



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS**

**Colegio de Historia**

**El Estado mexicano, la política exterior y los proyectos energéticos  
en la Región Sureste durante el sexenio de José López Portillo:  
1976-1982**

**TESINA**

**QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN HISTORIA**

**PRESENTA:**

**Javier Eduardo Mejía Coyotl**

**TUTOR**

**Dr. Mario Rafael Vázquez Olivera**

**Ciudad de México**

**Noviembre de 2020**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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 esta 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.

**Esta investigación contó con el apoyo del proyecto PAPIIT IG400120 "Centroamérica ¿por qué la crisis?  
De las guerras civiles a las caravanas de migrantes, 1979-2019"**

## Índice

- **Introducción** (página 1).

### **1 La Historia entre territorios, regiones y fronteras.**

- 1.1 Región e Historia (página 5).
- 1.2 Estado y frontera (página 9).
- 1.3 Los estudios sobre el sureste mexicano (página 14).

### **2 El Estado mexicano y el nuevo orden multipolar.**

- 2.1 De la reconciliación económica a la ruptura en la cúspide (página 17).
- 2.2 La Reunión de Embajadores de 1971 y la construcción del proyecto económico regional (página 21).
- 2.3 La crisis energética de 1973 y la inestabilidad regional (página 28).
- 2.4 La dimensión interna de la “nueva política exterior” de Echeverría (página 33).

### **3 El sexenio de López Portillo.**

- 3.1 El control de la crisis (página 39).
- 3.2 La consolidación económica (página 51).
- 3.3 ¿Un crecimiento sin complicaciones? (página 64).

### **4 La región sureste y la frontera México-Guatemala durante el decenio de los setentas.**

- 4.1 La Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Guatemala y los proyectos hidroeléctricos en la frontera sur (página 79).
- 4.2 El Programa de Desarrollo de la Franja Fronteriza y zonas libres (página 91).
- 4.3 El auge petrolero y la extracción de hidrocarburos en los estados del sureste (página 93).

- **Conclusiones.** (página 101).

- **Bibliografía y Artículos consultados** (página 104).

- **Introducción**

En el año 2011 apareció en la revista *Frontera Norte* un artículo escrito por Antonio García y Edith Kauffer titulado “Las cuencas compartidas entre México, Guatemala y Belice: un acercamiento a su delimitación y problemática general”, en el cual, ambos autores señalaron la escasez existente de investigaciones que analizaran a los recursos naturales contenidos en los estados que componen la frontera sur desde una dimensión transfronteriza y social, rebasando con ello el ámbito de las fronteras políticas impuestas por los distintos Estados.<sup>1</sup>

Esta situación resulta relevante si tomamos en cuenta que, durante las últimas décadas del siglo pasado, las autoridades mexicanas invirtieron una gran cantidad de recursos en el desarrollo y puesta en marcha de proyectos académicos cuyo objetivo principal fue el estudio y la elaboración de esquemas de análisis que permitieran un mayor entendimiento de la realidad de los estados del sureste mexicano y, en especial, de la frontera sur.

De igual forma, lo anterior pone sobre la mesa la pertinencia de elaborar estudios que muestren lo complejo que fue el proceso de desarrollo del capitalismo en México durante la segunda mitad del siglo XX y la influencia que éste tuvo en la construcción territorial de las regiones del país, ya que, a partir de trabajos de este tipo, podremos observar los caminos por los cuales históricamente se han construido éstas, cómo se han insertado dentro de las estructuras nacionales e internacionales de financiamiento e intercambio comercial y los efectos que este proceso ha tenido en sus relaciones con los demás actores (estatales y locales).

En este sentido, considero que un análisis sobre los proyectos energéticos y comerciales desarrollados en los estados del sureste y la frontera sur de México durante los gobiernos de Luis Echeverría (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982) resulta de gran utilidad para entender dichos procesos, pues, durante este periodo de tiempo, la convergencia de diversos factores, tanto internos como externos, transformó la realidad de nuestro país y, en particular, la de dichas entidades.

---

1 Antonio García García y Edith Kauffer Michel, “Las cuencas compartidas entre México, Guatemala y Belice: Un acercamiento a su delimitación y problemática general”, en *Frontera Norte*, México, El colegio de la frontera norte, vol. 23, núm. 45, enero-junio, 2011, pp. 132-134.

Dentro de estos elementos señalaré, en primer lugar, a la reconfiguración del sistema internacional que ocurrió durante la década de 1970 y al agotamiento del modelo económico de desarrollo hacia adentro que había prevalecido en México durante las décadas de 1950 y 1960, pues, éste fue sustituido por otro encaminado a reforzar el sector externo de la economía mexicana a través de una política de diversificación de mercados que tenía como objetivo primario, según el análisis gubernamental, solventar las contradicciones y problemáticas internas de la economía mexicana.

En segundo lugar destacaría el desarrollo de la industria energética nacional y el auge petrolero experimentado durante aquellos años, esto debido, en gran medida, a que la aparición de México como un productor importante de hidrocarburos en el escenario internacional le permitió a las autoridades mexicanas obtener un poder de negociación inusitado e influir en los procesos regionales a través de proyectos como el *Acuerdo de San José* (1980) o el *Plan mundial de energéticos*. Igualmente, el hecho de que las principales plantas hidroeléctricas y yacimientos petroleros del país se ubicaran en los estados del sureste mexicano, y en especial en entidades como Campeche, Chiapas y Tabasco, tuvo como consecuencia directa la transformación de su estructura productiva y la adquisición de una posición distinta dentro del esquema económico nacional.

Finalmente, estaría el proceso de cambio y diversificación de los usos del agua en México, ya que, durante la década de 1970 el rápido crecimiento demográfico experimentado en las principales ciudades, planteó a las administraciones federales nuevas problemáticas respecto al papel que este recurso debía tener, las cuales, se tradujeron en un paulatino abandono del modelo de “gran irrigación” y el desmantelamiento del proyecto agrario que había prevalecido durante la primera mitad del siglo XX.

En conjunto, el análisis de estos procesos ha dado lugar a la presente tesina, la cual, tiene como objetivo principal esbozar, a través de un estudio de carácter monográfico y heurístico, de qué manera los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo buscaron insertar al país dentro de la estructura económica internacional a través de la explotación de los recursos naturales y humanos contenidos en los estados del sureste y la frontera sur, tomando como base para ello la reconfiguración territorial de estos espacios a partir de la implementación de proyectos hidráulicos y extractivistas a gran escala.

Cabe señalar que debido a que el presente escrito pone énfasis en los aspectos energéticos y comerciales de los proyectos gubernamentales desarrollados durante el periodo 1970-1982, han quedado fuera del mismo los análisis relativos a los estados de Yucatán y Quintana Roo, ya que, considero que si bien el proyecto turístico desarrollado en estas entidades fue complementario de los primeros, los resultados del mismo tuvieron un impacto menor en el resto economía nacional durante aquellos años.

Como objetivos secundarios este trabajo pretende entablar un diálogo con la historiografía sobre el tema, el cual, proporcione una síntesis del debate sobre el mismo; señalar de qué manera se relacionaron la política interna y la externa durante ese periodo; identificar los principales cambios y continuidades que tuvieron lugar durante las administraciones de José López Portillo y Luis Echeverría Álvarez, en especial, aquellos que sentaron las bases de un proyecto de nación completamente distinto al denominado “Desarrollo Estabilizador”; y, esbozar los efectos que estos procesos tuvieron en entidades como Campeche, Chiapas y Tabasco.

Para poder llevar a cabo esto decidí dividir el presente trabajo en cuatro partes y abordar en cada una de ellas una problemática particular, utilizando para ello diversas fuentes documentales como lo son las series estadísticas de la economía mexicana publicadas por el Banco de México, los proyectos y planes gubernamentales recopilados en la *Antología de la Planeación en México* del Fondo de Cultura Económica y los documentos y transcripciones relativas a las reuniones de embajadores llevadas a cabo durante los sexenios de Luis Echeverría y José López Portillo.

Así mismo, me parece oportuno advertir al lector que, debido a la extensión del presente trabajo, he colocado buena parte de la discusión historiográfica dentro del aparato crítico y únicamente he insertado dentro del texto aquellos fragmentos que he considerado importantes o ilustrativos.

El primer capítulo titulado *La Historia entre territorios, regiones y fronteras* presenta una breve exposición sobre las principales categorías y conceptos de los que ha echado mano la Historia Regional sobre el tema para explicar el desarrollo histórico de las regiones en México y, los cuales, me han permitido observar el proceso de construcción territorial de los estados del sureste y la frontera sur durante la década de 1970, pues, como se verá en

este apartado, dicho desarrollo mantiene una relación con otros procesos históricos, como lo son, la producción de fronteras y regionalismos al interior de los Estados Nacionales.

El segundo capítulo contiene un análisis sobre las transformaciones que tuvieron lugar a nivel nacional e internacional durante la primer mitad de la década de 1970 e influyeron en la elaboración de una política económica distinta por parte del gobierno de Luis Echeverría Álvarez, el cual, buscó articular por vez primera las políticas internas de desarrollo con una activa política exterior que le permitiese al gobierno mexicano contar con líneas de crédito con los organismos internacionales de financiamiento y también entablar relaciones de intercambio distintas con los gobiernos de Europa, Estados Unidos y América Latina.

En el tercer capítulo que lleva por título *El sexenio de López Portillo* se muestran los cambios operados en materia de política económica durante la segunda mitad de la década de 1970 y las aparentes fricciones entre grupos empresariales que agudizaron el proceso de crisis económica y política. En este último apartado los proyectos energéticos y la política exterior ocupan un lugar primordial en el análisis regional, pues, durante dicho periodo, el auge petrolero estuvo acompañado de una política exterior activa que buscó, al mismo tiempo que formar en Centroamérica y el Caribe un contrapeso para las ambiciones norteamericanas en la región, construir mercados favorables para las inversiones y exportaciones mexicanas.

Por último, el cuarto capítulo está dedicado en su totalidad a los proyectos energéticos y comerciales puestos en marcha en los estados del sureste durante el decenio de los setentas, así mismo, dentro de este apartado se presenta un breve balance de los mismos y se incluye un análisis sobre algunas de las problemáticas que generó la implementación de éstos a nivel local e internacional.



## **1.- La Historia entre territorios, regiones y fronteras**

“[...] La Frontera Sur es tierra heterogénea, de desequilibrios regionales, de desigualdades que se ven abismales. Pero es también la ruta hacia una historia compartida con América Latina y El Caribe que, en la medida en que sea percibida en su compleja dimensión, acercará más al país a su entorno. Por estas razones, no es posible quedarse con una concepción de frontera como divisoria política, ni con el concepto de Nación como una comunidad de cultura [...] La Frontera es un espacio de convergencia múltiple, y la Nación es una comunidad política de cultura plural. Estas son dimensiones necesarias de percibir para un país como México, el de mayores presiones en América Latina.”

Andrés Fábregas Puig.

- 1.1.- Región e Historia.

En 1990 Carlos Martínez Assad, al hacer un balance sobre los estudios regionales en México, señaló que uno de los elementos que había permitido el desarrollo de esta perspectiva en nuestro país había sido la constante búsqueda de nuevos horizontes de interpretación por parte de las ciencias sociales. Además, advirtió sobre la influencia que tendría el proceso de descomposición de las interpretaciones universales y nacionales dentro de los círculos académicos y, en especial, en las investigaciones relacionadas con los procesos de integración entre las regiones y los distintos Estados.<sup>2</sup>

Con un enfoque similar Arturo Taracena, en su trabajo *Propuesta de definición histórica para región*, al explicar las relaciones entre las regiones históricas y los estados nacionales, recalcó que en la gran mayoría de los casos la formación de las primeras antecedió a la construcción de los estados, y que no era posible entender esta relación sino desde una perspectiva que las percibiera como unidades dinámicas moviéndose a través del tiempo y conformadas por distintos niveles de construcción.<sup>3</sup>

Este hecho, es decir, la capacidad que ha tenido el análisis regional para abordar el *espacio* y los fenómenos económicos y políticos que en él ocurren (pues el espacio físico-

---

2 Carlos Martínez Assad (Coord.), *Balance y Perspectiva de los estudios regionales en México*, México, CIIH, Miguel Ángel Porrúa, 1990, p. 7.

3 Arturo Taracena Arriola, “Propuesta de definición histórica para región”, en *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, UNAM, IIH, no. 35, enero-julio 2008, p. 194; la explicación ofrecida por Arturo Taracena sobre la relación Región-Estado, converge, desde mi punto de vista, con la definición propuesta por Fernand Braudel de Historia como *Dialéctica de la duración*, pues, en ambos casos, los acontecimientos, es decir, el tiempo corto, son observados como filtros que limitan la visibilidad de otros planos temporales que existen y pueden ofrecer una visión más completa sobre lo social y lo actual en determinados espacios, Fernand Braudel, *Escritos sobre Historia*, México, FCE, 1991, p. 55.

natural ha sido reconfigurado históricamente por el desarrollo de las fuerzas productivas de las diversas comunidades humanas que lo han habitado), ha puesto de manifiesto la necesidad de elaborar modelos de estudio que tomen en cuenta no sólo las particularidades y la dinámica propia de cada región, sino que, también, establezcan su periodización en la larga duración,<sup>4</sup> reconciliando con ello las tensiones entre la generalización y la particularización y proporcionando un punto de convergencia entre temas como la Ciudad y el Campo.

Así mismo, coincido con Arturo Taracena al señalar que esta dinámica propia a través de los distintos planos temporales y la interacción de éstos en espacios determinados, permitió a las distintas comunidades en América Latina la construcción de *regionalismos* durante los siglos XVIII y XIX, marcando de forma profunda los procesos de construcción de la ciudadanía, la identidad y, paralelamente, la relación con los demás Estados Nacionales en construcción.<sup>5</sup> Como ejemplo de esto podemos señalar al propio desarrollo del sistema político mexicano que tuvo lugar durante la primera parte del siglo XX, ya que, para autores como Diana Guillén, éste fue el factor determinante para la consolidación de élites locales y la constitución de autonomías relativas frente al poder ejercido desde el centro del país e imprimió características particulares a las estructuras internas de poder en el ámbito regional y local.<sup>6</sup>

Lo anterior pone en evidencia la necesidad de delimitar, en primer lugar, a qué nos referimos al hablar de *región*, pues, esto resulta necesario antes de continuar con nuestro

---

4 En sus trabajos sobre historia Fernand Braudel señaló la utilidad, por no decir necesidad, de la creación de modelos capaces de explicar las realidades sociales dentro del espacio delimitado que ocupan en el tiempo, pues, para él “[...] no debe olvidarse un último lenguaje, una última familia de modelos, a decir verdad: la reducción necesaria de toda la realidad social en el espacio que ocupa [...] Los modelos espaciales son esos mapas en los que la realidad social se proyecta y parcialmente se explica, modelos en verdad para todos los movimientos de la duración [...] para todas las categorías de lo social [...]”, Fernand Braudel, *Escritos sobre...*, *Op. Cit.*, p. 73.

5 Arturo Taracena Arriola, “Región e Historia”, en *Desacatos*, México, CIESAS, no. 1, 1999, p. 4; el hecho de que estos procesos tuvieran lugar durante un periodo extenso de tiempo recalca la necesidad de utilizar la larga duración en los estudios históricos, ya que “[...] Para el historiador, aceptarla equivale a prestarse a un cambio de estilo, de actitud, a un cambio radical de pensamiento, a una nueva concepción de lo social. Equivale a familiarizarse con un tiempo de marcha lenta, a veces casi en el límite del movimiento [...] es en relación con esas capas de historia lenta, como la totalidad de la historia puede volver a pensarse a partir de una infraestructura. Todos los niveles, todos los miles de estallidos del tiempo de la historia, se comprenden a partir de esta profundidad, de esta semimovilidad; todo gravita en torno a ella.”, Fernand Braudel, *Escritos sobre...*, *Op. Cit.*, p. 50; lo anterior no niega la posibilidad de que pueda existir un nivel más de estudio regional al examinar acontecimientos políticos con características nacionales, pues, como Arturo Taracena lo ejemplificó, durante la Revolución Mexicana el norte del país se comportó como una región de coyuntura, desde la que se construyeron disidencias políticas a partir de dinámicas regionales, Arturo Taracena Arriola, “Propuesta de definición histórica para región”, en *Estudios de Historia...*, *Op. Cit.*, p. 198.

6 Diana Guillén, “¿Todo en Chiapas es México?”, en Diana Guillén (Coord.), *Chiapas, frontera en movimiento*, México, Instituto Mora, 2005, p. 246.

trabajo. De esta forma y además de que es posible hallar diversas acepciones y usos de dicho término en los estudios sociales, resulta evidente que la división político-administrativa no refleja totalmente el proceso de regionalización, el cual, es producto de la división internacional y nacional del trabajo. En todo caso, considero que las definiciones presentadas por Eric van Young (región embudo o dendrítica) y Arturo Taracena (región histórica), resultan pertinentes para el caso, ya que, en éstas, las regiones son consideradas como productos de la historia social, con una base física y determinados recursos naturales que permiten la existencia de una estructura socioeconómica propia y en la cual inciden las fuerzas sociales y políticas modeladoras del espacio.<sup>7</sup>

De manera complementaria la construcción de regionalismos en América Latina nos lleva a cuestionarnos los procedimientos y las formas en que se ha construido históricamente y se construye hoy en día la *territorialidad*, pues, si algo queda claro al abordar la realidad del espacio o área conocida como sureste mexicano es que, en repetidas ocasiones, la defensa de los intereses políticos y económicos de determinados grupos adquirió una expresión territorial, la cual, llevó a un enfrentamiento y reacomodo continuo en el ámbito jurisdiccional.<sup>8</sup>

Aunado a esto, me parece pertinente señalar que un análisis que considere a la territorialidad como un elemento importante dentro del devenir de los procesos históricos nos permite observar, desde una perspectiva física, la interrelación existente entre fenómenos como la conformación de la propiedad, la soberanía política de los estados o la estructura territorial de determinadas comunidades.<sup>9</sup>

De esta manera, partir de las categorías y conceptos desarrollados por la Historia regional, abre las puertas a un debate mucho más amplio en torno a la forma en que históricamente se han construido e insertado dentro del contexto internacional los proyectos de nación en México y permite replantearnos, si en realidad éstos, han estado en función del

---

7 Ángel Bassols Batalla, “Una regionalización para el desarrollo”, en Ángel Bassols Batalla, Javier Delgadillo Macías y Felipe Torres Torres (Comps.), *El desarrollo regional en México: Teoría y práctica*, México, IIE, UNAM, 1992, p. 49.

8 Rosa Torras-Conangla, “La fijación de sentidos territoriales en una frontera en movimiento”, en *LiminaR; Estudios Sociales y Humanísticos*, México, CESMECA, julio-diciembre 2016, vol. XIV, num. 2, p. 153; para este trabajo utilizo la definición de territorialidad dada por Robert Sack “Por territorialidad humana me refiero al intento de afectar, influenciar o controlar acciones e interacciones [...] al afirmar e intentar imponer el control sobre un área geográfica [...] esta definición aplica ya sea tanto a los individuos o a los grupos que realicen dichos intentos, y se aplica a cualquier escala desde la habitación hasta al ámbito internacional [...]”, Robert Sack, “Human Territoriality: a Theory”, en *Annals of the Association of American Geographers*, Estados Unidos, AAG, marzo 1983, vol. 73, no. 1, p. 55.

9 Para observar algunos de los elementos principales que según Robert Sack componen los procesos de construcción territorial *vid Ibid*, p. 56.

beneficio de las propias regiones o han favorecido únicamente a las élites y centros urbanos del país, pues, en ellos se han concentrado históricamente las riquezas “nacionales” y el poder político de nuestra sociedad.<sup>10</sup>

No obstante que la Historia regional no ha logrado constituirse aún bajo elementos metodológicos y teóricos unívocos, de forma sintética, un replanteamiento metodológico de los problemas regionales debe “[...] reconsiderar primero aquellos elementos que llevan a una conceptualización de la *región*, de lo *regional* y del *regionalismo*; buscar lo referido principalmente a los antagonismos, tensiones y conflictos de las fuerzas sociales y políticas con intereses regionales, buscando la relación con el *Estado* y todas las conexiones que se establecen entre el poder central hegemónico y las instancias de poder en el nivel local o regional.”<sup>11</sup> De esta forma, categorías como *región*, *regionalismo*, *regionalidad*, *Estado*, *frontera*, entre otras, adquieren una dimensión analítica distinta, ya que, no sólo nos ayudan a explicar fenómenos históricos locales sino que nos brindan herramientas para analizar la construcción de los Estados Nacionales, pues los límites regionales escapan a las fronteras políticas impuestas y los criterios que las determinan.

Lo anterior no quiere decir que la Historia regional no cuente con bases identificables desde las cuales partir, ya que, dentro de las distintas categorías que podemos identificar en el análisis regional considero como las más adecuadas, en primer lugar, a la *regionalidad*, es decir “[...] las circunstancias naturales, económicas e históricas que distinguen ese espacio concreto y que pueden ser comparables en tanto que variables con las de otras regiones [...]”<sup>12</sup>; y, en segundo, a los *regionalismos*, definidos como la identificación consciente,

---

10 Para Arturo Taracena este carácter totalizador debe ser acompañado por un análisis comparativo que permita comprobar la existencia de ciertas analogías en los procesos latinoamericanos, pues éstos, más allá de las diferencias, parten de un proceso común, *Ibid.*, p. 203; para observar una opinión distinta sobre el valor que los resultados obtenidos a través del método comparativo pueden ofrecer para el caso latinoamericano, vid Ignacio Sosa Álvarez, “Revisitar la historiografía latinoamericana: los retos de escribir una historia regional”, en Ignacio Sosa Álvarez (coord.), *América Latina: enfoques historiográficos*, México, UNAM, FFyL, 2009, p. 28.

11 Las cursivas son mías, Carlos Martínez Assad (coord.), *Balance y perspectivas...*, *Op. Cit.*, p. 14; para algunos autores “acatar” las reglas del juego les permitió a los actores periféricos obtener cierta autonomía frente a los centros de poder, locales o nacionales, y mantener relaciones y prácticas beneficiosas para ellos, Manuel Ángel Castillo, Mónica Toussaint Ribot y Mario Vázquez Olivera, *Espacios diversos...*, *Op. Cit.*, p. 199.

12 Arturo Taracena Arriola, “Propuesta de definición histórica para región”, en *Estudios de Historia...*, *Op. Cit.*, pp. 190-191; esta apreciación es complementado por la propuesta metodológica de Carlos Martínez Assad para quien “[...] Se comienza por definir un problema y la región queda delimitada cuando el estudio se concluye. Es cierto que, sobre todo en la historia contemporánea puede coincidir con la delimitación estatal, lo cual es importante para la organización de los archivos, pero el análisis de un movimiento social o político puede rebasar con facilidad sus fronteras, incluso constreñirse a una región del mapa estatal, que en la geografía formal coincide con una subregión.”, Carlos Martínez Assad, *Los sentimientos de la región: del viejo centralismo a la nueva pluralidad*, México, Océano, 2001, p. 75.

cultural y política que sus habitantes han desarrollado a lo largo del tiempo; ya que, éstas nos permiten observar las relaciones entre los diversos actores y la influencia que tienen en éstos los factores externos e internos.

Finalmente, el hecho de que los estudios regionales tengan como una de sus bases la relación de dichas unidades con los estados nacionales no debe ser observado como una estrategia para sustituir a las historias universales o nacionales. Por el contrario, los estudios históricos regionales iluminan los procesos de interacción entre sociedades con distintos tipos de desarrollo, analizan los resultados de su encuentro y, en ocasiones, nos refieren los procesos de resistencia a los que éstos han dado lugar.

En todo caso, este tipo de estudios se enfrentan al inconveniente de definir, explicar y legitimar problemáticas particulares en un contexto internacional que, la mayoría de las veces, parecería ajeno para la mayor parte de las personas<sup>13</sup>, y con la posibilidad de que las regiones sean como la niebla, es decir, estén en todas partes, menos donde el observador se encuentra.

- 1.2.- *Estado y frontera.*

La experiencia histórica mexicana nos ha mostrado que la formación de las regiones ha estado vinculada históricamente a la reconfiguración que tuvo lugar tras el encuentro de sociedades distintas, en donde los sistemas de producción locales se vieron afectados por la introducción de novedosos cultivos y ganado, lo que provocó, en gran medida, dinamismos particulares que, a la postre, darían lugar a las fronteras que hoy conocemos.<sup>14</sup>

Esta interrelación entre economía, territorio y el proceso de formación de fronteras políticas nos obligan, por lo menos en un primer momento, a señalar algunos puntos sobre el papel del *Estado*, ya que, al ser éste el centro desde el cual emanan la soberanía y la

---

13 Para Carlos Martínez Assad la convergencia entre historias regionales e historias nacionales debía ser complementada con los estudios locales (microhistoria), pues, de acuerdo con él, al combinar estos tres niveles tendríamos un panorama más completo de los distintos procesos históricos “[...] Desde el pequeño mundo que nos sostiene, el cual podemos ver desde el campanario de la parroquia, pasando por ese otro que podemos cuantificar para luego intuir e imaginar [...]”, *Ibid.*, p. 76.

14 En su libro *The Frontier in Latin American History* Alistair Hennessy señaló al respecto que “[...] la multiplicidad de fronteras políticas [...] después de la ruptura del Imperio Español, hace que América Latina se aproxime más a Europa que a los Estados Unidos.”, Alistair Hennessy, *The Frontier in Latin American History*, London, Edward Arnold, 1978, p. 11; una opinión distinta puede ser observada en Andrés Fábregas Puig, “Repensando la frontera sur Mexicana”, en *Anuario*, UCAC, 2009, pp. 16-17.

seguridad nacionales es imposible concederle un carácter neutro. El Estado regula y redirige las inversiones externas a nivel nacional, determina la instalación y crecimiento de las mismas a tal grado que, una vez que se han creado condiciones favorables para la expansión de determinadas actividades económicas en ciertos espacios, los demás son condenados a entrar a un ritmo de desarrollo desigual siendo empobrecidos gradualmente.<sup>15</sup>

Como Raúl Huerta García ha indicado, esta dialéctica regional halla en el capital transnacional el elemento articulador en los fenómenos de regionalización, pues, la influencia que éste tiene se explica a través del proceso de acumulación capitalista, siendo éste, al mismo tiempo, el factor vinculante entre el desarrollo económico externo (nacional o internacional) y el regional.<sup>16</sup> Este proceso será abordado en el segundo capítulo del presente trabajo, pues, al analizar la reconfiguración del sistema económico internacional durante la segunda mitad del siglo XX, se muestra el impacto que ésta tuvo en la economía mexicana en su conjunto y las tensiones que generó el ascenso de novedosos grupos de poder al interior de la misma.

Igualmente, al observar la lógica seguida por el financiamiento internacional para asignar las funciones productivas a determinados espacios geográficos es posible señalar que ésta está determinada por un diagnóstico previo sobre la capacidad que éstos tendrán para acoplarse al avance tecnológico en materia económica y el papel que les ha sido asignado por la división internacional del trabajo.<sup>17</sup> Así mismo, que la estrategia de

---

15 Para leer otro punto de vista sobre el papel del Estado ver Ernesto Azuela, “Cultura política y frontera”, en Luis Hernández Palacios y Juan Manuel Sandoval (Comps.), *El redescubrimiento de la frontera sur*, México, UAM, UAZ, 1989, p. 28; igualmente, mientras que algunos autores han identificado una relación interdependiente entre los procesos de construcción de fronteras y la cohesión e integración alcanzada por los Estados Nacionales, siendo las primeras baluartes de la soberanía y la identidad nacional, algunos otros, como Diana Guillén han señalado, para el caso de México, la importancia que tuvo el sistema político que se estableció durante buena parte del siglo XX y su lógica centralista, ya que, según ella, la inexistencia de un federalismo real fue determinante para la consolidación de élites locales y la asignación de flujos de intercambio con la metrópolis, lo que se tradujo en una autonomía relativa y, al mismo tiempo, una soberanía limitada, Manuel Ángel Castillo, Mónica Toussaint Ribot y Mario Vázquez Olivera, *Espacios diversos...*, *Op. Cit.*, p. 17 y Diana Guillén, “¿Todo en Chiapas es México?”, en Diana Guillén (Coord.), *Chiapas...*, *Op., Cit.*, México, Instituto Mora, 2005, pp. 13, 14 y 16.

16 De manera sintética Raúl Huerta García explica la importancia de estudiar el proceso de acumulación capitalista de la siguiente forma “[...] nos indica que nuestro país asume en el contexto mundial, un determinado papel en la división internacional del trabajo y por el mismo camino, dentro de la nación, sus regiones participan de un proceso de acumulación capitalista que, teniendo bases propias, forma parte de una división nacional del trabajo social. [...] no aludimos exclusivamente a su problemática económica, sino al hecho inobjetable de que dicha reproducción del capital se desarrolló sobre determinadas bases económicas, políticas y sociales, y en un marco fisicogeográfico también determinado, que tiene sus propias leyes de reproducción.”, Raúl Huerta García, “Elementos para el estudio del desarrollo regional en México”, en Ángel Bassols Batalla, Javier Delgadillo Macías y Felipe Torres Torres (Comps.), *El desarrollo regional...*, *Op. Cit.*, p. 62.

17 Dentro de este proceso la integración de mercados y la fragmentación de territorios nacionales adquieren una mayor preponderancia, ya que, como Ana María Fuentes y Josefina Morales explican “[...] los niveles de integración

intervención se presente en tres distintos niveles, es decir, a través de la acción directa o indirecta del capital transnacional, del gobierno federal y del gran capital nacional que se subordina en mayor medida al primero<sup>18</sup>, ha tenido como consecuencia que los planes sobre desarrollo regional al interior de cada Estado se encuentren subordinados totalmente a los intereses de los monopolios internacionales. Como se mostrará más adelante, esta situación fue evidente a lo largo del sexenio de José López Portillo, ya que, durante este periodo, no sólo se desarrollaron los primeros planes de desarrollo nacional como el Plan Global de Desarrollo o el Plan Básico de Gobierno, sino que, al mismo tiempo, éstos fueron puestos en concordancia con una novedosa política exterior, la cual halló en la producción de energéticos una de las principales bases para entablar la negociación con los demás actores internacionales.

De igual forma y, como he señalado en párrafos anteriores, analizar el proceso de producción capitalista en México nos permite abordar las relaciones que históricamente se han establecido entre el Estado, las regiones y el proceso de construcción fronterizo. Esta relación le exige al historiador una reflexión previa sobre el tipo de *frontera* del que se está hablando, pues, como Andrés Fábregas Puig sugiere, además de existir diversas clases y tipologías de la misma, su existencia no se traduce en inmovilidad histórica, sino que, por el contrario, éstas han sido el resultado de situaciones concretas provocadas por la acción de sociedades determinadas.<sup>19</sup>

---

financiera, comercial y productiva están llevando mayores niveles de agregación comercial en términos de mercado [...]

En contraparte la transnacional requiere de una mayor fragmentación de los territorios nacionales, más aguda en los territorios de los países subdesarrollados e impide la integración de mercados internacionales entre esos países, tal es el caso de nuestra América Latina.

El concepto de explotación global de una nación se transforma al de explotación intensiva de regiones particulares; se regresa a un nivel superior a los peores momentos del imperialismo.”, Ana María Fuentes y Josefina Morales, “Desarrollo regional frente a la modernización”, en Ángel Bassols Batalla, Javier Delgadillo Macías y Felipe Torres Torres (Comps.), *El desarrollo regional...*, Op. Cit., pp. 117-118.

18 *Ídem*.

19 Las *fronteras* ponen de manifiesto la existencia de ciertos *límites* y, la mayoría de las veces, ambos conceptos son complementarios, ya que “[...] las fronteras son territorios en las que la interacción de agentes internos y externos configura los acontecimientos locales [...] Las fronteras son espacios y ámbitos de imbricación social y cultural, de formación de sociedades y culturas particulares, y de generación del cambio social. Las relaciones entre los Estados y las fronteras son distintas de las establecidas con el centro del sistema político del que se trate [...] La frontera como límite está asociada a la demarcación de los territorios que un Estado reconoce como propios. El término límite proviene del latín *limes*, que se refiere al camino que rodea un campo. El límite es una línea que se traza para marcar una situación: “este lado”, “el otro lado”, “antes” o “después” [...] La noción de la frontera como límite se manifiesta de diversas maneras, desde el concepto de límite político hasta el de límite étnico o límite cultural. En principio, el límite es la forma de ejercer el poder y concebir un territorio político en términos de grupos de poder: “mi propio territorio” versus “el territorio de otros [...]”, Andrés Fábregas Puig, “El concepto de frontera una formulación”, en Alain Basail Rodríguez, *Fronteras des-bordadas; ensayos sobre la frontera sur de México*, México, Juan Pablos, 2005,

Me parece pertinente destacar que aunque hoy en día asociamos los términos *límite* y *frontera* como sinónimos, en un inicio, las fronteras eran zonas o espacios inhabitados que existían entre pueblos vecinos, las cuales, se fueron convirtiendo en líneas de separación conforme los estados fueron elaborando sus proyectos de partición territorial, haciendo uso, para ello, de la geografía con fines políticos.

En el trabajo de Rosa Torras-Conangla intitulado *La fijación de sentidos territoriales en una frontera en movimiento*, al hablar sobre la constitución territorial en la región de Candelaria en el estado de Campeche, la autora señaló la existencia de similitudes entre este proceso y la tesis difundida por Frederik Jackson Turner sobre la frontera como un “frente de expansión”, en donde los continuos ciclos migración-colonización-conflicto-migración se entrelazan con la lógica que mira en los espacios periféricos un territorio “ausente” y “vacío”.<sup>20</sup> No obstante que considero que para dar respuesta a esta aseveración haría falta un análisis mucho más extenso del que se pretende en este trabajo, me parece que la realidad del sureste mexicano encuentra mayores similitudes con las tesis sobre frontera expuestas por Owen Lattimore que con la visión esgrimida por Turner, pues, como señala Juan Carlos Arraiga-Rodríguez, las bases epistemológicas desde las que partió el segundo de ellos para su análisis, imprimieron en sus resultados un carácter reduccionista, determinista y causalista.<sup>21</sup>

Dentro de los diversos elementos que componen el análisis hecho por Owen Lattimore sobre las fronteras, existen dos que me parecen relevantes para el caso del sureste mexicano. En primer lugar, se encuentra el hecho de que a pesar de que las fronteras pueden ser clasificadas de distintas maneras, para este autor únicamente existen dos tipos de ellas: 1) aquellas existentes entre comunidades del mismo tipo; y, 2) aquellas existentes entre comunidades completamente distintas;<sup>22</sup> en segundo lugar, está el tratamiento que

---

pp. 27-28.

20 Rosas Torras-Conangla, “La fijación de sentidos territoriales en una frontera en movimiento”, en *LiminaR...*, *Op. Cit.*, p. 154; resulta interesante que Rosa Torras-Conangla establezca esta similitud, ya que, para autores como Alistair Hennessy la importancia de la tesis de Frederik Jackson Turner radica en la capacidad que ésta tiene para funcionar como una especie de manifiesto nacionalista, pues según él, la experiencia de expansión fronteriza narrada por Turner es precisamente lo que identifica a la historia de los Estados Unidos y la separa de los procesos europeos y latinoamericanos, Alistair Hennessy, *The Frontier...*, *Op. Cit.*, pp. 6-7.

21 Juan Carlos Arraiga-Rodríguez, “Tres tesis del concepto frontera en la historiografía”, en *Cuadernos de Trabajo de Posgrado; Historia Moderna y Contemporánea. Maestría*, México, Instituto Mora, 2012, p. 12.

22 Para Owen Lattimore “Una frontera es creada cuando una comunidad ocupa un territorio. Desde ese momento la frontera es cambiada y formada por la actividad y el crecimiento de la comunidad, o por el impacto en ella de otra comunidad [...]”, Owen Lattimore, “The Frontier in History”, en *Studies in Frontier History; Collected papers*, London, Oxford University Press, 1962, p. 469.



Lattimore hizo de las *fronteras naturales*, pues, para él que el grado de significación que éstas tienen esté determinado por los avances técnicos de cada sociedad, pone de manifiesto el hecho de que, en realidad, las fronteras tienen un origen social y no geográfico.<sup>23</sup>

Con base en estos elementos y los resultados presentados por este autor en su trabajo *The Frontier in History*, podemos deducir que el hecho de que la producción de las fronteras haya variado en cada región del planeta nos impide la elaboración de una definición unívoca sobre el concepto de frontera y el establecimiento de una tipología única para clasificarlas. Igualmente podemos reconocer que, para el caso del sureste mexicano, las fronteras han sido espacios de combinación de culturas, en los cuales, no ha iniciado una tercera o en las que uno de los pueblos ha dejado atrás determinados elementos (costumbres y formas de vida) para ingresar al otro.<sup>24</sup>

Es precisamente en este sentido que a lo largo del cuarto capítulo es posible apreciar de qué forma la frontera sur fue construyéndose a partir de la implementación de novedosas técnicas y proyectos para el encauzamiento y protección de los recursos hídricos, generando con ello novedosas problemáticas para la población local y a nivel diplomático con las autoridades guatemaltecas, mostrando, de esta forma, de qué manera la construcción de un territorio específico puede ser usada para contener o restringir diversas actividades económicas y que los individuos que ejercen dicho control no necesitan ni siquiera estar cerca de éste.

Sin embargo, no se debe perder de vista que estas acciones están vinculadas, en la mayoría de los casos, a circunstancias de poder particulares que ocurren bajo las estructuras de dominio previamente establecidas, en donde el control y el acceso a recursos estratégicos operan como los principales elementos que permiten a determinados grupos sociales la instauración de límites y la transformación de la geografía, pero siempre en beneficio de sus intereses particulares y no de los de toda la sociedad.

En este sentido, resulta interesante que la historiografía mexicana haya dedicado muy poca tinta al estudio comparativo sobre la formación histórica de las fronteras y la influencia que esto tuvo en la construcción del Estado mexicano durante el siglo XIX, en especial, si tomamos en cuenta que fue precisamente la pérdida gradual de territorios lo que reconfiguró

---

23 *Ibid.*, pp. 470-471.

24 *Ídem.*

su desarrollo en el contexto latinoamericano e internacional. Este hecho pone sobre la mesa las diferencias sustanciales que existen sobre la *frontera* entre la historiografía norteamericana, en donde sólo existe la *frontera* y, la visión latinoamericana, donde lo real son las *fronteras*, pero los sujetos de la historia son las sociedades que las conforman y convergen en ellas.<sup>25</sup>

Como ha explicado Andrés Fábregas Puig, lo anterior nos lleva a reflexionar sobre la existencia en los estudios regionales de una metodología de análisis capaz de acercarse al fenómeno de la frontera y su relación con las regiones, es decir, que nos permita: 1) Reformular el análisis de la frontera en los nuevos contextos enmarcados en la globalización y la acentuación de los procesos locales; 2) Un análisis de las fronteras internas de los Estados nacionales en el contexto de la disputa por la territorialidad nacional y la formación de estructuras locales de poder; y 3) Un estudio de los procesos de articulación entre frontera, región y nación.<sup>26</sup>

- 1.3.- *Los estudios sobre el sureste mexicano.*

Una vez esbozadas algunas de las categorías y conceptos que han sido empleados en la construcción de la historia regional y la interrelación que guardan los fenómenos fronterizos respecto al contexto nacional e internacional, me parece preciso ahondar un poco más en la manera en que en México se ha estudiado la región sureste en general y, en particular, la frontera sur.

Durante la segunda mitad del siglo XX la historiografía latinoamericana dedicó buena parte de sus esfuerzos a observar temas relacionados al atraso económico y la pobreza, siendo el eje principal de dichos estudios los efectos que el neocolonialismo por parte de

---

25 Andrés Fábregas Puig y Carlos Román García, *Al fin del milenio: El rostro de la frontera sur*, México, ICC, Gobierno de Chiapas, 1994, p. 9; para Alistair Hennessy esta diferencia conceptual debería tener como consecuencia directa la elaboración de preguntas distintas por parte de los historiadores latinoamericanos con respecto a la historiografía estadounidense, pues, para él los procesos históricos distintos requieren aproximaciones historiográficas disímiles, Alistair Hennessy, *The Frontier...*, *Op. Cit.*, pp. 9-10.

26 Andrés Fábregas Puig, "El concepto de frontera una formulación", en Alain Basail Rodríguez, *Fronteras desbordadas...*, *Op. Cit.*, p. 41; Andrés Fábregas Puig, al igual que Arturo Taracena, pone énfasis en la pertinencia de utilizar la "larga duración" y el análisis comparativo (histórico-antropológico) para estudiar el tema de la frontera "[...] en términos del estudio de regiones y fronteras, es la visión de largo plazo la más importante en el seguimiento de las transformaciones empíricas y la elaboración teórica. Sólo así es posible relacionar la microhistoria con la macrohistoria, el acontecimiento local con el contexto mayor, el paso de la historia local a la historia universal [...] el análisis de las fronteras debe ser comparativo, etnográfico y dotado de medios históricos.", *Ibid.*, p. 45 y Andrés Fábregas Puig y Carlos Román García, *Al fin del milenio...*, *Op. Cit.*, p. 51.

EUA tenía sobre el resto del continente. En este contexto, la teoría de la dependencia y el auge académico provocado por la misma, refrescaron los avatares tradicionales e impulsaron los estudios dedicados a la geopolítica y la seguridad nacional.<sup>27</sup>

Al mismo tiempo, estas novedosas miradas cuestionaron las lealtades más añejas y los símbolos que hasta ese momento constituían las bases de la identidad nacional en cada país. Esta situación, colocó en el escenario nuevas problemáticas que habían sido ignoradas por la historiografía tradicional, siendo los estudios regionales los principales beneficiados.

Coincidió con Carlos Martínez Assad al señalar que el desarrollo de los estudios regionales que inició en 1968 en México y, que durante las últimas décadas ha llegado a un punto crucial, pone de manifiesto no sólo las dificultades a las que éstos se han enfrentado, sino también, el estado inacabado y perfectible de los mismos.

Dentro de la diversa gama de temáticas abordadas por los estudios regionales en México, los relacionados con la formación de la región sureste y, por consiguiente, de la frontera sur, ocuparon un espacio prioritario durante las últimas décadas del siglo pasado, ya que, entre 1980 y 1990 el gobierno mexicano diseñó y puso en marcha una serie de proyectos destinados a la elaboración de un concepto de frontera capaz de aplicarse a la realidad del sur del país y en concordancia con el mosaico cultural que existía en ésta.<sup>28</sup>

El proyecto académico gubernamental respondió en gran medida al difícil contexto que vivía el istmo centroamericano en aquellos años y fue complemento de una política exterior que buscaba una mayor influencia de México en la región.<sup>29</sup> Paralelamente a esto, el anuncio en 1983 sobre el descubrimiento de enormes reservas de energéticos en el sureste y los grandes proyectos hidroeléctricos desarrollados en las cuencas de los ríos Grijalva y Suchiate, permitieron que el gobierno mexicano estableciera como motor de la economía nacional y regional a la explotación de los recursos naturales de esa zona.

---

27 Ignacio Sosa Álvarez, “Revisitar la historiografía latinoamericana: los retos de escribir una historia Regional”, en Ignacio Sosa Álvarez (coord.), *América Latina...*, Op. Cit., p. 44.

28 Para Rosa Torres-Conangla la necesidad que tuvo el Estado mexicano por generar un imaginario social en sus extremos territoriales durante este periodo estuvo determinada por la fragilidad que suponía para el resto del país la existencia en esos espacios de una sociedad marginalizada, la cual, establecía sus lealtades con los gobiernos en turno a través de relaciones clientelares y no de un ejercicio ciudadano real, Rosas Torres-Conangla, “La fijación de sentidos territoriales en una frontera en movimiento”, en *LiminaR...*, Op. Cit., p. 158.

29 Para Andrés Fábregas Puig existieron tres factores fundamentales que permitieron que la frontera sur y la región sureste de México adquiriesen una presencia en los escenarios nacional e internacional: 1) Las guerras en Centroamérica y los desplazados que se asentaron en el sureste mexicano; 2) El descubrimiento de grandes yacimientos de hidrocarburos en la sonda de Campeche y la construcción de infraestructura hidráulica en Chiapas; y, 3) El proyecto turístico en Yucatán y Quintana Roo, Andrés Fábregas Puig, “Repensando la Frontera Sur Mexicana”, en *Anuario...*, Op., Cit., pp. 17-18.

Para Andrés Fábregas Puig las primeras conclusiones a las que se llegó revelaron que el establecimiento de fronteras en América Latina había sido un proceso paulatino y pluridimensional, conformado por una concatenación de transformaciones en el tiempo y el espacio, en donde las dimensiones étnicas particulares desbordaban las fronteras nacionales y mantenían una dinámica permanente que además de otorgarles movilidad, daban cabida a la diversidad cultural y social.<sup>30</sup>

La comparación de estos y otros resultados obtenidos con los estudios que se habían realizado sobre la frontera norte del país mostró, desde un primer momento, los contrastes que existían en la conformación histórica de ambas zonas, ya que, mientras que en el norte la identidad cultural había jugado un papel determinante en el afianzamiento del Estado mexicano, en el sur, el reconocimiento y contraste con otras comunidades políticas con rasgos culturales similares, habían sido los principales elementos para salvaguardar la identidad del Estado mexicano.<sup>31</sup>

El nuevo milenio trajo consigo un cambio gradual en las temáticas que históricamente habían acaparado los estudios sobre el sureste y la frontera sur de México. En este contexto, aparecieron novedosos trabajos con diversos enfoques epistemológicos, siendo los principales, los relativos al desarrollo y puesta en marcha de proyectos económicos en esa región del país y los centrados en las consecuencias sociales y ambientales que ha tenido la explotación indiscriminada de recursos naturales en aquellos territorios.<sup>32</sup>

Como ejemplo de lo anterior podemos señalar obras como *Tendencias de la integración económica de Guatemala y el sureste de México* de César Ordoñez, *Desencuentro y encuentro de fronteras: El Petén guatemalteco y el sureste mexicano 1895-1949* escrito por Mario Valdéz o los trabajos de Edith Kauffer sobre *hidropolíticas*, pues, en ellos, las fronteras del sureste (naturales y sociales) son observadas a través de la diversidad existente en ellas y los vínculos o problemáticas que han generado las relaciones de estas zonas con el resto del país.

---

30 *Ibid.*, p. 69.

31 Andrés Fábregas Puig, *El concepto...*, *Op. Cit.*, pp. 34 35; en este proceso las ciencias sociales ocuparon un papel fundamental pues “[...] la revalorización de la pluralidad cultural de México vista desde el sur, es una tarea amplia que no sólo corresponde a la antropología, sino al conjunto de las Ciencias sociales. La variedad de la cultura misma exige enfoques distintos, acercamientos, metodologías, explicaciones, que unidas dan cuenta de la complejidad del mundo sur.”, Andrés Fábregas Puig, *Al fin del milenio...*, *Op. Cit.*, p. 32.

32 Edith Kauffer, “El concepto de hidropolítica en la frontera sur de México”, en Boris Graizbord, y Jesús Arroyo Alejandre (coords.), *El futuro del agua en México*, COLMEX, UDG; UCL, Juan Pablos, PROFEX, 2004, p. 193.

Finalmente, debo mencionar trabajos institucionales recientes como *Espacios diversos, historia en común* de Manuel Ángel Castillo, Mónica Toussaint y Mario Vázquez, en donde es presentado un análisis histórico de la frontera; y, el *Atlas del agua en México* publicado en 2015 por la SEMARNAT y la CONAGUA, el cual, contiene una descripción detallada de las cuencas hidrológicas en México que nos permite observar de qué forma, las instituciones encargadas del estudio y explotación de estos recursos en nuestro país, construyen esquemas y modelos que, en ocasiones, están sumamente alejados de la realidad y no integran las experiencias ni dinámicas particulares de los actores locales.

## **2.- El Estado mexicano y el nuevo orden multipolar.**

*“¿Constituye lo dicho por mí una visión pesimista? Advertir que México no está a salvo de contradicciones inevitables, impuestas por la subordinación y el subdesarrollo, ni de la acción de leyes objetivas de carácter universal no puede tildarse de pesimismo. Conocer la realidad es el primer paso para transformarla, para avanzar hacia el futuro, tal vez no muy lejano, que contemplo con el optimismo de los jóvenes que habrán de impulsar ese cambio, esa transformación que permitirá consumir, en favor de nuestro pueblo, las metas históricas de una genuina política de desarrollo.”*

*Alonso Aguilar Monteverde.*

- 2.1.-De la reconciliación económica a la ruptura en la cúspide.

El sexenio de Echeverría y en especial los primeros años del mismo, estuvieron sumamente influidos por la participación que este personaje tuvo dentro de la crisis política de 1968 como Secretario de Gobernación, ya que, de acuerdo con Mario Ojeda, “Echeverría buscó, desde su campaña electoral, granjearse la simpatía de los sectores disidentes y para ello diseñó una política de fomento al diálogo directo, la crítica y autocrítica del sistema y del propio gobierno, política que bautizó con el título de “apertura democrática” [...]”.<sup>33</sup> El principal objetivo era restaurar la credibilidad de la ideología revolucionaria y del propio partido en el poder, en especial, dentro de aquellos sectores sociales en donde el malestar se había acumulado durante los últimos años de la presidencia de Díaz Ordaz.<sup>34</sup>

Las primeras reformas implementadas por Echeverría fueron de orden económico y estuvieron encaminadas a la promoción de la industria doméstica de bienes de capital y las exportaciones, dentro de las principales podemos enlistar el establecimiento de subsidios a la exportación y la reducción de tarifas a los insumos importados en 1971, la expansión de los créditos de corto plazo proveídos por el *Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados* (FOMEX), la creación del Instituto Mexicano de Comercio Exterior

---

33 Mario Ojeda Gómez, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, COLMEX, 1984, segunda edición, p. 167.

34 Para autores como Carlos Tello el México de inicios de la década de 1970 era, en esencia, “[...] muy distinto al que se imaginaban los círculos de poder económico: junto a la solidez monetaria, el crecimiento económico y la aparente estabilidad, estaban la creciente concentración de la riqueza, los rezagos en la atención de los servicios sociales, la concentración de la propiedad de los medios de producción, la penetración del capital extranjero, la insuficiencia agropecuaria, la insuficiencia industrial, el desempleo, la represión y el debilitamiento del sector público.”, Carlos Tello, *La política económica de México 1970-1976*, México, Siglo XXI, 1983, p. 40.

(IMCE) en 1970, así como la del *Fondo de Equipamiento Industrial* (FONEI) en 1972 y la *Ley de inversión extranjera de 1973*.<sup>35</sup>

Estas reformas, proyectadas hacia el sector externo de la economía, tuvieron como principal objetivo solventar las problemáticas generadas por el creciente déficit comercial y el círculo vicioso en que se había convertido la dinámica de endeudamiento externo. De manera paralela, la administración de Echeverría diseñó una política de diversificación de mercados, siendo la búsqueda, la ampliación y la defensa de los términos de intercambio las principales bases de la misma.<sup>36</sup>

Sin embargo, el análisis de la Balanza Comercial por Asociaciones y Países seleccionados del periodo 1971-1976 nos permite inferir que, a pesar de que las autoridades mexicanas tuvieron la intención de llevar a cabo una diversificación de mercados a los cuales exportar las mercancías producidas en el país, la realidad fue totalmente distinta, pues, las cifras indican un crecimiento paulatino del déficit comercial con Estados Unidos y únicamente saldos positivos con la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centroamericano ( Cuadro 1).

Muy pronto esta estrategia de “desarrollo compartido” provocó nuevas tensiones e inquietudes, pues, mientras se observó una aparente reconciliación entre el gobierno y las clases medias, la relación entre la administración encabezada por Echeverría y algunos grupos de la burguesía mexicana fue deteriorándose paulatinamente hacia los últimos años de su sexenio.

---

35 *Ibid.*, pp. 767-768; el que la administración de Echeverría haya tomado como una de sus primeras metas la transformación de la economía mexicana nos indica la difícil situación en que se encontraban aquellos sectores sociales que no se habían visto beneficiados por el desarrollo industrial que había vivido México durante los últimos 20 años, pues como explica Carlos Tello: “El crecimiento del mercado interno también se estancaba: poco podían comprar los obreros cuando sus ingresos aumentaban con un retraso de dos años con respecto a los precios y mucho menos aún los campesinos cuyas remuneraciones [...] fueron forzadas de modo persistente a la baja. Por su parte, la clase media, de un modo artificial, se expandía y se endeudaba para comprar cosas cada vez más superfluas.[...]”, Carlos Tello, *La política...*, *Op. Cit.*, p. 14.

36 Aunque esta política de diversificación de mercados fue observada en un primer momento como la solución para las problemáticas internas de la economía mexicana por buena parte de la opinión pública, diversas voces externaron sus preocupaciones sobre la misma, poniendo énfasis en los pocos resultados obtenidos de otros programas de intercambio comercial firmados por México previamente, “Cabe hacer notar que cada día gana carta de naturalización la idea [...] de que la estrechez del mercado interno se superará por las vías del comercio interlatinoamericano, y no por las de la reforma estructural profunda. Los límites de esta política son obvios y en 10 años de operación del Tratado de Montevideo nuestro comercio con los demás países firmantes apenas llega a una vigésima octava parte del volumen total de comercio mexicano.”, Alonso Aguilar Monteverde y Ricardo Carmona, *México: Riqueza y Miseria*, México, Nuestro Tiempo, 1984, p. 222.

CUADRO 1

BALANZA COMERCIAL POR ASOCIACIONES COMERCIALES Y PAÍSES SELECCIONADOS  
1971-1976.\*  
(Millones de dólares)

| País o asociación   |               | 1971   | 1972  | 1973   | 1974   | 1975   | 1976   |
|---|---------------|--------|-------|--------|--------|--------|--------|
| <b>Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)</b> | Exportaciones | 117    | 141.1 | 164.2  | 262.7  | 267.9  | 314.6  |
|   | Importaciones | 80     | 119.8 | 193    | 209.2  | 412    | 245.5  |
| <b>Mercado Común Centroamericano</b>                        | Exportaciones | 31.6   | 35.4  | 51.9   | 78.5   | 81.6   | 76.4   |
|   | Importaciones | 14.9   | 4.7   | 6.9    | 8.5    | 19.4   | 26.6   |
| <b>Comunidad Económica Europea**</b>                        | Exportaciones | 25.8   | 78.4  | 157.7  | 346.9  | 258.3  | 254.9  |
|   | Importaciones | 205.2  | 473.6 | 644.8  | 1064.8 | 1091   | 983.5  |
| <b>Estados Unidos</b>                                       | Exportaciones | 908    | 948   | 1105.7 | 1510.3 | 1628.5 | 1854.4 |
|   | Importaciones | 1478.2 | 1155  | 2271.9 | 3769.3 | 4108.4 | 3764.5 |
| <b>Japón</b>  | Exportaciones | 64.4   | 19.8  | 125.2  | 120.3  | 104.1  | 100.5  |
|   | Importaciones | 89.9   | 74.6  | 177.9  | 223.7  | 298.4  | 306.4  |

\* *Informe anual del Consejo de Administración a la Quincuagésima Asamblea General Extraordinaria de Accionistas del Banco de México; 1971, México, Banco de México, 1972, pp. 41-42; Informe anual del Consejo de Administración a la Quincuagésima Primera Asamblea General Extraordinaria de Accionistas del Banco de México; 1972, México, Banco de México, 1973, p. 48; Informe anual del Consejo de Administración a la Quincuagésima Segunda Asamblea General Extraordinaria de Accionistas del Banco de México; 1973, México, Banco de México, 1974, p. 54; Informe anual del Consejo de Administración a la Quincuagésima Tercera Asamblea General Extraordinaria de Accionistas del Banco de México; 1974, México, Banco de México, 1975, p. 33; Informe anual del Consejo de Administración a la Quincuagésima Cuarta Asamblea General Extraordinaria de Accionistas del Banco de México; 1975, México, Banco de México, 1976, p. 41; Informe anual del Consejo de Administración a la Quincuagésima Quinta Asamblea General Extraordinaria de Accionistas del Banco de México; 1976, México, Banco de México, 1977, p. 93.*

\*\* En este apartado se incluye el intercambio con Alemania, Francia y Reino Unido.



Lo que inició con enfrentamientos verbales entre un sector de los empresarios mexicanos y el gobierno a finales de 1973 muy pronto se agravó ante la incapacidad por parte del sector privado de asumir un liderazgo real como clase dentro de la sociedad mexicana que le permitiera poner en entredicho la estructura estatal y al gobierno de Echeverría, ya que, a pesar de contar con el apoyo del capital transnacional<sup>37</sup> y de algunas instituciones patronales como el Consejo coordinador empresarial (CCE), la Confederación de cámaras de comercio (CONCANACO), o la Confederación de cámaras industriales (CONCAMIN), las acciones que realizó no tuvieron el impacto esperado.<sup>38</sup>

El alejamiento que comenzó a mediados del sexenio de Echeverría entre los sectores público y el privado y, que tuvo como una de sus motivaciones el acercamiento del presidente con algunos de los sectores disidentes de los sesentas, se incrementó con la llegada de algunos elementos con ideas progresistas al gobierno federal, así como, por la promulgación de la *Ley de regulación de nuevas tecnologías extranjeras y transferencia de tecnología* en 1972, situación que generó, de acuerdo con Miguel Basañez, que la fracción del sector privado con mayores vínculos con el capital estadounidense considerara vulnerados sus intereses y respondiera mucho más agresivamente.<sup>39</sup>

---

37 Miguel Basañez, *El pulso de los sexenios; 20 años de crisis en México*, México, Siglo XXI, 1990, p. 56; Este proceso denominado por Edelberto Torres como *Crisis interburguesa* no ocurrió únicamente en México y en realidad fue producto de una larga crisis de hegemonía y del ascenso de las masas a la vida política del país, es decir “[...] es resultado de la manera en que se van modificando en el interior de la clase dominante las relaciones entre las diversas facciones; en su vinculación con el estado, y, obviamente, con el capital internacional. La modernización burguesa y las opciones para alcanzar otros niveles de acumulación no se dan igualmente para todos, y dependen de las nuevas relaciones con el mercado externo y del control del poder. La disputa por este control ha sido una permanente fuente de conflictos entre grupos y partidos de derecha.”, Gabriel Aguilera y Edelberto Torres Rivas, *Para entender Centroamérica los hechos que formaron la crisis*, San José, Instituto centroamericano de documentación e investigación social, 1986, p. 49.

38 Coincido con Miguel Basañez al señalar que posiblemente “[...] El fracaso más notorio del sector privado en sus propósitos de poner en entredicho al régimen fue el escenificado con motivo de la anunciada huelga nacional encabezada por el recién fundado Consejo coordinador Empresarial, en apoyo a los agricultores de Sinaloa y Sonora. Semejante huelga, verdadera prueba de fuego de la capacidad de convocatoria del sector privado, fracasó y sólo alcanzó a tener ciertas repercusiones aisladas y locales. En oposición a ellos, el Estado demostró que seguía manteniendo más o menos intacta su capacidad de convocar y obtener el apoyo de los grandes contingentes de obreros y campesinos a sus decisiones más audaces y trascendentales [...]”, Miguel Basañez, *El pulso de los sexenios...*, *Op. Cit.*, p. 49.

39 Aunque existió este alejamiento es innegable que en un inicio Echeverría contó con el apoyo de amplios sectores de la burguesía mexicana pues “[...] Los empresarios del país, satisfechos con el balance del régimen de Díaz Ordaz, y acaso también con la noche de Tlatelolco, apoyaron la designación de Echeverría como candidato el PRI a la presidencia de la República [...] Las buenas relaciones que estableció con la cabeza del grupo Monterrey, Eugenio Garza Sada, y con la dirección de la Coparmex [...] así como la decisión de mantener una baja carga fiscal a las empresas y optar por el endeudamiento masivo, como vía de financiamiento del creciente gasto público, demuestran que para Luis Echeverría no eran incompatibles los intentos de promover un acercamiento hacia el sector disidente y las clases populares, con el propósito de mantener buenas relaciones con el sector privado.”, *Ibid.*, pp. 54-55; Para consultar una opinión distinta respecto a las aparentes causas de este rompimiento ver Juan Carlos Moreno-Brid y Jaime Ros, *La dimensión internacional de...*, *Op. Cit.*, pp. 768-769.

Al respecto, algunos autores como Isabelle Rousseau han explicado que, a partir de la administración de Luis Echeverría, es posible observar dos tendencias claras en el actuar de los dirigentes mexicanos. Por un lado, se encuentran aquellos que buscaron una revitalización del legado revolucionario y las instituciones estatales; y por otro, quienes convencidos de las virtudes que tendría la aplicación de algunos elementos del liberalismo económico al aparato estatal mexicano, se propusieron transformarlo.<sup>40</sup>

Finalmente, la situación se tornó crítica en 1975, pues, a partir de ese momento, el fenómeno inflacionario generado por el comercio de bienes y la falta de una coordinación entre precios y salarios, tuvo implicaciones en la sobrevaluación del peso. Por si fuera poco, el sector privado intensificó sus ataques propagando campañas de rumores sobre las reformas a la propiedad rural y urbana, la nacionalización de transnacionales y el congelamiento de los depósitos bancarios, obteniendo como resultado una fuga de capitales en 1976 que asumió dimensiones desastrosas para la economía nacional.

- *2.2.- La reunión de Embajadores de 1971 y la construcción de las bases del proyecto económico regional.*

En julio de 1971 el Secretario Emilio O. Rabasa notificó a los embajadores mexicanos destacados en los países de América Latina que la reunión de embajadores de dicha área tendría lugar en el mes de agosto de ese mismo año, así mismo, se presentaron los objetivos de la misma y se le pidió a cada embajador que preparara un informe sobre las relaciones de México con el país en el que estuviese asignado, así como propuestas a futuro para fortalecer dichos vínculos.

Cabe señalar que, desde mi perspectiva, la relevancia que tuvo esta reunión no solo radicó en el hecho de que ésta fue la primera en su tipo en la historia de las relaciones internacionales de México, sino que, al mismo tiempo, dentro de la misma se planteó como objetivo primario examinar las relaciones de nuestro país con los demás países de la región y desarrollar novedosos canales para incrementar el intercambio económico y cultural con

---

40 Isabelle Rousseau, "La SPP y la dinámica de construcción de un equipo: 1982-1988", en *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XXXVIII, abril-septiembre, 1998, p. 302.

ellos; articulando de esta forma la política económica impulsada por el gobierno de Luis Echeverría con la política exterior y los intereses de la iniciativa privada.<sup>41</sup>

Desde un primer momento, se planeó que la reunión se llevase a cabo del 16 al 19 de agosto y se eligió como lugar de la misma al Hotel Macuto Sheraton de Maiquetía, en Venezuela.<sup>42</sup> Dentro de los nombramientos importantes que se hicieron previamente a que se celebrara ésta, destacó la asignación de la ponencia principal en el tema relativo a las tendencias del Mercado Común Centroamericano, al embajador de México en Costa Rica, Eugenio Anguiano Roch.<sup>43</sup>

Durante los primeros días de agosto y a través de diversos medios de prensa la SRE anunció y promocionó el evento, refiriéndose a éste como parte de la novedosa política económica puesta en marcha por Echeverría.<sup>44</sup> En una entrevista posterior al primer boletín de prensa, el Canciller Emilio Rabasa, explicó de la siguiente forma a los reporteros del diario *La fuente diplomática* los objetivos principales que se buscaban al realizar la reunión, siendo la participación de México en acuerdos comerciales multilaterales y regionales el principal:

[...] vamos a ver cuestiones del Mercado Común Centroamericano expuestas por el embajador Eugenio Anguiano Roch, que es embajador nuestro allí, ALALC por el Embajador Julio Zamora Bátiz y CECLA por el Embajador Barceló de Colombia. Invité [...] a los agregados comerciales para que nos hagan una exposición sobre el Instituto del Comercio Exterior y que los Embajadores a la vez entraran en un diálogo con nuestros Agregados Comerciales [...]<sup>45</sup>

En un tercer boletín de prensa emitido el 11 de agosto por la Dirección General de Prensa de la SRE, se amplió la información respecto a la reunión y especialmente, sobre los invitados externos a la Cancillería que asistirían, destacando la presencia de Eliseo Mendoza Barrueto, Subsecretario de Industria y Comercio y de Gustavo de la Serna, Presidente de la Asociación

---

41 Telegrama de Alfonso de Rosenzweig-Díaz a Eugenio Anguiano Roch, AHGE-SRE, III-5953-1, Reunión de Embajadores Anguiano Roch, Tlatelolco, D.F., 26 de julio de 1971.

42 Telegrama para cifrar de Alfonso de Rosenzweig-Díaz a Federico Barrera Fuentes, AHGE-SRE, III-5953-1, Reunión de Embajadores Anguiano Roch, Tlatelolco, D.F., 2 de agosto de 1971.

43 *Ídem.*

44 En el boletín para la prensa formulado por la SRE se señaló que “Dada la importancia que el Gobierno del Señor Presidente Echeverría concede a la promoción de nuestro comercio exterior, se concederá especial atención a este tema, para lo cual se contará además con la asistencia del Director del Instituto Mexicano de Comercio Exterior, licenciado Julio Faesler.”, Boletín de prensa de Dirección General de Prensa, SRE, a Medios de prensa nacionales, AHGE-SRE, III-5953-1, Reunión de Embajadores Anguiano Roch, Tlatelolco, D.F., 4 de agosto de 1971.

45 Entrevista a Emilio Rabasa por reporteros del diario “La Fuente Diplomática”, AHGE-SRE, III-5953-1, Reunión de Embajadores Anguiano Roch, Tlatelolco, D.F., 5 de agosto de 1971.

de Importadores y Exportadores de la República Mexicana, como representante de la iniciativa privada.<sup>46</sup>

La reunión inició con un discurso pronunciado por Emilio Rabasa en donde éste reiteró que la importancia de dicho evento radicaba en que éste era tan sólo una parte dentro del “Gran Cambio” que “[...] el señor Presidente, Licenciado Luis Echeverría Álvarez, está imponiendo en todos los órdenes de la administración pública y proyectando en los más diversos ámbitos geográficos y sectores sociales del país [...]”,<sup>47</sup> igualmente, el Canciller mexicano explicó de forma muy breve, que este cambio se caracterizaba por el deseo de aumentar la productividad material e intelectual de los mexicanos, tanto individual como colectivamente, buscando la completa autosuficiencia del país.

Tras estas palabras se conformaron grupos de trabajo integrados por países de la misma región, descollando, para los efectos de la presente investigación, el número uno integrado por los embajadores de México en Centroamérica y Panamá.

Durante la primera jornada de labores los embajadores acreditados en Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y Venezuela, expusieron sus análisis sobre la situación política, económica y social de cada uno de estos países, así como sus perspectivas respecto a la situación de las relaciones comerciales con México.

A partir de la información presentada por cada uno de los embajadores del grupo uno es posible señalar que, a pesar de algunos intentos por acercarse comercialmente con otros países del área, la política exterior mexicana previa había fracasado, generando actitudes diversas en cada país pero sin mantener una coherencia u objetivos comunes.

En primer lugar estaban aquellos países con los que México mantenía buenas relaciones comerciales como Costa Rica y Guatemala. En el caso de Costa Rica, el embajador Eugenio Anguiano Roch destacó los efectos benéficos de la visita del presidente de aquel país, José Figueres, a México, así como la que una “Misión Comercial” mexicana había realizado a San José de forma reciente; finalmente señaló a la estrategia económica que comenzaba a delinearse entre ambos países como un buen esquema sobre el cual se podía integrar a los demás países. Con un tono muy similar, Federico Barrera Fuentes, embajador de México en Guatemala, se refirió a la situación económica y de intercambio de

---

46 Boletín de prensa de Dirección General de Prensa, SRE, a Medios de prensa nacionales, AHGE-SRE, III-5953-1, Reunión de Embajadores Anguiano Roch, Tlatelolco, D.F., 11 de agosto de 1971.

47 Informe del Relator, AHGE-SRE, III-5953-1, Reunión de Embajadores Anguiano Roch, Tlatelolco, D.F., 16 de agosto de 1971.

aquel país con México; calificando a la entrevista entre los Primeros mandatarios de ambos países y la visita de una Misión Comercial mexicana a Guatemala como elementos que permitirían alcanzar los objetivos y los logros que se perseguían.<sup>48</sup> Por último, puso énfasis en el tránsito de mercancías que tenía lugar en la frontera de ambos países como un elemento importante que México no podía perder de vista en la relaciones comerciales con aquel país.

En segundo lugar podemos ubicar a aquellos países con los que si bien México no tenía una estrecha relación comercial, ésta no era del todo mal vista por sus gobiernos y existía la posibilidad de llegar a algunos acuerdos. Destacó en este sentido la intervención de Roberto de Rosenzweig-Díaz, embajador de México en El Salvador, quien de una forma sencilla explicó la situación de la siguiente forma:

[...] en los círculos comerciales de El Salvador, existe conciencia de la nueva actitud de México, en materia de intercambio. Los grupos económicos salvadoreños sugieren la adopción de medidas drásticas y tanto en elementos oficiales, como de la iniciativa privada, existe marcado interés en que una Misión Comercial Mexicana, como la que visitó Guatemala y Costa Rica en fecha reciente, vaya a El Salvador, en este año. Sin embargo, estima que antes de las elecciones presidenciales difícilmente podrían adoptarse medidas concretas.<sup>49</sup>

El fragmento es altamente esclarecedor, pues, considero que pone de manifiesto varias de las problemáticas históricas de México en sus relaciones, comerciales o no, con los países centroamericanos, como lo han sido: la dinámica política propia de los países del Istmo; el enfrentamiento entre las élites centroamericanas y mexicanas; y la falta de una visión capaz de abordar la realidad centroamericana.

Como ejemplo de estas problemáticas históricas podemos citar un fragmento de la intervención de Ernesto de Santiago López, embajador de México en Honduras, quien señaló a la falta de información y conocimiento de la realidad centroamericana como uno de los principales obstáculos para establecer una relación comercial más estrecha; debido a esto, insistió en la conveniencia que tendría el que los exportadores mexicanos se documentaran de una manera más certera sobre las perspectivas que permitirían un intercambio mucho

---

48 Resumen, AHGE-SRE, III-5953-1, Reunión de Embajadores Anguiano Roch, Tlatelolco, D.F., 16 de agosto de 1971.

49 *Ídem.*

más activo, y recomendó que se alejaran de toda actitud paternalista y prepotente, pues esto provocaba reacciones negativas en aquel país.<sup>50</sup>

Por último, estaban aquellos países como Panamá y Venezuela con los que, a pesar de tener una relativa cercanía geográfica, las relaciones comerciales de México eran prácticamente inexistentes. El caso de Venezuela es por demás interesante, pues, si bien no se habían desarrollado mecanismos que permitiesen estrechar las relaciones comerciales entre ambos países, los funcionarios mexicanos apuntaron la importancia que podría tener este mercado para colocar los productos nacionales a futuro, especialmente dentro de la concepción de complementación multisectorial.

De igual forma, Ignacio D. Silva, embajador de México en Panamá, señaló la posición de aquel país frente a los grupos económicos regionales en vista de la compleja estructura económica y arancelaria, derivada de su actividad canalera, así como las dificultades con relación a los Estados Unidos que este tipo de esquemas de intercambio podrían tener.<sup>51</sup>

La tercera sesión de trabajo se inició el día 17 de agosto y en ella participaron Rafael de la Colina, Representante de México ante la OEA, Julio Zamora Bátiz, Representante de México ante la ALALC y Víctor Manuel Barceló, quien expuso lo relativo al Grupo Andino. La sesión tuvo por tema las relaciones de México con cada uno de estos organismos internacionales, se plantearon las principales experiencias adquiridas, así como las áreas de oportunidad que cada uno de estos grupos ofrecía a la economía mexicana.

En el balance del Mercado Común Centroamericano, presentado por Eugenio Anguiano Roch en esta sesión, se dejó en claro que, a pesar de que este organismo se encontraba en una etapa de revisión, el proceso de integración económica de dicha región era ya irreversible y ofrecía la posibilidad de que México estableciera relaciones económicas con los países del Istmo que estuviesen fincadas no solamente en lo comercial, sino en lo industrial y financiero.

La intervención de Eugenio Anguiano Roch acerca de este tema muestra de qué manera la administración de Echeverría otorgó un novedoso papel a la política de México hacia Centroamérica, buscando mecanismos que permitiesen un mayor intercambio comercial y sentaran las bases de una integración subregional, pues, como éste apuntó:

---

50 *Ídem.*

51 *Ídem.*

Es evidente la importancia económica potencial que tiene para México la evolución de Centroamérica, por lo que se justifican las medidas que el gobierno del Presidente Echeverría está tomando para ampliar el intercambio económico en el área. La estrategia de crear primero lazos industriales y técnicos con bases de equidad entre Centroamérica y México, de fortalecer los canales de financiamiento y de continuar el intercambio cultural, parece muy apropiada y debe acompañarse de medidas de acción conjunta en el campo de los transportes, el turismo y la investigación técnica y científica. México podrá llegar a establecer un Convenio con los países de Centroamérica, para crear una agrupación subregional [...] El establecimiento de tal proceso de integración económica podría quedar abierto a los países latinoamericanos, insulares y continentales, del área del Caribe, a fin de ir ensanchando este mecanismo de integración [...]<sup>52</sup>

En un sentido muy similar, Julio Zamora Bátiz, Representante permanente en el Comité Ejecutivo de la ALALC, explicó la posición que el gobierno mexicano tenía ante los acuerdos de complementación industrial y las actividades que los embajadores mexicanos debían desarrollar “[...] para lograr, de acuerdo con las instrucciones del señor Presidente, que nuestra acción en el comercio exterior sea concertada de acuerdo con las directrices que recibimos de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de los órganos pertinentes de México [...]”.<sup>53</sup> El segundo punto abordado por Julio Zamora Bátiz fue la situación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), en el cual, destacó el peligro que corría México al quedar aislado de los grupos subregionales y la conveniencia de conformar, junto con los países centroamericanos y Venezuela una subregión, la cual, podría tener una actitud positiva hacia los países antillanos que integraban la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA).<sup>54</sup>

La cuarta sesión tuvo lugar el mismo 17 de agosto y contó con la participación, en primer lugar, de Eliseo Mendoza Berrueto, Subsecretario de la Secretaría de Industria y

52 Resumen, AHGE-SRE, III-5953-1, Reunión de Embajadores Anguiano Roch, Tlatelolco, D.F., 17 de agosto de 1971.

53 Balance y propuestas de Julio Zamora Bátiz, AHGE-SRE, III-5953-1, Reunión de Embajadores Anguiano Roch, Tlatelolco, D.F., 17 de agosto de 1971.

54 La propuesta de Julio Zamora Bátiz consistía en lo siguiente: “[...] esta subregión podría extenderse hasta Venezuela [...] y debe tomar en cuenta la posibilidad de un contacto más estrecho de México con las antiguas colonias británicas que integran CARIFTA que, pese a su estructura comercial orientada todavía hacia la antigua metrópolis, han demostrado en muchas ocasiones su interés por ampliar las relaciones con México.

Quizás, la base del acuerdo suregional México-Venezuela-Centroamérica, que sería una gran potencia en el contexto latinoamericano, pueda ser el proyecto de acuerdo multisectorial que los grupos empresariales mexicanos han estado examinando.”, Resumen y sugerencias, Representación mexicana ALALC, AHGE-SRE, III-5953-1, Reunión de Embajadores Anguiano Roch, Tlatelolco, D.F., 17 de agosto de 1971, de igual forma, en sus propuestas, Eugenio Anguiano Roch señaló la posibilidad de que “A más largo plazo, un mes quizá, presentar al menos un esquema general sobre las implicaciones y posibilidades de que México llegue a formar con Centroamérica y los países de la zona libre de comercio del Caribe, un sub-grupo de integración regional.”, Resumen y proposiciones, Eugenio Anguiano Roch, AHGE-SRE, III-5953-1, Reunión de Embajadores Anguiano Roch, Tlatelolco, D.F., 17 de agosto de 1971.

Comercio, quien trató el tema relativo a la relación entre la política económica impulsada por la administración de Echeverría y los mecanismos mediante los cuales la Secretaría de Relaciones Exteriores debía apoyar la promoción del comercio exterior de México a nivel internacional.<sup>55</sup>

Posteriormente, dentro de la misma sesión, el Director General del Instituto Mexicano de Comercio Exterior Julio Feasler, trazó un panorama de la situación comercial de México, subrayando la necesidad del país por importar bienes de equipo, de capital y materias primas, así como, el incremento en el déficit comercial y el aumento en la deuda exterior que se había registrado durante los últimos años. Brevemente, Julio Feasler “Subrayó la necesidad de alentar la complementación industrial, con objeto de que nuestros empresarios puedan contar con mercados más amplios, para desarrollar industrias que puedan competir en los mercados internacionales.”,<sup>56</sup> así como, la utilidad de mantener contactos permanentes con los comités bilaterales de hombres de negocios, finalmente, terminó señalando como necesaria la colaboración de los distintos cuerpos diplomáticos para desarrollar un aumento efectivo de las exportaciones mexicanas en el área.

La quinta y última sesión estuvo dividida en dos partes. En la primera de ellas, los Consejeros y Agregados Comerciales expusieron sus opiniones a los embajadores del área y se discutieron las propuestas elaboradas por el Encargado de Negocios en Centroamérica y Panamá. Al analizar las distintas iniciativas es posible derivar algunos puntos comunes en ellas, como son: 1) la necesidad por obtener y analizar información económica de cada uno de los países, con el fin de conocer las circunstancias objetivas que rodeaban el intercambio comercial; 2) el papel principal que debía tener el sector privado dentro de este proceso, pues, en todo momento, se recalcó la necesidad de que los “empresarios mexicanos” contaran con los medios necesarios para llevar a cabo una mayor promoción de las exportaciones; y, 3) el novedoso y favorable espacio que ofrecían los mercados

---

55 En resumen, Eliseo Mendoza Berrueto “Mencionó los objetivos de la actual administración que se dirigen a aumentar nuestra capacidad competitiva en los mercados internacionales; sin dejar por ello de atender el problema complejo que plantea la urgencia de crear nuevos empleos y de utilizar la mano de obra del país.

Mencionó la política firme y decidida del señor Presidente, Lic. Luis Echeverría Alvarez, de establecer una completa coordinación entre los diversos grupos de la producción y el sector oficial.

Aludió a la cordialidad y el entendimiento que existe entre la Secretaría de Industria y Comercio y la de Relaciones Exteriores y a la enorme colaboración que presta el Instituto Mexicano de Comercio Exterior al que calificó de verdadero “pivote”, en esta tarea en la que se encuentra empeñado el Gobierno, de aumentar las exportaciones mexicanas.”, Resumen, AHGE-SRE, III-5953-1, Reunión de Embajadores Anguiano Roch, Tlatelolco, D.F., 17 de agosto de 1971.

56 Resumen, AHGE-SRE, III-5953-1, Reunión de Embajadores Anguiano Roch, Tlatelolco, D.F., 17 de agosto de 1971.



centroamericanos (en especial Guatemala y Costa Rica) y caribeños para la economía mexicana, no sólo en el ámbito de los intercambios bilaterales con cada país, sino que también, en la creación de acuerdos comerciales multilaterales.<sup>57</sup>

Finalmente, en la segunda parte de la última sesión de trabajo el embajador Mario Espinoza de los Reyes se refirió al panorama general de las relaciones económicas de México con los países de Centro y Sudamérica y apuntó algunas propuestas que, según él, permitirían incrementar la promoción comercial de México en el continente. Al igual que en las propuestas presentadas por los Consejeros y Agregados comerciales, Mario Espinoza señaló como necesarias la creación de índices estadísticos por producto exportable para cada país, la publicación de anuarios estadísticos, tarifas de importación, directorios de industrias y cámaras, así como, una mayor comunicación entre los embajadores mexicanos y la Dirección de Asuntos Económicos Internacionales.<sup>58</sup>

- *2.3.- La crisis energética de 1973 y la inestabilidad regional.*

La agudización de la crisis económica internacional y el deterioro de la estructura bipolar que había surgido después de 1945, propició que durante la década de los setentas tuviera lugar una distensión en las relaciones este-oeste, así como también, el surgimiento de nuevas fuerzas políticas interesadas en reformar los términos en que hasta ese momento se habían llevado a cabo los intercambios comerciales entre los distintos países.

Este nuevo escenario propició el resurgimiento y consolidación de viejos centros de poder económico y político como Japón y Europa, o la aparición de nuevos como la OPEP y China, así como el deterioro de la hegemonía que habían disfrutado Estados Unidos y la Unión Soviética durante las décadas anteriores.<sup>59</sup>

---

57 Como ejemplo de esto puede observarse la intervención del encargado comercial de México, quien “[...] enfatizó la conveniencia de acuerdos industriales a nivel de empresa privada, conjuntamente con asesoramientos por parte de instituciones oficiales [...] Como caso concreto se mencionó el de la empresa de generación y transmisión de energía de Guatemala.

[...] se encuentran vendidos ya en Guatemala productos eléctricos, adhesivos, refacciones para automóviles, implementos agrícolas, equipos médicos, medicinas, aparatos electrónicos. Que en la mayoría de los casos significan la ampliación y diversificación de líneas ya exportadas anteriormente.”, Resumen y sugerencias, AHGE-SRE, III-5953-1, Reunión de Embajadores Anguiano Roch, Tlatelolco, D.F., 17 de agosto de 1971.

58 Resumen, AHGE-SRE, III-5953-1, Reunión de Embajadores Anguiano Roch, Tlatelolco, D.F., 17 de agosto de 1971.

59 Guadalupe González, “Incertidumbres de una potencia media regional; las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana”, en Olga Pellicer, *La política exterior de México: Desafíos de los ochenta*, México, CIDE, 1983, pp. 62-63; Mario Ojeda Gómez, *Alcances y límites de ...*, *Op. Cit.*, p.170; fue en el sector financiero donde este proceso fue mucho más visible, ya que, como lo apuntó Rosario Green “[...] La competencia entre los bancos puede ser apreciada en el

Uno de los elementos que potenció esta transformación fue el petróleo, ya que, al tratarse de un recurso no renovable, cuyas reservas eran escasas y limitadas, y que tenía una importancia estratégica tanto militar como económica, se convirtió, muy pronto, en un recurso de vital importancia para los países altamente industrializados, desplazando de esta manera a otros energéticos como el carbón.

La versatilidad de este recurso y los distintos productos que de él se podían obtener, aunados a la fuerte dependencia de la industria capitalista por mantener los altos estándares de producción que se habían tenido desde el final de la Segunda Guerra Mundial, no sólo lo posicionaron como uno de los más importantes, sino que, en palabras de Mario Ojeda, lo colocaron como un elemento clave adicional “[...] para clasificar a los países en cuanto a su poder de acción internacional, así como en cuanto a su viabilidad económica y política. Conforme a este nuevo elemento, los países que conforman el mundo contemporáneo pueden dividirse en tres grupos: 1) países que poseen petróleo; 2) países que no lo poseen pero que cuentan con los recursos financieros para adquirirlo y 3) países que ni poseen petróleo ni cuentan con los recursos financieros suficientes para adquirirlo en el extranjero”.<sup>60</sup>

Esta nueva división internacional<sup>61</sup> tuvo un efecto sumamente negativo en la economía estadounidense, pues, al igual que todos los demás países industrializados ésta había establecido al petróleo como el principal energético y, a diferencia de la Unión Soviética que mantuvo una independencia total en esta área, la industria de Estados Unidos dependía en mayor medida de los hidrocarburos importados por sus transnacionales, llegando a alcanzar una cifra cercana al 40% sobre el total.<sup>62</sup>

---

hecho de que existe una gran movilidad en el rango de los diez mayores bancos donde los bancos transnacionales norteamericanos han sido relativamente perjudicados frente a los bancos franceses y alemanes.

Pero en conjunto es la economía norteamericana la que ha perdido vigor ante sus principales competidores europeos y el Japón, declinación de una hegemonía que se manifiesta palmariamente en los descalabros del dólar [...]”, Rosario Green, *Estado y banca transnacional en México*, México, CEESTEM, 1981, p. 194.

60 Mario Ojeda Gómez, “El poder negociador del petróleo: el caso de México”, en *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XXI, núm. 1, julio-septiembre de 1980, p. 44.

61 Rosario Green definió esta nueva división internacional del trabajo de la siguiente forma: “El fenómeno de internacionalización del proceso productivo significa una transformación sustancial del esquema tradicional de la división internacional del trabajo, con la consiguiente asignación a un grupo de países en desarrollo de ciertas funciones industriales antes virtualmente reservadas a los países del centro [...] y la concentración, en contra partida, de los países desarrollados en actividades claves, por ejemplo la actividad financiera y el manejo de la más compleja tecnología existente [...] Se ha instalado un nuevo marco de relaciones entre los diversos capitalismoes nacionales que acentúa la independencia, de manera tal que la fragilidad o fortaleza de un eslabón determina, hoy más que nunca, el porvenir inmediato del sistema en su conjunto [...]”, Rosario Green, *Estado y banca...*, *Op. Cit.*, p. 174.

62 Olga Pellicer, “La seguridad Nacional en México”, en *Cuadernos Políticos*, México, Era, abril-junio de 1979, núm., 27, p. 2; Miguel Wionczek, “Reflexiones sobre las limitaciones de la política energética de México”, en *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XXIII, núm. 1, julio-septiembre de 1982, p. 84.

La situación de dependencia en la que Estados Unidos se encontraba desde 1960 fue uno de los catalizadores de la crisis que, finalmente, llegó en 1973, tras el embargo de la Organización de Países Árabes Exportadores de Petróleo (OPAEP) a las naciones que habían apoyado a Israel en la guerra del Yom Kipur, ya que, la seguridad nacional norteamericana estaba ligada a la posibilidad de mantener un abastecimiento de crudo constante que le permitiera mantener los altos niveles de producción en su economía.

La importancia de ese acontecimiento en el mundo occidental radicó sobre todo en el hecho de que, hasta ese momento, ningún país capitalista había considerado necesario el desarrollo de una política energética a largo plazo y sirvió para definir una política especial de Estados Unidos hacia los países productores de hidrocarburos.

De manera inmediata, el gobierno estadounidense fortaleció sus alianzas con las principales figuras políticas de Medio Oriente, levantó programas de asistencia económica y militar con Arabia Saudita e Irán destinados a consolidar a los grupos políticos afines a Washington e inició un proceso de intercambio económico mucho más estrecho con ellos, todo ello con el objetivo de que un embargo de esa magnitud no volviera a ocurrir, dejando la intervención militar directa como una alternativa riesgosa pero en cierta forma ineludible en caso de que la demanda de crudo no fuera cubierta.<sup>63</sup>

A nivel continental las circunstancias no distaban de ser igual de complicadas, pues, las relaciones entre los países de Centroamérica y el Caribe con México se habían visto afectadas por la política expansionista que Washington había utilizado desde la segunda mitad del siglo XIX y por las constantes guerras intestinas que se habían desencadenado entre las distintas facciones políticas al interior de cada país.

La confrontación este-oeste que tuvo lugar después de la Segunda Guerra Mundial colocó al continente americano dentro de la esfera de influencia de los Estados Unidos, la frase “América para los americanos” se convirtió en una cruda realidad que muy pronto se vio

---

63 Olga Pellicer, “La seguridad Nacional en México” en *Cuadernos Políticos...*, *Op. Cit.*, p. 3; Para poder entender el éxito y la dimensión del embargo llevado a cabo por la OPEP hay que considerar que “[...] la razón que explica fundamentalmente el éxito de la OPEP para fijar los precios del petróleo en el mercado mundial, estriba en que uno de sus miembros, Arabia Saudita, el mayor exportador del orbe, es capaz de jugar un papel de fiel de la balanza entre la oferta y la demanda [...] Arabia Saudita puede controlar la oferta del petróleo casi a voluntad, mediante abrir o cerrar la válvula de producción a su entera satisfacción [...]”, Mario Ojeda Gómez, “El poder negociador del petróleo: el caso de México” en *Foro Internacional...*, *Op. Cit.*, p. 48.

amenazada por diversos grupos que optaban por una democratización que fuera más allá de las palabras y por una independencia política que se opusiera a la tutela norteamericana.<sup>64</sup>

En 1954 la caída del presidente electo de Guatemala Jacobo Arbenz a manos de grupos paramilitares apoyados por la Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos, dio inicio a un nuevo modelo de diplomacia en la región en el que la intervención militar indirecta se volvería el denominador común. Este hecho dejaría huella en las relaciones entre México y los países centroamericanos pues, como señalan algunos autores, el gobierno mexicano no tuvo la mínima intención de intervenir o siquiera alzar la voz ante semejante crimen.<sup>65</sup>

Paralelamente a este proceso el gobierno de Washington generó una serie de iniciativas en colaboración con los grupos afines a su política regional, cuyo objetivo era socavar las bases que permitían, según él, el comunismo en América Latina; sin embargo, los proyectos como la *Alianza para el Progreso* (1961) o el Mercado Común, nunca estuvieron en discordancia con el nuevo modelo de Seguridad Nacional que Estados Unidos implementó desde 1960 y reforzó tras el triunfo de la Revolución Cubana.<sup>66</sup>

Los sucesos que transcurrieron en México, Centroamérica y el Caribe durante toda la década de 1960 impactaron fuertemente a la burguesía norteamericana, pues ésta vio peligrar la hegemonía política y económica que había disfrutado hasta ese momento en su “patio trasero”. Pese a esto, los esfuerzos de diversas organizaciones político-militares por llevar a cabo una transformación radical fueron infructuosos en muchos casos, y en gran medida, desarticulados por las fuerzas militares locales.<sup>67</sup>

---

64 En gran medida la aparición de estos nuevos grupos en los países latinoamericanos respondió a las transformaciones económicas que tuvieron lugar durante la posguerra y que reconfiguraron tanto las relaciones sociales al interior de cada país como entre cada Estado, el caso centroamericano es ejemplificado por Edelberto Torres Rivas de la siguiente forma: “En la posguerra, el sistema económico pareció desdoblarse por efecto de la dependencia externa, para dar paso sobre el viejo modelo agrario exportador, a uno que impulsaba el desarrollo “hacia dentro”, estimulado por el proyecto de mercado común. Se desarrolló con apoyo del estado un importante esfuerzo por la industrialización sustitutiva, y al mismo tiempo, por la diversificación agrícola [...]”, Gabriel Aguilera y Edelberto Torres Rivas, *Para Comprender...*, *Op. Cit.*, p. 46.

65 Mercedes de Vega Armijo (coord.), *Historia de las relaciones...*, *Op. Cit.*, p. 112; sin embargo la actitud adquirida por las autoridades mexicanas contrastó con la reacción de buena parte de la población en nuestro país, ya que, de acuerdo con Luis G. Zorrilla, al conocerse dicha noticia en México se organizó una manifestación multitudinaria para protestar en contra de la intervención norteamericana en los asuntos internos de otro país del continente, Luis G. Zorrilla, *Relaciones de México con la República de Centroamérica y con Guatemala*, México, Porrúa, 1984, p. 807.

66 Esta colaboración descansó sobre una base financiera que, durante el periodo 1970-1975, se transformó, ya que, el capital invertido en América Latina dejó de ser capital que se invirtió directamente en la creación de proyectos económicos y se convirtió en capital que se invirtió en interés, de esta manera se aseguró que la mayor parte del financiamiento proviniera de fuentes privadas, para el caso de México ver Rosario Green, *El endeudamiento público...*, *Op. Cit.*, p. 177.

67 Coincido con Edelberto Torres al señalar que las fuerzas políticas moderadas no tuvieron ninguna oportunidad real para ser reconocidas como una alternativa frente a los gobiernos autoritarios, ya que “[...] siempre vieron en los sectores

La muerte de Ernesto Guevara en 1968 marcó el inicio de una nueva etapa cuyas principales características fueron la aparición de las masas en la vida política y la constante escalada en los niveles de violencia, ya que, en realidad, las condiciones objetivas que habían permitido el desarrollo de la insurgencia en distintos países del continente, lejos de desaparecer, se incrementaron.<sup>68</sup>

Resulta interesante que pese a este clima de inestabilidad regional, durante la década de 1960 las exportaciones de México hacia los países centroamericanos se incrementaron de 6.5 millones de pesos en 1960 a 31 millones en 1970; de igual manera, la variedad de productos exportados cambió, pasando de alimentos y materias primas a artículos manufacturados como medicamentos y productos químicos para la industria agrícola. Sin embargo y, pese a que México había ejercido su soberanía sobre los hidrocarburos que se hallaban en el subsuelo desde la Segunda Guerra Mundial, el petróleo no figuró como un producto primordial en los intercambios comerciales del país.<sup>69</sup>

Muy distinto fue el desarrollo que tuvieron durante ese mismo periodo las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos, pues, en gran medida, el gobierno mexicano trató de obtener tratos preferenciales hacia las exportaciones mexicanas y mantener una corriente de divisas constantes por parte de los trabajadores migratorios y el turismo, con el objetivo de que dichos ingresos contribuyeran al proceso de industrialización nacional. Sin embargo, como se verá en el siguiente apartado, muy pronto las divisiones a nivel interno provocaron que la administración de Echeverría tuviera que buscar soluciones en espacios hasta ese momento poco explorados por sus antecesores.<sup>70</sup>

---

populares una “fuerza auxiliar” para sus luchas. Siempre temieron el comportamiento autónomo y radical de la clase obrera, por ejemplo, y terminaron siempre en transacciones con la fracción más reaccionaria de la burguesía, con los jefes del ejército y del imperialismo.”, Gabriel Aguilera y Edelberto Torres Rivas, *Para comprender...*, *Op. Cit.*, p. 44.

68 Desde mi punto de vista los casos centroamericanos y el mexicano contienen estos dos elementos e ilustran la forma en que se interrelacionan uno con el otro dentro de la sociedad capitalista, pues como señaló Edelberto Torres “[...] el capitalismo en estas sociedades atrasadas resulta particularmente vulnerable por el carácter polarizado que adoptan los conflictos de clase. A través del enfrentamiento armado, las masas populares ganan su condición de sujetos de su historia; en la aplicación despiadada del terror y la violencia, las clases dominantes se defienden colocando en primer término lo que debería ser el límite final de su poder: el control del estado.”, *Ibid.*, p. 40.

69 Mercedes de Vega Armijo (coord.), *Historia de las relaciones...*, *Op. Cit.*, p. 104; a pesar de esto el sector energético fue uno de los que absorbió durante ese periodo la gran mayoría de la inversión pública, ya que, como explica Carlos Tello, “[...] Los energéticos continuaron absorbiendo el grueso de la inversión pública en el renglón de fomento industrial. Ello permitió que el país recuperara su autosuficiencia en materia petrolera hacia finales del periodo 1971-1976 y que la producción petroquímica se multiplicara. Con las inversiones en fomento industrial, el sector público eliminó, en buena medida, estrangulamientos en la oferta que limitaban la continuidad de la industrialización del país y sentó bases para un crecimiento posterior más sólido.”, Carlos Tello, *La política económica...*, *Op. Cit.*, p. 196.

70 Yoram Shapira, “La política exterior de México bajo el régimen de Echeverría: Retrospectiva”, en *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XIX, núm. 1, julio-septiembre 1978, p. 70; Olga Pellicer, “Veinte años de política exterior

- 2.4.- La dimensión interna de la “nueva política exterior” de Echeverría.

Hasta la década de 1960 la política exterior mexicana orbitó, aunque no exclusivamente, en torno a los lineamientos introducidos por Genaro Estrada, quien fuera Secretario de Relaciones Exteriores durante la presidencia de Pascual Ortiz Rubio (1930-1932). En síntesis, éstos consistieron en rechazar el reconocimiento o desconocimiento de gobiernos de otros países, limitándose a mantener o retirar la representación diplomática mexicana cuando el gobierno así lo considerase necesario, siendo el principio de no intervención en los asuntos de otros estados y el derecho de autodeterminación de los pueblos los ejes rectores.

Como he señalado anteriormente, los acontecimientos internos y externos que tuvieron lugar durante la segunda mitad de la década de 1960 en México y el mundo transformaron de forma considerable las vías mediante las cuales el gobierno había establecido su interlocución con los demás actores, en este sentido, la política exterior no fue ajena a este proceso y muy pronto se observó la necesidad de abandonar el aislacionismo diplomático que había mantenido la cancillería mexicana durante casi treinta años.<sup>71</sup>

La resistencia encontrada en la promoción de reformas que permitieran una gradual transformación política a nivel interno durante los primeros años del gobierno de Echeverría, sirvió como justificación idónea para que las autoridades mexicanas desarrollaran una política exterior multilateral y redistributiva que funcionara como estrategia complementaria y permitiera atenuar las dificultades económicas del país. De esta forma, la “nueva política exterior” pretendió: 1) incidir en las relaciones económicas con Estados Unidos; 2) funcionar como medio de contención de los sectores más radicalizados de la clase media y los trabajadores mexicanos; y, 3) estrechar los vínculos del gobierno con la iniciativa privada.

---

mexicana: 1960-1980”, en *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XXI, núm., 2, octubre-diciembre 1980, p. 154.

71 Como lo describe de manera sintética Olga Pellicer, “[...] Entre 1972 y 1976 la política exterior de México se desvió de los lineamientos anteriores. El gobierno del Presidente Echeverría puso en duda la conveniencia de concentrar las relaciones bilaterales en los Estados Unidos, desacreditó la idea según la cual podrían obtenerse ventajas de una “relación especial”, multiplicó los contactos de México con otros países industrializados del mundo capitalista y socialista, finalmente, participó intensamente en las actividades internacionales de los países del Tercer Mundo. Entre estos últimos conquistó un verdadero liderazgo al encabezar la lucha para la firma de una Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, documento que incorporó las principales demandas tercermundistas a favor de un nuevo orden económico internacional.”, Olga Pellicer, “Veinte años de política exterior mexicana: 1960-1980”, en *Foro Internacional...*, *Op. Cit.*, p. 154.

El deterioro de las relaciones económicas entre México y Estados Unidos que comenzó a partir de 1971 con la implementación de impuestos a las exportaciones mexicanas, generó la necesidad de encontrar nuevos mercados en donde éstas pudieran ser acomodadas. Así en 1973 y, después del endurecimiento de las políticas de comercio exterior de Estados Unidos, Echeverría inició una gira internacional que tuvo como objetivo primordial la promoción y diversificación de la economía nacional a partir de la promoción de relaciones con otras potencias industriales, de esta manera, el presidente mexicano visitó Canadá, Reino Unido, Bélgica, Francia, la Unión Soviética y China.<sup>72</sup>

Sin embargo, los escasos resultados de esta gira internacional llevaron a que tan sólo un año después la estrategia fuera diferente<sup>73</sup>. Esta vez ya no se trató solamente de establecer una relación con las potencias industriales, sino, más bien, de conformar un frente común con los demás países del llamado “Tercer mundo”, el cual, buscara el mejoramiento de las relaciones económicas internacionales en favor de los países en desarrollo, siendo la *Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados* el corolario de dicho programa. A pesar de ello, la probable influencia que este documento pudo tener se vio obstaculizada por los votos en contra y las abstenciones de los países industrializados.<sup>74</sup>

En resumen, la nueva diplomacia de Echeverría no afectó de forma significativa los términos en los que hasta ese momento se había llevado a cabo la relación económica con los Estados Unidos, sino que, más bien, amplió las diferencias políticas entre los dos países.

Como señalé líneas atrás el segundo objetivo de la política exterior de Echeverría fue la contención y asimilación de los sectores más radicalizados de la clase media, en especial,

---

72 Yoram Shapira, “La política exterior de México bajo el régimen de Echeverría: Retrospectiva”, en *Foro Internacional...*, *Op. Cit.*, p.82.

73 Este fracaso puede observarse en el crecimiento experimentado por la deuda pública mexicana, pues, “[...] a fines de 1974 la deuda pública externa de México era de 7 981 millones de dólares, de los cuales el 19% comprometía directamente al gobierno federal, el 7% al Departamento del Distrito Federal y el 74% restante a organismos y empresas del Estado [...] de diciembre de 1970 a diciembre de 1973, el gobierno del presidente Echeverría contrató 68 créditos oficiales por un total de casi 1250 millones de dólares, monto en el que predominó, en primer lugar, la aportación del BIRF, con más del 50%, seguida por la del Eximbank, con aproximadamente el 25% [...]”, Rosario Green, *El endeudamiento público...*, *Op. Cit.*, p. 179.

74 Al fracaso que significó en la práctica este documento debe sumársele el de otros proyectos de corte “tercermundista” como la creación de la Universidad Abierta y el Instituto de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo, cuya apertura se previó para 1976, pero que en realidad nunca lograron concretarse, pues como lo expone Mario Ojeda “[...] la vocación tercermundista de Echeverría tuvo [...] límites muy claros. Echeverría procedió en ciertas áreas de colaboración con cautela y pragmatismo. Por ejemplo, su adhesión al grupo de los no alineados nunca fue plenamente confirmada a pesar de sus cordiales encuentros con los líderes de ese movimiento. Por otra parte, al convertirse el país en exportador de petróleo, si bien se hizo causa común con los precios fijados por la OPEP, el ingreso de México a dicho organismo nunca llegó a concretarse.”, Mario Ojeda Gómez *Alcances y límites...*, *Op. Cit.*, pp. 186, 191.

aquellos radicados en las principales ciudades del país. Como ha explicado Mario Ojeda, “[...] no cabe duda que el acercamiento a Chile y Cuba socialistas y las visitas a Moscú y Pekín, restaron bases de sustentación a las críticas provenientes de los sectores de izquierda y dieron satisfacción a los nacionalistas que vieron en ello claros signos de una política exterior independiente respecto de los Estados Unidos.”,<sup>75</sup> de esta manera, la visita realizada por Salvador Allende y las presentaciones que se llevaron a cabo ante trabajadores, campesinos y estudiantes en 1972, contribuyeron a los esfuerzos del Presidente por reforzar su posición con la izquierda, y proyectar una imagen nacionalista y radical.<sup>76</sup>

De forma complementaria los contactos con Cuba fueron intensificados alcanzando la relación entre ambos países su punto máximo desde la llegada de Castro al gobierno de la isla. Este proceso de acercamiento continuó con el apoyo de México a la reincorporación de Cuba al sistema interamericano y culminó con la visita de Echeverría a La Habana en 1975.<sup>77</sup>

Estos acercamientos del gobierno con los sectores de izquierda, los grupos marginales y los gobiernos de corte socialista latinoamericanos, generaron un paulatino resquebrajamiento en la cúspide hacia el final del sexenio. De manera que, para despresurizar las tensiones entre el gobierno, los sectores más radicales de la derecha y los empresarios más conservadores, Echeverría se entrevistó con el Papa Pablo VI a principios de 1974. Este acontecimiento, a pesar de ser visto con buenos ojos por estos grupos, no impediría el rompimiento ni la crisis económica de 1976.

---

75 *Ibid.*, p. 203.

76 Este acercamiento no significó, en realidad, un apoyo completo o un respaldo a nivel continental por parte del gobierno mexicano, pues en su análisis sobre las relaciones con el gobierno de Allende en 1971, el embajador de México en Chile Ismael Moreno Pino, hizo el siguiente señalamiento: “1) Parecería ser aconsejable que el año de 1971 fuera un año de cuidadosa observación en lo político, evitándose hasta donde ello sea posible toda actitud o compromiso que tendiera a identificarnos ante la opinión pública continental, ya sea como amigos incondicionales o como implacables opositores del régimen chileno. Los próximos meses bien pueden resultar decisivos para determinar el futuro político de la Revolución Chilena, ya que sus proyectos tales como el de instalar la Asamblea del Pueblo en reemplazo del parlamento, pueden llegar a hacer crisis a plazo más o menos breve.”, Resumen y propuestas, AHGE-SRE, III-5953-1, Reunión de Embajadores Anguiano Roch, Venezuela, 18 de agosto de 1971.

77 Echeverría visitó la isla en compañía de su familia en agosto de 1975, durante su visita se firmaron el Acuerdo de Colaboración Económica y Técnica en la industria azucarera, el Acuerdo de Cooperación en materia de turismo, el Acuerdo en materia de Radio y Televisión y el Acuerdo para el Suministro de níquel por parte de Cuba; coincido con Mario Ojeda al señalar que todos estos guiños por parte de las autoridades mexicanas dieron la impresión de que “Por parte de México parecía existir un deseo aún mayor que el de Cuba de aumentar a corto plazo el comercio entre los dos países. Esto era el resultado de una política económica de diversificación de mercados y fomento de las exportaciones, que el gobierno había auspiciado vigorosamente [...] también existía el deseo de darle contenido a una nueva política exterior, cuyo pilar básico era el “pluralismo ideológico”, principio que había sido el punto clave de la posición internacional del gobierno de Echeverría [...]”, Mario Ojeda Gómez, *México y Cuba revolucionaria; cincuenta años de relación*, México, COLMEX, 2008, pp. 100 y 111.



Como se ha mostrado a lo largo del presente capítulo, la administración encabezada por Luis Echeverría trató de generar en todo momento un clima propicio para que la iniciativa privada y, en especial, “los empresarios mexicanos” tuviesen los elementos necesarios que les permitieran desarrollar y expandir sus negocios. Lo anterior resulta evidente al revisar las cifras sobre inversión nacional bruta fija durante el periodo 1970-1974, ya que, éstas indican que, en realidad, la gran mayoría de los recursos invertidos durante aquellos años provinieron del sector privado (Cuadro 2).

CUADRO 2

INVERSIÓN NACIONAL BRUTA FIJA 1970-1974.\*  
(Millones de pesos)

| Año  | Concepto |         |         |           |           |
|------|----------|---------|---------|-----------|-----------|
|      | Total    | Pública | Privada | % Pública | % Privada |
| 1970 | 823,00   | 292,05  | 530,95  | 35.5      | 64.5      |
| 1971 | 820,00   | 223,97  | 596,03  | 27.3      | 72.7      |
| 1972 | 980,00   | 332,98  | 647,02  | 34.0      | 66.0      |
| 1973 | 127,100  | 498,38  | 772,62  | 39.2      | 60.8      |
| 1974 | 173,400  | 648,17  | 108,583 | 37.4      | 62.6      |

En este sentido, concuerdo con Carlos Tello al señalar que la tesis que plantea que los problemas económicos del país, incluyendo la crisis de 1976, tuvieron como fuente principal el enfrentamiento entre el Estado mexicano y los grupos empresariales, no deja de ser mecánica y simplista,<sup>78</sup> ya que, a pesar de que el balance general de las principales políticas

\* *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos; 1975-1976*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, Coordinación general del sistema nacional de información, 1979, vol. X, p. 850.

78 De acuerdo con la explicación ofrecida por Carlos Tello esta tesis presupone, al menos, tres aspectos que poco se argumentan y razonan en la relación entre empresarios y Estado “[...] a) que se instrumentaron durante el sexenio de 1970-1976 políticas económicas que atentaron contra los verdaderos intereses de la iniciativa privada; b) que los problemas económicos del país no tienen raíces estructurales añejas, muchas de las cuales arrancan de la época del desarrollo estabilizador, y c) que se puso en acto una política económica esencialmente distinta a la prevaleciente durante la época del desarrollo estabilizador. [...] Durante ese periodo el Estado continuó desempeñando un papel doblemente clave para la reproducción del sistema: por una parte, creando las condiciones favorables para la acumulación privada; por la otra, interviniendo directamente en el proceso de formación de capital cuando ello era necesario para fortalecer el desarrollo nacional y, en esa medida, apoyar el que llevaba a la práctica la iniciativa privada.”, Carlos Tello, *La política económica...*, *Op. Cit.*, p. 194; una opinión similar es presentada por Alonso Aguilar y Ricardo Carmona al explicar la forma en que se repartió durante ese periodo el capital público y sus relaciones con el privado “[...] Corresponden a un sistema de relaciones de producción y a una constelación de fuerzas políticas en los

impulsadas por el gobierno de Echeverría resulta negativo, es evidente que en ningún momento éstas fueron contrarias a los intereses de la iniciativa privada ni establecieron una política económica radicalmente distinta a la implementada por sus antecesores en el cargo.

Como ejemplo de lo anterior estaría, en primer lugar, la fracasada reforma fiscal que, en realidad, nunca pudo generar una redistribución del ingreso y la riqueza del país, lo que se tradujo, muy pronto, en una insuficiencia de financiamiento estatal, pues, a pesar de que los ajustes a los diversos impuestos buscaron un efecto recaudatorio, este nunca fue proporcional a los gastos que realizó el sector público.<sup>79</sup>

De igual forma y como lo muestra el análisis de la Balanza de Mercancías de 1971 a 1976 (Cuadro 3), durante la presidencia de Luis Echeverría el déficit comercial de la economía mexicana se incrementó de forma exponencial hasta casi un 300%. Esta situación, nos permite identificar como otros factores que explican el fracaso de la política económica echeverrista a la ausencia de una auténtica promoción de las exportaciones que, más allá de las buenas intenciones, se estableciera y se instrumentara de forma adecuada;<sup>80</sup> así como también, a la inexistencia de políticas destinadas a frenar la salida de divisas del país por diversos conceptos y que no sólo se limitaran a seleccionar las importaciones.

---

que no solamente se permite, sino que en cierto modo se obliga al poder público a realizar todas aquellas inversiones que, siendo necesarias para el funcionamiento del aparato económico resultan inatractivas para los inversionistas privados por ser demasiado costosas, por imponer grandes riesgos u ofrecer rendimientos muy modestos o, porque operadas por el capital privado no podrían ser fuente de estímulo y de generosas “economías externas”, como lo son en manos de gobiernos que en verdad han llegado a convertirse en pilares de la empresa privada, conforme a una filosofía que, sin siquiera discutir tan grave cuestión, identifica en la práctica los intereses de los grandes capitalistas con los de la nación en su conjunto.”, Alonso Aguilar Monteverde y Ricardo Carmona, *México: Riqueza...*, *Op. Cit.*, p. 32.

79 El incremento del gasto público durante el periodo 1970-1976 se dio solamente en algunas áreas y de acuerdo a la prioridades establecidas “[...] la promoción industrial absorbió la tercera parte del incremento (33.5%), destacando el renglón de energéticos con cerca del 25% del aumento del gasto total; la educación, la salud y la seguridad social absorbieron el 23.1% del incremento y el fomento agropecuario, pesquero y comercial agrícola el 15.2%. Estas actividades prioritarias representaron, en conjunto, cerca de cuatro quintas partes del incremento en el gasto total público federal [...]”, Carlos Tello, *La política económica...*, *Op. Cit.*, p. 193.

80 Esta ausencia es, para Rosario Green, uno de los factores que produjeron un déficit en la Balanza Comercial de México en aquellos años, pues “[...] la inoperancia de una auténtica política de promoción de exportaciones, que si bien en el modelo de incentivos fiscales funciona de manera aceptable, en la práctica se enfrenta a un buen número de obstáculos burocráticos que le restan eficiencia y viene finalmente a favorecer a un grupo muy reducido de “exportadores nacionales” que son en realidad filiales de grandes compañías transnacionales que han trasladado su actividad del campo tradicional de las industrias extractivas y los servicios básicos, al más dinámico de las manufacturas [...] habría que aludir a la ineficiencia misma de la economía mexicana, vista a través de sus más importantes sectores: el agrícola [...] y el industrial [...]”, Rosario Green, *El endeudamiento público...*, *Op. Cit.*, pp. 188-189.

CUADRO 3

BALANZA DE MERCANCÍAS 1971-1976.\*  
(Miles de dólares corrientes, no incluye revaluación)

| Año  | Exportaciones |                   |                      | Importaciones |                   |                      | Déficit  |
|------|---------------|-------------------|----------------------|---------------|-------------------|----------------------|----------|
|      | Total         | Bienes de consumo | Bienes de producción | Total         | Bienes de consumo | Bienes de Producción |          |
| 1971 | 3376467       | 807508            | 666956               | 4079998       | 536066            | 1871211              | -703531  |
| 1972 | 3795177       | 926460            | 738804               | 4584575       | 608216            | 2109650              | -789398  |
| 1973 | 2063242       | 1189749           | 873493               | 3812725       | 850982            | 2961748              | -1749483 |
| 1974 | 2850015       | 1363433           | 1486164              | 6056709       | 1314129           | 4738572              | -3206694 |
| 1975 | 2858625       | -                 | -                    | 6580156       | 599868            | 5293870              | -3721531 |
| 1976 | 3297800       | -                 | -                    | 6029589       | 310692            | 5215544              | -2731789 |

Finalmente, estarían las políticas monetaria y crediticia que fueron aplicadas con relativo éxito, pues su carácter restrictivo encareció los créditos, congelando los recursos disponibles en el Banco de México y abrió la puerta a la dolarización del sistema bancario. Los resultados obtenidos de estas políticas fueron una inflación creciente que no pudo ser detenida desde finales de 1975 y, finalmente, la devaluación del peso en 1976.

\* *Informe anual del Consejo de Administración a la Quincuagésima Asamblea General Extraordinaria de Accionistas del Banco de México; 1971, México, Banco de México, 1972, pp. 40, 62, 63; Informe anual del Consejo de Administración a la Quincuagésima Primera Asamblea General Extraordinaria de Accionistas del Banco de México; 1972, México, Banco de México, 1973, pp. 63, 65; Informe anual del Consejo de Administración a la Quincuagésima Tercera Asamblea General Extraordinaria de Accionistas del Banco de México; 1973, México, Banco de México, 1974, pp. 59, 60; Informe anual del Consejo de Administración a la Quincuagésima Cuarta Asamblea General Extraordinaria de Accionistas del Banco de México; 1974, México, Banco de México, 1975, pp. 59, 60; Informe anual del Consejo de Administración a la Quincuagésima Sexta Asamblea General Extraordinaria de Accionistas del Banco de México; 1975, México, Banco de México, 1976, pp. 70, 71; Informe anual del Consejo de Administración a la Quincuagésima Octava Asamblea General Extraordinaria de Accionistas del Banco de México; 1976, México, Banco de México, 1977, p. 71.*

### **3.- El sexenio de López Portillo**

*“Se ha demostrado que la lucha por alcanzar niveles más altos de bienestar para los mexicanos exige actuar más allá de nuestras fronteras. Nuestra política interna de desarrollo, por amplia y profunda que sea, se limitaría si no quedaran integradas en una acción global nuestras definiciones frente al ámbito internacional y no se reconociera la influencia que nuestra política exterior tiene en nuestro empeño de progreso interno en todos los órdenes.”*

*José López portillo.*

- 3.1.- *El control de la crisis.*

La crisis que tuvo lugar durante el último año de la presidencia de Luis Echeverría puso de manifiesto el enfrentamiento de dos facciones de la burguesía mexicana bien delimitadas: por un lado la oligarquía más reaccionaria ligada al capital transnacional y subordinada a las políticas económicas del capital monopolista; y, por el otro, elementos de la burguesía nacional con gran influencia en el aparato estatal, apoyados por grandes segmentos de la pequeño burguesía e incluso buena parte de los cuadros dirigentes del movimiento obrero oficial.<sup>81</sup>

A pesar de que el discurso lopezportillista tuvo en todo momento un carácter reconciliador, la realidad fue que al negociar con los propietarios sonorenses, el nuevo presidente enjuició y desautorizó a la administración anterior y terminó pagando un costo más elevado, como si se tratase de una disculpa política. Esta situación se vio intensificada a inicios de 1977 con la elección del presidente de la Concanaco, pues, Carlos Sparrow Sada, candidato por la Canaco de Ciudad Obregón, declaró en aquel momento que uno de sus objetivos principales era evitar el extremo control que ejercían los agremiados del Distrito Federal sobre el resto de la confederación y utilizar a dicho organismo como un vehículo de vigilancia del poder estatal.<sup>82</sup>

---

81 Para Isabelle Rousseau esta situación fue uno de los factores que, en gran medida, pusieron en riesgo la estabilidad política y el crecimiento económico del país durante la presidencia de Luis Echeverría y llevó a que al iniciar su gobierno, José López Portillo creara la Secretaría de Programación y Presupuesto, todo esto con la finalidad de controlar al grupo financiero y corregir así la anarquía administrativa, Isabelle Rousseau, “La SPP y la dinámica de constitución de un equipo”, en *Foro Internacional...*, Op. Cit., p. 308.

82 Rogelio Hernández Rodríguez, *Empresarios, Banca y Estado; el conflicto durante el gobierno de José López Portillo 1976-1982*, México, FLACSO, MAP, 1988, pp. 166-167.

A la par de este proceso de crisis interburguesa se desarrolló una crisis económica que mostró, muy pronto, el fracaso de la política económica impulsada por Luis Echeverría. La imposibilidad de generar una redistribución equitativa de los ingresos, de acabar con el desempleo y de dejar atrás la supuesta dinámica de dependencia económica con las principales potencias industrializadas, tuvieron como consecuencia que el incipiente gobierno lopezportillista se viese en la necesidad de negociar el futuro económico del país con los principales organismos financieros internacionales y sus esbirros mexicanos.<sup>83</sup>

Como consecuencia de esta negociación, las autoridades mexicanas se vieron obligadas a aceptar una serie de iniciativas propuestas por el Fondo Monetario Internacional, como, por ejemplo, devaluar la moneda y, con ello, tirar por la borda las aspiraciones echeverristas de tener una mayor diversificación tanto de acreedores internacionales como de mercancías y mercados a los cuales exportar.<sup>84</sup>

Como ha mostrado Mario Ojeda uno de los principales factores que le permitieron al presidente López Portillo cerrar dicho convenio con el FMI fue que el financiamiento para la industria petrolera se diera en una cuenta separada a la correspondiente por el servicio de deuda externa, de manera que este capital adicional le permitió al gobierno mexicano consolidar dicha industria y asegurar con ello las divisas necesarias para el pago de la deuda.<sup>85</sup>

Los problemas suscitados con los capitalistas nacionales e internacionales desembocaron en un notable distanciamiento entre la nueva administración y su antecesora, sin embargo, en su *Plan Básico de Gobierno* de 1976, López Portillo reconoció una continuidad entre el trabajo iniciado por Echeverría y el suyo, señalando a los cambios originados entre 1970 y 1976 como el punto de partida sobre el cual trabajaría su gobierno.<sup>86</sup>

83 Rosa María Mirón y Germán Pérez, *López Portillo: Auge y crisis de un sexenio*, México, Plaza y Valdéz, UNAM, 1988, p. 20.

84 Mario Ojeda Gómez, *Las relaciones de México con los países de América Central*, México, COLMEX, 1985, p. 16; dentro de los principales elementos que contenía el Convenio de facilidad ampliada firmado con el FMI “[...] se adoptó la decisión de dejar que el peso mexicano encontrara un nuevo nivel de equilibrio; mientras ello sucedía el oro mexicano se valoraría a la tasa de 1976. Otras medidas que se adoptaron fueron la creación de un impuesto a la exportación, la suspensión del sistema de certificados de devolución impuestos (CEDIS) y el desmantelamiento progresivo de los controles necesarios a las importaciones, así como reducir las tasas de importación de insumos industriales y la negación de permitir ajustes en los precios que no estuvieran basados en aumentos a costos.”, Miguel Basañez, *El pulso de los sexenios...*, *Op. Cit.*, p. 61.

85 Mario Ojeda Gómez, *Las relaciones de México...*, *Op. Cit.*, p. 17;

86 Igualmente López Portillo reconoció a su administración como un periodo de transición y cuyo objetivo principal era construir una nueva sociedad que “[...] concilie la libertad y justicia; llegue a la cabal democracia social, en que todos los mexicanos tengan igualdad de oportunidades y de posibilidades y participen y decidan en los procesos políticos; en que una nueva economía sustituya, por el uso y la satisfacción, el lucro y lo superfluo; en que el derecho al trabajo sea

Estoy firmemente convencido de que el hecho de que López Portillo no fuera tajante al señalar las diferencias de su gobierno con el de su antecesor respondió, más allá de las filiaciones partidistas, a la idea que éste tenía sobre la función histórica del Estado mexicano, ya que, él no sólo lo concebía como el principal responsable del desarrollo económico del país y por encima del sector privado, sino que, al mismo tiempo, creía firmemente que éste era el principal elemento articulador de las distintas clases que componían a la sociedad mexicana.<sup>87</sup>

En este sentido, la negociación de la deuda fue concebida como parte de una estrategia económica constituida por tres distintas etapas: en la primera (1977-1978), los esfuerzos se concentrarían en enfrentar y superar la crisis económica; la segunda etapa (1979-1980), estaría centrada en la estabilización de la economía nacional; y, por último durante la tercer etapa (1981-1982), se preveía que la economía adquiriera un ritmo mucho más elevado.<sup>88</sup> La urgencia de poner en marcha tal proyecto llevó al gobierno de López Portillo a favorecer las actividades de extracción y exportación de los recursos energéticos del país, pasando así, como lo describió Olga Pellicer, de una época donde la sustitución de las importaciones era el objetivo central de la política económica nacional, a otra, en donde las actividades desarrolladas por la industria petrolera se convirtieron en el eje rector de la economía del país.<sup>89</sup>

En un primer momento los recursos derivados de las actividades petroleras le dieron a José López Portillo el margen de maniobra necesario para desarticular la unidad dentro del

---

garantía y realidad para todos los mexicanos; en que la seguridad opere de la cuna a la tumba, y en que, regidos por el derecho, sigamos llevando nuestras banderas al mundo, para transformarlo en un mundo de solidaridad y cooperación, y no en coto de unas cuantas potencias o empresas transnacionales o en campo de luchas despiadadas.”, “Plan Básico de Gobierno” en *Antología de la planeación en México (1917-1985); Reforma administrativa y planeación (1976-1978)*, México, FCE, SPP, 1985, t. 6, p. 11.

87 En su Plan Básico de Gobierno López Portillo explicó de la siguiente forma al Estado mexicano “[...] En México el responsable del desarrollo es el Estado como depositario y guardián de una soberanía que radica en el pueblo. La propiedad es un producto social, regulable, y cambiante conforme al interés popular y nacional. Las empresas privadas, sociales, y del Estado comparten la responsabilidad de administración de los recursos nacionales, pero es este el que finalmente debe rendir cuentas a la población. El pueblo tiene el derecho inalienable de exigir la correcta administración de su riqueza. Al Estado corresponde cuidar y garantizar que nunca se lesione el bienestar común.”, *Ibid*, p. 55.

88 Rosa María Mirón y Germán Pérez, *López Portillo...*, *Op. Cit.*, p. 53.

89 Olga Pellicer de Brody, “Veinte años de política exterior mexicana: 1960-1980”, en *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XXI, no. 82, octubre-diciembre 1980, p. 156.; como Mario ojeda señala la precaria situación en la que López Portillo asumió la presidencia “[...] llevó al nuevo gobierno a echar mano de los recursos petrolíferos como instrumento de salvación, a corto plazo, frente a la crisis económica y como la alternativa más rápida para restablecer su poder de negociación frente a los grupos políticos internos y frente al exterior. De aquí entonces que el primer problema que tuvo que sortear el gobierno mexicano fue el de persuadir a la opinión pública, tanto nacional como internacional, acerca de la enorme magnitud de las reservas petroleras [...]”, Mario Ojeda Gómez, “El poder negociador del petróleo: el caso de México”, en *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol XXI, no. 81, julio-septiembre, 1980, p. 53.

grupo disidente de la burguesía. De igual forma, el aparente cambio en las directrices de la política económica y la liberación de algunos de los controles gubernamentales impuestos por Echeverría a la misma, le otorgaron el consenso necesario a nivel nacional para poner en marcha su ambicioso proyecto.

Pese a contar con este apoyo, la negociación con el FMI puso de manifiesto la interrelación existente entre la estructura financiera internacional y la elaboración y puesta en marcha de la política económica nacional durante ese periodo, ya que se observó la importancia de los sistemas crediticios, especialmente los bancarios, para mantener los procesos productivos de manera eficiente y sin sobresaltos.<sup>90</sup>

El crédito externo y la consiguiente deuda pública asociada a él fueron un tema prioritario para el gobierno de López Portillo durante la primer etapa de su mandato y, aunque durante el periodo 1977-1978 se registró una notable disminución de la participación del capital norteamericano en los créditos canalizados a México y un constante ascenso de otros acreedores provenientes de Europa y Japón, la realidad fue que al finalizar dicha etapa Estados Unidos continuó siendo el principal acreedor con un 29% respectivamente.<sup>91</sup>

La situación al interior no era muy diferente, pues, la mayor parte de la inversión en materia económica era realizada por un número reducido de bancos ligados a los principales órganos privados de financiamiento internacional. Como ejemplo de lo anterior podemos señalar el caso de Nacional Financiera (NAFINSA), que hasta junio de 1978, contaba con un patrimonio de 41 mil millones de pesos, de los cuales 8 mil millones habían sido destinados a

---

90 Alonso Aguilar Monteverde explicó la importancia de los bancos dentro del sistema capitalista mexicano de la siguiente forma: “Son un pilar fundamental del sistema de crédito que influye de manera decisiva en la captación, canalización y empleo de recursos financieros cuyas principales fuentes son los grandes bancos extranjeros y especialmente norteamericanos, antes oficiales e internacionales y hoy cada vez más, privados; la creación del dinero [...] La fijación de tipos de interés y los diferenciales entre los que los bancos pagan y cobran les permite, además, obtener altas ganancias [...]

[...] dichos bancos [estatales] contribuyen a acentuar la dependencia, el drenaje del excedente y las deformaciones propias del subdesarrollo [...] aun los cuantiosos financiamientos que reclaman la producción de petróleo y energía, el transporte ferroviario, las comunicaciones e incluso la producción de minerales y oro, lejos de estar desconectados del capital monopolista son hoy parte integrante de éste y condición a la vez para impulsar el desarrollo.”, Alonso Aguilar Monteverde, *Estado, Capitalismo y clase en el poder en México*, México, Nuestro Tiempo, 1985, pp. 179-180.

91 En su libro *Estado y Banca transnacional en México* Rosario Green explicó que el fenómeno de desnorteamericanización al que hago referencia fue un común denominador para las economías en vías de desarrollo durante aquellos años “[...] Entre los factores que han originado este cambio se señala, en primer término, el aumento de la demanda doméstica norteamericana de fondos prestables ocurridos en esos años, comparativamente mayor a la que tuvo lugar en los países industrializados [...] Esto ha tenido sus repercusiones sobre la capacidad competitiva de la banca transnacional norteamericana en el mercado mundial de capitales, en el sentido de restringirla por la vía de resistirse a bajar la tasa de interés [...] ya que las perspectivas de ganancia en el mercado doméstico se presentan más favorables al paso en que aumenta la demanda dentro de ese mercado [...]”, Rosario Green, *Estado y Banca transnacional...*, *Op. Cit.*, p. 200.

la siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, 6705 al fomento turístico, 3026 a la industria pequeña y mediana y 1130 al financiamiento del Programa Nacional Fronterizo.<sup>92</sup>

En una situación similar se encontraba grupo SOMEX, un conglomerado constituido por 7 bancos que poseía inversiones directas en 39 empresas, con activos totales que rondaban los 15 mil millones de pesos y operaban en distintas divisiones (automotriz, petroquímica, química básica, etc.). Finalmente, el caso del Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) ejemplifica perfectamente la situación en la que se encontraba la banca de inversión nacional, ya que, al igual que otros bancos estatales, operaba a partir de préstamos procedentes en su mayoría de bancos privados norteamericanos como el Bank of America o el Chase Manhattan, los cuales eran canalizados a través de créditos a corto y mediano plazo hacia aquellas industrias dedicadas a la elaboración de productos destinados a la exportación.<sup>93</sup>

Para solventar esta problemática financiera y, a diferencia de su antecesor, José López Portillo buscó un relativo acercamiento con los acreedores estadounidenses durante la primera etapa de su gobierno, siendo la visita a su homólogo Jimmy Carter en 1977 y, las posteriores reuniones con miembros de las organizaciones multilaterales de financiamiento y con representantes de la banca privada norteamericana, el punto más álgido del mismo.

Desde mi perspectiva el Plan Básico de Gobierno (PBG) de López Portillo condensó dentro de sí las principales iniciativas y proyectos que guiaron el actuar de su administración durante los primeros dos años.<sup>94</sup> Para poder llevar a cabo los objetivos propuestos en dicho

---

92 Igualmente bancos estatales como Banobras o Banrural con capitales que rondaban los 85 mil y 46 mil millones de pesos respectivamente, operaban financiando principalmente a contratistas de obras públicas y a industrias que elaboraban sobre todo artículos destinados a la exportación, Alonso Aguilar Monteverde, *Estado, Capitalismo..., Op. Cit.*, pp. 173, 174 y 1176.

93 *Ibid.*, pp. 175-176; la relación de Bancomext con la banca privada norteamericana puso también sobre la mesa las relaciones de algunos funcionarios públicos con la misma, pues, como lo demostró Alonso Aguilar Monteverde al evaluar a 89 funcionarios que pasaron de la esfera financiera a la SRE “[...] aparte de que 10 funcionarios ocupan altos cargos en la Secretaría de Relaciones, 13 han sido embajadores en países muy importantes y 10 a 12 más han mantenido estrechas relaciones con el FMI, el BIRF, el BID, el Eximbank, la Tesorería y los grandes bancos privados de los Estados Unidos. Al respecto es muy revelador que casi todos los últimos embajadores mexicanos en Washington hayan sido, antes o después, altos funcionarios financieros. Tal es el caso de los Monteros, Carrillo, Flores, Rabasa, Olloqui y Margáin.”, *Ibid.*, p. 101.

94 Dentro de los principales objetivos que contenía el Plan destacan: “2) Consolidar la independencia nacional mediante una política interna que fortalezca nuestra economía, diversifique nuestras producciones, incremente la sustitución de importaciones y las exportaciones. Para el logro de tal objetivo, deben simultáneamente adoptarse medidas de política interna y de política internacional [...]

3) La lucha por el empleo productivo y remunerado para todos los mexicanos, el combate al desempleo y al subempleo y el encauzamiento hacia ese objetivo de nuestra política de desarrollo económico [...]

4) Mayores ingresos reales para la población ya ocupada, a fin de reducir la desigualdad en la distribución del ingreso nacional, dar lugar a un mercado de crecimiento, que estimule el desarrollo, convirtiendo en demandas efectivas



documento, López Portillo realizó una serie de reformas políticas y administrativas que en conjunto y, teniendo en la planeación su elemento articulador, fueron observadas como una novedosa estrategia de racionalización en la creación y puesta en marcha de las políticas públicas.

Paralelamente, la Reforma Política de López Portillo dio cabida y legalizó a los partidos políticos de oposición y a las asociaciones políticas, sometiéndolos a un marco legal y dando con ello cabida a varios sectores de la población que desde 1968 buscaban espacios de participación política, ya que, como el propio presidente señaló durante su primer informe de gobierno: “Propiciamos la concurrencia de los partidos políticos de cualquier ideología, para conformar la voluntad nacional con el concurso de todos los ciudadanos, en el pleno ejercicio de sus derechos y claro conocimiento de sus obligaciones.”<sup>95</sup>

Sin embargo, los cambios introducidos por esta reforma no significaron una mayor participación e injerencia de los sectores obreros y campesinos en el sistema político nacional, pues, en realidad, la gran mayoría de funcionarios públicos y políticos que tenían cargos en instituciones estatales siguieron procediendo de familias urbanas y, en especial, de la pequeño burguesía.<sup>96</sup>

Por su parte, la Reforma Administrativa impulsada por López Portillo contó con dos etapas distintas. En la primera, se llevó a cabo una reubicación de las funciones de las dependencias principales del poder ejecutivo, de igual manera, fueron introducidos y aprobados diversos proyectos de ley como la Ley Orgánica de Administración Pública Federal, la Ley de Contabilidad, Presupuesto y Gasto Público y la Ley General de Deuda Pública.<sup>97</sup>

---

numerosas necesidades insatisfechas del pueblo mexicano.”, “Plan Básico de Gobierno”, en *Antología de la planeación en México (1917-1985)*..., *Op. Cit.*, p. 17.

95 José López Portillo, *Primer informe de gobierno que rinde al H. Congreso de la Unión José López Portillo, Presidente Constitucional*, México, Presidencia de la República, 1977, p. 164.

96 Alonso Aguilar Monteverde, *Estado, Capitalismo...*, *Op. Cit.*, pp. 125-126.

97 En un discurso pronunciado respecto a la Reforma Administrativa López Portillo señaló los objetivos de estas leyes de la siguiente forma: “Creemos honestamente que la Ley Orgánica de la Administración Pública, novedad de nuestra legislación que la ley de Presupuesto y Contabilidad; que la Ley de Deuda Pública y que las mejoras a la Ley orgánica, constituyen base fundamental para mejorar el funcionamiento administrativo de nuestra nación, considerando que nuestro país, tal vez más que subdesarrollado, sea un país subadministrado.”, “Reforma administrativa base fundamental”, en *Discursos pronunciados por el Licenciado José López Portillo; presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Talleres Gráficos, 1982, p. 67.

Durante la segunda etapa se buscó instrumentar una coordinación entre las principales dependencias de cada sector y las entidades paraestatales, así mismo, se trató de integrar un plan que contemplara diversos sectores y que articulara los distintos proyectos clasificados en grandes áreas. La reforma administrativa, además, trajo consigo la creación de cinco secretarías nuevas: Agricultura y Recursos Hidráulicos, Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Patrimonio y Fomento Industrial, Comercio y Programación y Presupuesto; pretendiendo con ello aumentar la eficiencia del sector público a través de la racionalización de recursos y la planeación.<sup>98</sup>

En una entrevista concedida a Tom Brokaw en septiembre de 1978 José López Portillo afirmó, al hablar sobre el desempleo en México, que acabar con éste era una meta realista y objetiva pero que estaría determinada por los excedentes generados a través de la exportación de petróleo y sus derivados, mostrando con ello, nuevamente, el papel de los hidrocarburos como pivote de desarrollo nacional.<sup>99</sup> La estrategia para alcanzar dicha meta sería impulsar el desarrollo económico regional a través de una explotación racional de los recursos naturales y materias primas de cada región, esto con el propósito de mantener un constante abastecimiento hacia los centros urbanos del país, generar una mayor integración industrial a nivel nacional y, por supuesto, obtener divisas a través de la exportación de productos manufacturados.<sup>100</sup>

Aunque en el PBG de 1976 las industrias mediana y pequeña tuvieron una importancia menor, la administración de López Portillo fue enfática al señalar la necesidad de asignar más recursos a estas empresas, aprovechando con ello su capacidad instalada y su potencial de inversión.<sup>101</sup>

---

98 Rosa María Mirón y Germán Pérez, *López Portillo...*, *Op. Cit.*, pp. 42-43; como Matilde Luna Ledesma e Isabelle Rousseau han explicado, la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto constituyó el establecimiento de un marco legal que permitió la cohesión de la administración central bajo la batuta del poder ejecutivo, pues, la nueva secretaría se encargó de programar la deuda pública, elaborar los planes de desarrollo económico federales y nacionales y de la evaluación de los proyectos, Matilde Luna Ledesma, *Los empresarios y el cambio político en México, 1970-1987*, México, Era, IIS, 1992, p. 59 e Isabelle Rousseau, “La SPP y la dinámica de constitución de un equipo”, en *Foro Internacional...*, *Op. Cit.*, p. 308.

99 José López Portillo, “Entrevista concedida al periodista Tom Brokaw, de la cadena N.B.C., que fue transmitida en los Estados Unidos de América”, en *El ejecutivo ante la nación y ante el mundo 1976-1982*, México, SPP, SE, DGDA, p. 137.

100 Para cumplir esta estrategia el Plan Básico de Gobierno contempló la creación de *Polos dinámicos de desarrollo*, los cuales, al aglutinar un número importante de empresas y servicios, atraerían hacia ellos inversiones, mano de obra y personal técnico; como ejemplo de esto podemos señalar al complejo siderúrgico Lázaro Cárdenas-Las Truchas y al complejo petroquímico del Istmo de Tehuantepec, “Plan Básico de Gobierno”, en *Antología de la planeación en México (1917-1985)...*, *Op. Cit.*, p. 107 y José López Portillo, *Primer informe de gobierno...*, *Op. Cit.*, p. 66.

El hecho de que la política industrial estuviese cimentada sobre los excedentes generados por la industria petrolera nacional le dio al Estado un papel preponderante en la misma, pues, éste tuvo la responsabilidad de crear la infraestructura y los servicios de apoyo para cada uno de los proyectos previstos; de igual forma y, a través de la inversión directa, se le asignó la tarea de desarrollar aquellas industrias estratégicas en las que la iniciativa privada tuviese pocas o nulas inversiones.<sup>102</sup> No obstante, este novedoso papel no significó dejar de lado a los inversionistas privados, por el contrario, se les identificó como “[...] la parte más útil y osada del proceso económico, frente a las de intermediarios que no se necesitan, rentistas que no trabajan y especuladores que medran [...]”,<sup>103</sup> y se les dotó de diversos incentivos con el objetivo de captar el financiamiento necesario al interior del país para poner en marcha los proyectos industriales.

Resulta interesante que desde esta primera etapa y, tras haber llevado a cabo diversas reformas, la administración de López Portillo observó tendencias económicas poco favorables como una creciente dolarización y, sin embargo, poco hizo por corregirlas, refiriéndose a ellas como deformaciones del sistema económico nacional.<sup>104</sup>

---

101 En realidad el hecho de que estas industrias no fuesen vistas como un tema prioritario responde desde mi perspectiva a la situación y características que tenían, pues, como describió Alonso Aguilar Monteverde “[...] su organización administrativa y su equipo e instalaciones son poco eficientes; su tecnología es inadecuada, sus sistemas de control, incluyendo los de calidad de su producción son pobres, carecen de información y de conocimiento preciso de mercado, evaden con frecuencia el cumplimiento de obligaciones laborales y fiscales, venden a través de intermediarios y no en forma directa; trabajan con altos costos y tienen esa capacidad competitiva frente a las grandes empresas; carecen de capital de trabajo propio y dependen para su financiamiento externo de la banca privada y en menor medida de proveedores y no disponen ni de personal suficientemente calificado ni de facilidades satisfactorias para adiestrarlo.”, Alonso Aguilar Monteverde, *Estado, Capitalismo...*, *Op. Cit.*, p. 16.

102 Al respecto de las empresas estatales López Portillo señaló lo siguiente: “A la empresa de Estado corresponde ser el agente dinámico de nuestro desarrollo. Su envergadura le permite sortear fenómenos negativos provenientes del exterior sin recurrir a excesivas protecciones concentradoras del ingreso. Igualmente, ayuda a subsanar la carencia de una tecnología propia, a llenar los huecos existentes en nuestra infraestructura e industria básica y a coadyuvar para crear un mercado en expansión que genere el número de plazas requerido por el crecimiento de nuestra fuerza de trabajo, así como cuidar la distribución del ingreso y la extensión del bien social.”, “Plan Básico de Gobierno”, en *Antología de la planeación en México (1917-1985)...*, *Op. Cit.*, p. 56.

103 José López Portillo, *Primer informe de gobierno...*, *Op. Cit.*, p. 22.

104 Para autores como Rogelio Hernández Rodríguez estas tendencias son parte del comportamiento de la economía mexicana en general, ya que como él explica “[...] la economía mexicana muestra comportamientos cíclicos que no son uniformes sectorialmente. En los periodos de auge, la producción de bienes duraderos aumenta por encima del crecimiento general, lo que permite a este sector encabezar el proceso, pero los bienes de consumo masivo o no duradero, se rezagan notablemente. El fenómeno contrario se produce en las épocas de recesión, en las cuales el sector de no duraderos amortigua la crisis.

El proceso de auge en la medida en que se basa en sectores cuya composición reclama insumos importados, conlleva presiones en la balanza comercial y, por extensión, en la de pagos. Si esto ocurre, se debe al incompleto proceso industrial que no ha avanzado en la sustitución de importaciones en los sectores punta. [...] la revisión de los ciclos pone de relieve que en las etapas de crecimiento muchas empresas aprovechan la coyuntura para modernizar sus procedimientos tecnológicos, lo que significa una demanda adicional de productos extranjeros.”, Rogelio Hernández Rodríguez, *Empresarios, Banca y Estado...*, *Op. Cit.*, pp. 140-141.

La precaria estabilidad que obtuvo a nivel internacional la administración lopezportillista tras la firma de los convenios con el FMI, se reflejó muy pronto a nivel interno con diversos proyectos y programas industriales, los cuales, a pesar de ser impulsados por el gobierno, contaron con el respaldo de los principales grupos empresariales. Dentro de los diversos planes sectoriales la *Alianza para la Producción* adquirió un papel preponderante y se convirtió muy pronto en el punto nodal de la estrategia industrial lopezportillista, debido, en gran medida, a que dicho programa aglutinó diversas ramas industriales como la petroquímica, la de bienes de capital, la automotriz, etc., conciliando con ello los intereses de los diversos grupos capitalistas y los del propio Estado.<sup>105</sup>

No obstante que en su *Primer Informe de Gobierno* López Portillo fue enfático al mostrar como resultados de la *Alianza para la Producción* la firma de diversos contratos entre el gobierno federal y 140 empresas industriales, coincido totalmente con Rosa María Mirón y Germán Pérez al señalar que, en realidad, este programa más que sentar las bases de una verdadera reforma económica y consolidar un pacto social nuevo, sirvió para adquirir la estabilidad necesaria que le permitiera al nuevo gobierno la instrumentación de su proyecto nacional.<sup>106</sup>

Finalmente, la Alianza fue complementada en 1978 con otros proyectos dentro de los que destacaron el *Plan Nacional de Desarrollo Urbano* y el *Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario*. El primero de ellos tuvo por objetivo lograr un reordenamiento a nivel territorial que permitiera el desarrollo urbano integral y, al mismo tiempo, solventara los problemas generados por la constante migración de personas del campo a la ciudad; el segundo, pretendió impulsar el desarrollo del campo a través de un nuevo reparto de tierras para el cultivo, la rehabilitación y construcción de una infraestructura hidráulica y la instrumentación de sistemas novedosos de financiamiento.

---

105 En un discurso ofrecido a los medios de comunicación tras la firma de dichos acuerdos López Portillo se refirió a éstos como “[...] un esfuerzo nacional para dar efectividad al derecho, al trabajo que todos los mexicanos deben de tener reconocido por la propia sociedad para darle sentido digno a su vida. El derecho al trabajo y el derecho del trabajo son objetivo primordial, fundamental en este esfuerzo participativo. Pudimos avanzar antes en el sector industrial, porque la base de éste está significada por las acciones que directamente puede realizar el Estado participativo en el sector industrial [...]”, José López Portillo, “Aprueban convenio el Estado y el sector privado”, en *Discursos pronunciados...*, *Op. Cit.*, pp. 50-51.

106 Rosa María Mirón y Germán Pérez, *López Portillo...*, *Op. Cit.*, p. 40; José López Portillo, *Primer informe de gobierno...*, *Op. Cit.*, p. 68; el bajo impacto que este plan tuvo en la estructura productiva y comercial del país queda de manifiesto si observamos el descenso que se registró en las exportaciones de productos agrícolas y manufacturados al centrarse la economía nacional en la producción de hidrocarburos, Isabel Turrent, “Las relaciones comerciales de México con América Latina, 1976-1982”, en *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XXIV, núm. 3, enero-marzo, 1984, p. 311.

Estas novedosas políticas industriales fueron apuntaladas por una política exterior activa que tenía por objetivo el cambio de las políticas de sustitución de importaciones a otras cuyo andamiaje estaría conformado por la diversificación de mercados y la promoción del comercio exterior. Así mismo, dentro de la estrategia global para alcanzar los objetivos trazados al inicio de su sexenio, la administración de López Portillo planteó la necesidad de que México se consolidase como un actor preponderante a nivel continental y, en especial, a nivel regional.<sup>107</sup>

En el discurso pronunciado ante la Asamblea permanente de la Organización de Estados Americanos en febrero de 1977, López Portillo, además de advertir que los señalamientos y reproches no conducirían a un fortalecimiento de las estructuras regionales, señaló con insistencia la necesidad de elaborar una política conjunta a nivel latinoamericano que permitiese resolver los problemas y dar soluciones a través de proyectos de integración económica. En este sentido, la política exterior serviría para aliviar y dar salida a las tensiones políticas y sociales internas.<sup>108</sup>

Dentro de las bases que conformarían dicha política exterior podemos contar a la especialización de ramas industriales hacia la exportación, la protección de los recursos marinos nacionales tanto energéticos como alimenticios y, la continuación de los programas económicos fronterizos iniciados por Echeverría como las principales.

Respecto a la relación de México con los demás países de Latinoamérica, la administración de José López Portillo se propuso promover la creación de convenios de intercambio económico equitativos, con la finalidad de acabar con todo remanente de colonialismo en la región. De igual forma y, con relación a la posible intervención de Estados Unidos en Centroamérica, el gobierno mexicano dejó clara su postura, la cual incluyó

---

107 En la estrategia se insistía en la necesidad de rediseñar los organismos multilaterales para que éstos respondieran a los intereses y aspiraciones reales de los países latinoamericanos, incrementar y fortalecer las acciones tendientes a la integración latinoamericana y, promover la creación y operación de empresas multinacionales sólidas y competitivas que permitiesen la multiplicación de la riqueza, “Plan Básico de Gobierno”, en *Antología de la planeación en México (1917-1985)*..., *Op. Cit.*, pp. 21-22.

108 José López Portillo, “Discurso pronunciado ante la Asamblea Permanente de la Organización de Estados Americanos”, en *El Ejecutivo ante la nación*..., *Op. Cit.*, p. 12; la necesidad de contar con una política exterior que estuviera en concordancia con las reformas impulsadas a nivel interno fue explicada por el propio López Portillo de la siguiente forma: “Existe una relación dialéctica entre las condiciones internas y externas. Las presiones internacionales tienen un correlato nacional que aun las economías más poderosas se han visto obligadas a integrar en sus políticas. No puede nuestro país actuar de manera diferente. Tendremos que realizar el máximo esfuerzo para incorporar dichos fenómenos internacionales a nuestra visión de México y a nuestras tareas de gobierno.”, José López Portillo, *Primer informe de gobierno*..., *Op. Cit.*, p. 17.

principios fundamentales como la no intervención en los asuntos internos de otros países, la solución pacífica de las controversias y el respeto absoluto de la soberanía de cada país.

La visita de López Portillo a su homólogo norteamericano Jimmy Carter en 1977 trajo consigo el aparente establecimiento de novedosas bases y fórmulas para enriquecer la relación bilateral. Además, bajo el nuevo programa petrolero impulsado por el ejecutivo mexicano, se aceleraron los trabajos de exploración y extracción de hidrocarburos, pasando a ser las reservas de 6 mil millones de barriles en 1976 a 20 mil millones en septiembre de 1978, desvaneciendo con ello las dudas sobre la industria petrolera mexicana en gran parte de la opinión pública estadounidense.<sup>109</sup>

Este primer acercamiento entre ambos gobiernos se vio complementado con la publicación del *Presidencial Review Memorandum No. 41*, ya que, además de que este documento resaltó el nuevo estatus de México en el mercado internacional de energéticos, planteó, al mismo tiempo, la necesidad de desarrollar una política especial hacia México que tuviese como tópicos centrales: el comercio, la migración, los energéticos y las zonas fronterizas.<sup>110</sup>

De esta manera, el énfasis que la administración lopezportillista puso en promover la exportación de hidrocarburos y el análisis de los principales indicadores de producción y exportación de la industria petrolera mexicana durante el periodo 1977-1981 (Cuadro 4), dan cuenta de la forma en que dicha industria se posicionó como una de las principales y el nivel de importancia que tuvo durante la segunda y tercera etapa del sexenio, permitiéndonos con ello ubicar a la industria energética mexicana como el principal elemento articulador de la política económica seguida durante aquel sexenio, pues, como el propio López Portillo señaló en su *Primer Informe de Gobierno* “[...] una vez más en nuestra historia [...] el

---

109 Olga Pellicer, “El petróleo en la política de Estados Unidos hacia México, 1976-1980”, en *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XXI, no. 83, enero-marzo, 1981, p. 319; ese mismo año Jimmy Carter dio a conocer su Plan Energético el cual tenía como objetivos, además de la legitimación del Partido Demócrata, disminuir el consumo en los Estados Unidos, incrementar las reservas y reducir de forma importante las importaciones de hidrocarburos, *Ibid*, p. 322; para autores como Richard Fagen la verdadera preocupación de las élites norteamericanas era la inestabilidad política que reinaba en México, pues ante los eventos de 1976 se pensó en la posibilidad de que el gobierno de López Portillo no se pudiese sostener, Richard Fagen, “El petróleo mexicano y la seguridad nacional de Estados Unidos”, en *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XIX, no. 74, octubre-diciembre, 1978, p. 224.

110 Para Olga Pellicer la urgencia por asegurar las importaciones petroleras, las tensiones en Medio Oriente y las dificultades para utilizar fuentes alternativas de energía, fueron los principales factores que impidieron la indiferencia de la industria norteamericana hacia los recursos petroleros del sureste mexicano, Olga Pellicer, “El petróleo en la política de Estados Unidos hacia México, 1976-1980”, en *Foro Internacional...*, *Op. Cit.*, p. 318.

petróleo se convierte en el más fuerte apoyo de nuestra independencia económica y factor de corrección de nuestras situaciones críticas, si actuamos con oportunidad y talento.”<sup>111</sup>

CUADRO 4

INDICADORES DE LOS VOLÚMENES DE PRODUCCIÓN Y EXPORTACIÓN DE HIDROCARBUROS 1977-1981.\*

| Concepto y Unidad  | 1977    | 1978    | 1979    | 1980    | 1981    |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|
| Reservas probadas (millones de barriles)                             | 16001.1 | 40194.0 | 45803.0 | 60126.0 | 72008.0 |
| Producción (millones de barriles)                                    | 534.1   | 672.3   | 784.3   | 968.3   | 1198.6  |
| Valor de la exportación total (millones de dólares)                  | 1018.8  | 1837.2  | 3986.5  | 10401.9 | 14585.1 |
| Petróleo crudo (millones de dólares)                                 | 987.3   | 1760.3  | 3811.3  | 9449.3  | 13305.2 |
| Volumen de exportación de petróleo crudo (miles de barriles diarios) | 202.1   | 365.1   | 532.9   | 827.8   | 1098.0  |

Lo anterior resulta evidente al revisar el primer balance hecho por el ejecutivo, ya que, en éste, las autoridades mexicanas resaltaron la importancia del sector energético para la economía mexicana en su conjunto, en especial, al funcionar como un catalizador de las

111 José López Portillo, *Primer informe de gobierno...*, Op. Cit., p. 56; aunque el presente trabajo no tiene por objetivo un estudio minucioso sobre la inversión pública en materia de energéticos durante este periodo, coincido con Marco Antonio Michel y Leopoldo Allub en que la política petrolera seguida por José López Portillo debe ser medida y evaluada en términos de sus posibilidades de impulsar el desarrollo regional, ya que, solo de esta manera es posible observar el impacto de dicha industria a las estructuras productivas y la población de la región, Marco Antonio Michel y Leopoldo Allub, “Petróleo y cambio social en el sureste”, en *Foro Internacional...*, Op. Cit., p. 693.

\* *Informe anual del Consejo de Administración a la Sexagésima Cuarta Asamblea General Extraordinaria de Accionistas del Banco de México; 1982, México, Banco de México, 1983, p. 17.*

demás ramas industriales y con ello agregar mayor valor y rendimiento a cada barril de crudo extraído en el país.<sup>112</sup>

Durante esta primer etapa gran parte de la inversión en materia energética se concentró en la región sureste del país, pues, además de los proyectos de exploración y explotación llevados a cabo por PEMEX en los estados de Campeche, Tabasco y Chiapas, se situaron en dicha región proyectos de gran envergadura, siendo la construcción de la presa Chicoasén en esta última entidad la principal. De igual forma, el rápido crecimiento que experimentó la industria petrolera mexicana durante estos dos primeros años, tuvo como consecuencia directa un cambio radical en la estructura comercial del país y un replanteamiento del concepto de Seguridad Nacional que hasta ese momento había sido utilizado por las autoridades mexicanas.<sup>113</sup>

- 3.2.- *La consolidación económica*

A lo largo de su *Tercer Informe de Gobierno* López Portillo fue enfático al denominar a la segunda etapa de su gobierno, es decir, los años 1979 y 1980, como una etapa de consolidación y transición. En realidad, las altas tasas de crecimiento económico que experimentaron sectores como la petroquímica, la industria de la construcción y la eléctrica durante estos años, se vieron beneficiadas por los grandes volúmenes de inversión bruta derivados de los excedentes petroleros; así mismo, el incremento paulatino del déficit de la economía mexicana durante el periodo 1977-1982, nos indica que este proceso estuvo

---

112 Pese a esto en su *Primer Informe de Gobierno* López Portillo señaló los aspectos negativos que tendría a nivel nacional e internacional el hacer de los hidrocarburos el pivote de desarrollo de la economía: “No debemos confiar todo nuestro futuro al petróleo, es un recurso que tarde o temprano se agotará y sería iluso pensar que cuando en el mundo se agoten las reservas, México seguirá siendo un productor.

[...] Con objeto de mantener la paz en el planeta, debemos racionalizar la producción y participar en una solución justa para todos, desarrollados y no desarrollados. De aquí que nuestra producción, basada en este concepto y en una estricta explotación científica y razonable, debe estar regida por la dimensión de nuestros yacimientos. La naturaleza y las nuevas tecnologías nos pueden indicar muy a tiempo cómo debemos producir.”, José López Portillo, *Primer informe de gobierno...*, *Op. Cit.*, pp. 58-59.

113 De acuerdo con algunos documentos de la SRE se había planeado realizar una reunión entre los embajadores mexicanos en Centroamérica y el titular de dicha secretaría Santiago Roel durante la segunda semana de agosto de 1978, esto con la finalidad de discutir distintos aspectos de las relaciones económicas y políticas de México con aquellos países, sin embargo dicha reunión nunca se efectuó, Telegrama para cifrar de SRE a Embajadas en Centroamérica, AHGE-SRE, III-5959-1, Reunión de Embajadores Santiago Roel, Tlatelolco, D. F., 5 de julio de 1978.



acompañado por un paulatino crecimiento de la inflación y un desfase cada vez mayor en la balanza de pagos (Cuadro 5).<sup>114</sup>

CUADRO 5

BALANZA DE PAGOS 1977-1982.\*  
(Millones de dólares)

| Concepto  | 1977    | 1978    | 1979    | 1980    | 1981   | 1982    |
|---|---------|---------|---------|---------|--------|---------|
| Cuenta Corriente (balanza comercial, balanza turística, transacciones fronterizas, balanza de transferencias, etc.) | -1543.3 | -2693.0 | -4875.8 | -6634.2 | -12544 | -2684.5 |
| Cuenta de Capital (capital a largo plazo y capital a corto plazo)   | 2472.8  | 3144.8  | 4521.3  | 11948   | 21860  | 6079.4  |
| Errores y Omisiones   | -22     | -127    | 686     | -3598   | -8373  | -6579.6 |
| Variación de la Reserva del Banco de México   | 657     | 434.1   | 418.9   | 1150.9  | 1012.2 | -3184.7 |

114 Alonso Aguilar Monteverde, Fernando Carmona, Arturo Guillén e Ignacio Hernández, *La nacionalización de la banca; la crisis y los monopolios*, México, Nuestro Tiempo, 1989, pp. 20-21.

\* *Informe anual del Consejo de Administración a la Quincuagésima Novena Asamblea General Extraordinaria de Accionistas del Banco de México; 1977*, México, Banco de México, 1978, p. 64; *Informe anual del Consejo de Administración a la Sexagésima Asamblea General Extraordinaria de Accionistas del Banco de México; 1978*, México, Banco de México, 1979, p. 110; *Informe anual del Consejo de Administración a la Sexagésima Primera Asamblea General Extraordinaria de Accionistas del Banco de México; 1979*, México, Banco de México, 1980, p. 116; *Informe anual del Consejo de Administración a la Sexagésima Tercera Asamblea General Extraordinaria de Accionistas del Banco de México; 1980*, México, Banco de México, 1981, p. 116; *Informe anual del Consejo de Administración a la Sexagésima Cuarta Asamblea General Extraordinaria de Accionistas del Banco de México; 1981*, México, Banco de México, 1982, p. 104; *Informe anual del Consejo de Administración a la Sexagésima Cuarta Asamblea General Extraordinaria de Accionistas del Banco de México; 1982*, México, Banco de México, 1983, p. 65.

Al respecto, cabe señalar que la ineficacia mostrada por parte del gobierno federal para no hacer del petróleo el único factor para solventar las deficiencias de la economía nacional y, la creciente afluencia de capital exterior por concepto de deuda, tanto pública como privada, mostraron que la aparente dependencia de la economía mexicana más allá de ser fundamentalmente externa y de orden financiero, era estructural e interna, es decir, se encontraba indisolublemente ligada a las formas dominantes de las relaciones de producción y daba cuenta del papel secundario de México dentro del sistema capitalista internacional.

A pesar de que en su *Tercer Informe de Gobierno* José López Portillo señaló que, durante la primera etapa, la mayoría de los proyectos energéticos se habían concentrado en la región sureste del país, la realidad fue que éstos nunca se tradujeron en un desarrollo real de aquella región, pues, como lo han señalado Marco Antonio Michel y Leopoldo Allub, los efectos de la “extracción” superaron a los de la “expansión” regional generando una presión inflacionaria sobre los mercados locales y, al mismo tiempo, encadenando los recursos derivados de la venta de hidrocarburos con el resto de la economía nacional.<sup>115</sup>

En lo que respecta al ámbito internacional esta segunda etapa coincidió con una fuerte crisis energética en Estados Unidos ocasionada por la reducción de las importaciones de crudo iraní tras la revolución islámica de 1979 y por ciertas prácticas especulativas de las compañías petroleras internacionales. La consecuencia directa de estos acontecimientos fue un aumento relativo de los precios del petróleo durante todo ese año.

La crisis energética generó una agudización del proceso inflacionario en EUA y, muy pronto, el tema adquirió relevancia en la opinión pública y prensa mexicana, en especial durante los primeros meses de aquel año. Debido a esto, la visita del presidente estadounidense Jimmy Carter a México en febrero de 1979 ocurrió en medio de una serie de cuestionamientos sobre las intenciones norteamericanas respecto al petróleo mexicano y el mantenimiento constante de una plataforma de producción, mostrando con ello nuevamente,

---

115 José López Portillo, *Tercer informe de gobierno que rinde al H. Congreso de la Unión José López Portillo, Presidente Constitucional*, México, Presidencia de la República, 1979, p. 23 ; Marco Antonio Michel y Leopoldo Allub, “Petróleo y cambio social en el sureste”, en *Foro Internacional...*, *Op. Cit.*, p. 702; la Red Nacional de Gas inaugurada en 1979 es un claro ejemplo de la forma en que los efectos de la “extracción” superaron a los de la “expansión”, ya que, a pesar de que este proyecto tenía por objetivo generar nuevos polos de desarrollo regional a lo largo de la costa del Golfo de México, la realidad fue que se priorizó únicamente el abastecimiento energético de las principales ciudades industriales del país.

la necesidad de establecer una diversificación de mercados para las exportaciones de hidrocarburos mexicanos.<sup>116</sup>

El favorable contexto internacional y la positiva imagen de su gobierno ante buena parte de la población mexicana le dieron a López Portillo el respaldo necesario para llevar a instancias superiores su política energética. Fue así que el 27 de septiembre de 1979 ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, el presidente mexicano remarcó la importancia del tema energético y la necesidad de elaborar políticas multilaterales que tomaran en cuenta los intereses tanto de los países productores como los de los no productores, esto con la finalidad de establecer formas equitativas de intercambio en materia energética a través de una serie de políticas conjuntas denominadas *Plan Mundial de Energía*.<sup>117</sup>

De esta forma, el *Plan Mundial de Energía* propuesto por López Portillo marcó un punto de quiebre en la política exterior que se desarrolló durante su administración, ya que, en términos generales, bajo su égida se estructuraron las subsecuentes políticas regionales a nivel interno y externo, las cuales, al entrar en conflicto con los intereses de las principales potencias industriales, plantearon la necesidad de llevar a cabo una transición energética ordenada, progresiva, integral y justa. Dentro de los principales programas que este plan debía contener López Portillo subrayó como las tareas más importantes: garantizar la soberanía plena y permanente de los recursos naturales; racionalizar la exploración, producción, distribución, consumo y conservación de las fuentes actuales de suministro energético; asegurar e incrementar la explotación sistemática de las reservas potenciales de toda índole, tradicionales y no convencionales; así como también, el establecimiento de un sistema que a corto plazo pudiese resolver el problema de los países en desarrollo importadores de petróleo; y la institución de un sistema de proyección y transferencia de tecnologías en materia de energéticos.<sup>118</sup>

---

116 Olga Pellicer, “El petróleo en la política de Estados Unidos hacia México, 1976-1980”, en *Foro Internacional...*, Op. Cit., p. 325.

117 A diferencia de lo expuesto en otros espacios, esta vez López Portillo no dudó en exponer la responsabilidad de los monopolios internacionales en esta problemática, “[...] Los precios de los hidrocarburos no pueden ser considerados como una cuestión de regateo y correlación de fuerzas, entre productores y consumidores y menos aún, cuando en medio las posiciones son radicalizadas por otras estructuras generalmente transnacionales; muchas ya sin metrópoli, y por lo mismo, sin obligaciones sociales ni solidaridad política [...]”, José López Portillo, “Discurso pronunciado ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en el XXXIV periodo de sesiones”, en *El ejecutivo ante la nación...*, Op. Cit., p. 144.

118 *Ibid*, p. 147.

Tras el anuncio de dicho plan la administración de López Portillo observó un panorama favorable para las exportaciones mexicanas y dio un giro a la estrategia energética que había seguido hasta ese momento. A diferencia de los años anteriores, en donde el interés primordial residió en el aumento constante de los volúmenes de exportación, esta vez se pensó en la coordinación entre el mantenimiento de un ritmo constante de extracción y la construcción de una infraestructura importante que tuviese la capacidad de responder en caso de emergencia a la demanda del mercado estadounidense.

De forma paralela al viraje de las políticas energéticas, las autoridades mexicanas definieron como uno de los objetivos primarios de la política exterior el ubicar al país en un lugar importante dentro de la comunidad internacional y establecer un diálogo amplio y constructivo con la mayoría de naciones.<sup>119</sup>

Para poder llevar a cabo tal empresa se destituyó, en mayo de 1979, a Santiago Roel como Secretario de Relaciones Exteriores y se designó a Jorge Castañeda y Álvarez de la Rosa, diplomático de carrera, como titular de la misma. De igual manera, se designó a Porfirio Muñoz Ledo como representante permanente de México ante la ONU, quien muy pronto, formó parte por vez primera del Consejo de Seguridad de dicho organismo internacional.<sup>120</sup>

De la misma forma que como ocurrió en el ámbito interno con los distintos grupos reacios a aceptar las reformas impulsadas por el gobierno de López Portillo, los petrodólares generados por la industria energética mexicana le dieron a éste una plataforma de negociación pocas veces vista frente a los Estados Unidos, la cual fue aprovechada para que, a través de una participación más activa en el ámbito continental, se asegurara la estabilidad política y económica de la región y se desarrollasen vínculos de cooperación económica con los países pertenecientes a la misma, oponiéndose así a la influencia cada vez mayor de Estados Unidos en ella.

---

119 En una entrevista concedida a los periodistas soviéticos Pavel Naumov y Vadim Nicki en noviembre de 1980 López Portillo resumió de la siguiente forma la política exterior trazada por su gobierno: “[...] a partir del principio de soberanía nacional, la autodeterminación de los pueblos [...] la no intervención, la solución pacífica de las controversias [...] es una política defensiva, pero no activa. Hemos creído oportuno que se establezcan como principios adicionales a éstos, los de la necesidad de un orden económico internacional, a partir del Plan Mundial de Energía [...] inscrito dentro de los valores de la convivencia que pudiéramos simplemente enumerar: igualdad política de todos los pueblos; en consecuencia, equidad y justicia en el trato, como búsqueda de la paz activa que creemos es una aspiración legítima de la humanidad.”, José López Portillo, “Entrevista de prensa concedida a los señores Pavel Naumov y Vadim Nicki de la agencia soviética “Novosti””, en *El ejecutivo ante la nación...*, *Op. Cit.*, p. 303.

120 Rosa María Mirón y Germán Pérez, *López Portillo...*, *Op. Cit.*, p. 40; José López Portillo, *Primer informe de gobierno...*, *Op. Cit.*, p. 89; Mercedes de Vega Armijo, *Historia de las relaciones internacionales...*, *Op. Cit.*, p. 138.

Durante esta segunda etapa, la diplomacia mexicana participó activamente en los diversos acontecimientos de carácter internacional como lo fueron el desconocimiento al Shá de Irán en 1979, la participación en las olimpiadas de la URSS en 1980, e inclusive, el apoyo al gobierno socialista de Mitterrand en mayo de 1981. Igualmente, la gira realizada por el presidente durante los primeros meses de 1980 a países como Francia, Alemania, Suecia y Canadá fue observada como la consolidación y legitimación de México en el contexto internacional.<sup>121</sup>

En cuanto a la relación con Estados Unidos, la aparición de México como importante exportador de hidrocarburos en un momento en el que el abastecimiento de energéticos se había convertido en un problema fundamental, fue observada por la opinión pública de aquel país como un elemento positivo para la política exterior. Se pensó en los efectos benéficos que tendría esta situación sobre los precios de los combustibles en el mercado internacional, pero, sobre todo, en la importancia de tener a un productor que garantizara una seguridad en la oferta y, al mismo tiempo, estuviese unido por vínculos económicos, políticos y geográficos especiales con el mercado norteamericano.<sup>122</sup>

Considero necesario señalar que si bien la diplomacia mexicana tuvo como eje central la cuestión energética durante esta segunda etapa, en ningún momento esto impidió el compromiso del gobierno mexicano con algunos movimientos y organizaciones revolucionarias de América Latina. A diferencia de lo sucedido durante los sexenios anteriores, la administración lopezportillista puso énfasis en la elaboración de una política hacia Centroamérica que, con base en la creación de canales e instancias de diálogo, permitiese la resolución pacífica de la crisis económica y política por la que atravesaba dicha región.

---

121 Me parece interesante lo expuesto por Olga Pellicer al respecto de esta gira, pues, según ella “[...] se trata de aliados con los que no existen mayores afinidades políticas pero que son útiles para un proyecto de diversificación de *relaciones económicas*. Esta vez no se piensa en mercados para una gran variedad de exportaciones [...] Se trata de países que tienen un interés concreto en el petróleo mexicano y que pueden ayudar a México en su esfuerzo para diversificar el origen de las importaciones de bienes de capital y tecnología.”, Olga Pellicer, “Veinte años de política exterior mexicana: 1960-1980”, en *Foro internacional...*, *Op. Cit.*, p. 159.

122 De acuerdo a lo expresado por Richard Fagen en 1978, “[...] desde el punto de vista norteamericano, el petróleo mexicano posee un “valor político agregado” potencial muy alto: un barril de crudo mexicano no es nada más “otro barril en el mercado mundial”; es un barril que puede ser accesible mientras escasean otros barriles por razones políticas, económicas o geológicas [...] Así, incluso si el petróleo mexicano no llegara a representar más del 15 al 20% del total de las importaciones norteamericanas de este combustible, su importancia marginal seguirá siendo grande. Por ser potencialmente más seguro, el petróleo mexicano es en consecuencia [...] crucial. Según esta lógica, en el caso de que todo lo demás se pusiera en duda, Estados Unidos “puede con toda seguridad contar con México.”, Richard Fagen, “El petróleo mexicano y la seguridad nacional de Estados Unidos”, en *Foro Internacional...*, *Op. Cit.*, , p. 222.

Lo anterior no significó de ninguna forma que el gobierno mexicano no tuviese intereses económicos y políticos concretos en Centroamérica, es más, algunos autores como Mario Ojeda han señalado que estos intereses se fueron transformando paulatinamente, ya que, como ocurrió en el caso nicaragüense, fueron las propias circunstancias las que orillaron al gobierno encabezado por López Portillo a tomar partido y reconocer posteriormente a la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional, en un momento en que la administración de Carter ya había abandonado a Somoza a su suerte.<sup>123</sup>

Aunque en una entrevista concedida a los periodistas japoneses del Kyodo News Service López Portillo enumeró como las bases de dicha política el respeto a la autodeterminación de los pueblos y la solución pacífica de las controversias,<sup>124</sup> la realidad era que hasta 1979 el gobierno mexicano no había sido ajeno al diseño de liderazgos regionales y su acercamiento a los líderes centroamericanos había ocurrido de manera ocasional y sobre todo en materia económica.<sup>125</sup>

A pesar de que no existe un consenso entre la historiografía que ha tratado de dar una explicación sobre las razones que llevaron a este cambio en la política exterior mexicana hacia Centroamérica durante la segunda etapa de la presidencia de José López Portillo, éstas podrían ser resumidas, de manera general, en tres hipótesis distintas: a) la política exterior respondió a la necesidad por parte del gobierno mexicano de conquistar cierta

123 Mario Ojeda Gómez, *Las relaciones de México...*, Op. Cit., p. 20; en su *Tercer Informe de Gobierno* López Portillo resumió las causas que llevaron al gobierno de México a tomar esta decisión de la siguiente forma: “Debido a la violación masiva de los Derechos Humanos, ampliamente documentada en el informe de la Comisión Interamericana, y las agresiones bélicas indiscriminadas de que era víctima desde el año pasado la población civil, el 20 de mayo, el Gobierno mexicano dio por concluidas sus relaciones con el gobierno dictatorial de Anastasio Somoza.”, José López Portillo, *Tercer Informe de gobierno...*, Op. Cit., p. 56; en su discurso durante la XVIII reunión de ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, Jorge Castañeda amplió las causas que llevaron a dicho rompimiento con el gobierno de Somoza, aunque, a diferencia de López Portillo, éste fue mucho más enérgico “[...] Un estado que dispone de los elementos militares más modernos, sofisticados y destructivos, como el napalm y las bombas de fragmentación, no ha dudado en emplearlos, ya no sólo contra las fuerzas armadas insurgentes, sino contra la población civil [...] Lo que estamos presenciando se acerca al genocidio, es decir, al intento de destruir si no a todo un grupo humano, sí a aquella población que se opone a la dominación tiránica y vejatoria del dictador que detenta el poder y a su guardia pretoriana.”, “Discurso del secretario Jorge Castañeda, en la XVIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA”, en Raúl Benítez Manaut y Ricardo Córdoba Macías (comps.), *México en Centroamérica; expediente de documentos fundamentales 1979-1986*, México, CIIH, UNAM, 1989, p. 36.

124 José López Portillo, “Entrevista concedida a los señores Hiroaki Idaka y Yumio Awa del Kyodo News Service”, en *El ejecutivo ante la nación...*, Op. Cit., p. 291.

125 Para autores como José Luis León Manrique, tanto Echeverría como López Portillo buscaron la vinculación con otros actores internacionales con la finalidad de balancear las relaciones de México con Estados Unidos a nivel regional, pues “[...] López Portillo jugó la carta centroamericana para cumplir el objetivo de diversificación y afianzar un área geopolítica de influencia en la frontera sur de México. La oportunidad para ejercer este liderazgo regional vendría con el triunfo de la Revolución sandinista en Nicaragua. [...]”, José Luis León Manrique, “México: política exterior y seguridad nacional, 1945-2002”, en José Luis Piñeyro (coord.), *La Seguridad Nacional en México; debate actual*, México, UAM, 2004, p. 192.

influencia regional que le permitiera actuar como un contrapeso a la influencia de Estados Unidos y Venezuela; b) la política exterior fue la continuación de la retórica nacionalista y revolucionaria del gobierno mexicano, destinada a satisfacer a los grupos de izquierda en México; y, c) fue parte de un momento fugaz de la diplomacia mexicana cuya última explicación podría ser encontrada en las propias figuras y ambiciones de López Portillo y Jorge Castañeda.<sup>126</sup>

Desde mi punto de vista las hipótesis anteriores más allá de dar respuesta a ciertas particularidades no son capaces de otorgar una explicación general sobre dicho proceso, pues, en todas ellas, los factores económicos tienen un papel secundario y, muchas veces, sólo ponen énfasis en el sector petrolero de la economía nacional. Si a esto agregamos las opiniones vertidas por algunos ex-funcionarios quienes explicaron que, para las autoridades mexicanas, el principal problema no era la posible desestabilización del sureste del país por parte de la insurgencia guatemalteca sino, más bien, la posible intervención de Estados Unidos en la región o las constantes provocaciones llevadas a cabo por el ejército guatemalteco, podemos inferir que una explicación sobre dicho fenómeno debería ser mucho más compleja y tomar en cuenta los puntos convergentes entre los axiomas internos y los externos, en especial, aquellos relativos al novedoso papel que se le asignó a los estados del sureste mexicano.<sup>127</sup>

Lo que es un hecho es que los cambios operados en materia diplomática y el endurecimiento de la política norteamericana hacia Centroamérica a partir de 1980, tuvieron como consecuencia directa la creación de un debate y replanteamiento de las concepciones sobre Seguridad Nacional en México y, en especial, sobre la capacidad de mantener una relativa independencia respecto a la política estadounidense, ya que, diversos grupos de opinión cercanos a los capitalistas mexicanos, comenzaron a delinear los intereses del país bajo los mismos términos que los funcionarios norteamericanos lo hacían.<sup>128</sup>

---

126 Olga Pellicer, "Política hacia Centroamérica e interés nacional en México", en Jaime Labastida (et. al.), *Centroamérica Crisis y política internacional*, México, Siglo XXI, CIDE, 1982, p. 227.

127 Olga Pellicer ha observado las relaciones de México con Cuba durante ese periodo de manera similar, de acuerdo con ella "[...] La simpatía por los movimientos revolucionarios en América Latina ha permitido al gobierno mexicano establecer una relación benéfica con países como Cuba, basada, entre otras cosas, en un entendimiento tácito respecto a la posición del gobierno castrista ante los acontecimientos internos de México. Sería mucho afirmar que el buen entendimiento cubano-mexicano es la mejor explicación de la debilidad, o casi inexistencia, de grupos guerrilleros en México durante el decenio de los sesenta [...] Su relación con Cuba es, pues, para el gobierno mexicano un motivo de tranquilidad.", *Ibid.*, p. 231.

128 Este proceso de integración entre las concepciones sobre seguridad nacional y la política petrolera seguida durante este periodo puso sobre la mesa el posible papel que tendrían los militares mexicanos dentro del nuevo contexto económico

El tema de seguridad surgió así como un aspecto novedoso en la realidad del sureste mexicano y muy pronto dotó de una importancia inusitada a la frontera sur del país. Las voces provenientes del otro lado del río Bravo hicieron eco en algunos sectores de la burguesía mexicana pronosticando que la agitación política y social en el istmo centroamericano se trasladaría a México y, utilizando el fértil terreno del rezago y la desigualdad existentes en aquella región del país, se convertirían en una amenaza potencial para la seguridad nacional de los Estados Unidos.

A pesar de esta situación de inestabilidad fronteriza que incluía la presencia de refugiados guatemaltecos, constantes enfrentamientos entre guerrilleros y militares de aquel país, y la incesante presencia de efectivos guatemaltecos cerca de los yacimientos petroleros al sur del Suchiate, las autoridades mexicanas trasladaron su preocupación de un plano abstracto e ideológico a uno concreto conformado por problemas específicos que debían atenderse, pues, dentro de su diagnóstico, los elementos económicos habían sido un factor clave en el desarrollo de la crisis centroamericana.

De esta manera el 3 de agosto de 1980 en presencia de los Presidentes de Costa Rica, Rodrigo Carazo Odio y de Venezuela, Luis Herrera y Campis, el Presidente mexicano López Portillo firmó el llamado *Acuerdo de San José*, mediante el cual México y Venezuela se comprometieron a satisfacer las necesidades petroleras de los países centroamericanos y de algunos caribeños como Haití, República Dominicana, Jamaica y Granada.<sup>129</sup>

A partir de dicho acuerdo México y Venezuela suministrarían hasta 160 000 barriles de petróleo diarios, de los cuales el 70% de las ventas se harían con base en los precios existentes en el mercado internacional de energéticos, mientras que el 30% restante se otorgarían a crédito por cinco años con una tasa fija de 4%. Con esto se pretendió modificar la situación energética de la región, ya que, históricamente, los países beneficiarios solamente habían mantenido relaciones con las grandes compañías petroleras, en especial, las norteamericanas e inglesas.<sup>130</sup>

---

del país, pues como subrayó Olga Pellicer en un artículo publicado en 1979 “[...] ya se advierte en los últimos años un crecimiento de la industria militar en México, de las partidas destinadas a la Secretaría de Defensa y, en general, de la idea de que, correlativamente a la importancia internacional y estratégica del país, será necesario “modernizar” y apoyar a los sectores encargados de “garantizar” el orden y la seguridad.”, Olga Pellicer, “La seguridad nacional en México”, en *Cuadernos políticos...*, *Op. Cit.*, p. 47.

129 Mercedes de Vega Armijo, *Historia de las relaciones...*, *Op. Cit.*, p. 142; además del suministro de petróleo el Acuerdo contempló otorgar un porcentaje de financiamiento sobre el total de la factura petrolera para apoyar la ejecución de proyectos de desarrollo en los países beneficiarios del mismo.



El Acuerdo de San José sirvió para complementar el Plan Mundial de Energía propuesto por López Portillo, otorgándole a México un inusitado protagonismo frente a los distintos gobiernos de la región y, al mismo tiempo, para impulsar la tan anhelada diversificación del sector externo de la economía.

En el ámbito interno, la aparente eficiencia de las políticas económicas implementadas por el gobierno consiguieron ganar la confianza del sector privado y, muy pronto, los principales grupos monopolistas observaron en ellas una base sólida sobre la cual podía desarrollarse un crecimiento económico sostenido y no solamente coyuntural. En realidad, dicho crecimiento y estabilidad económica fueron en detrimento de los sectores obreros y campesinos y, cuando el movimiento obrero reclamó sobre el incumplimiento y falta de acción por parte del sector privado, el gobierno federal se limitó a reafirmar sus reclamos y recurrir a la moral para solicitar la colaboración del empresariado.<sup>131</sup>

Entre 1979 y 1981 los recursos petroleros le permitieron al gobierno federal expandir de forma importante los niveles de la inversión pública, siendo los principales beneficiados de esta bonanza económica sectores como el industrial con 136 mil millones de pesos (46%), el agropecuario con 52 mil (18%) y el de comunicaciones y transportes con 48 mil (17%).<sup>132</sup> De forma paralela, la producción manufacturera se desaceleró pasando de una tasa global de crecimiento de 10% en 1979 a una del 6% en 1980, teniendo como consecuencia que el déficit comercial alcanzara un récord de 12.5 millones de dólares para 1981.<sup>133</sup>

La política industrial implementada por López Portillo había identificado como uno de los principales cuellos de botella que impedían el desarrollo económico del país al financiamiento, debido a esto, el gobierno federal estableció una serie de estímulos fiscales con el objetivo de mejorar la estructura industrial, aumentar el empleo y con ello expandir el

---

130 Olga Pellicer, "Política hacia Centroamérica e interés nacional en México", en Jaime Labastida (et. al.), *Centroamérica...*, *Op. Cit.*, p. 243 y Rosa María Mirón y Germán Pérez, *López Portillo...*, *Op. Cit.*, p. 94-95.

131 Coincido totalmente con Matilde Luna Ledesma al señalar que "El renacimiento de la confianza en el sistema se tradujo así en un desplazamiento de la representación obrera en la toma de decisiones y en la acentuación del carácter subsidiario del Estado, elementos que contribuyeron al privilegio de intereses muy particulares en detrimento de un interés general. Los recursos obtenidos del petróleo facilitaron [...] el confinamiento de la representación obrera a la función de mantener la disciplina de los trabajadores para un control efectivo de los aumentos del salario [...] Los empresarios y en particular el sector financiero, se orientaron a la especulación siguiendo su propia lógica de obtención de mayores y más fáciles ganancias y demandaron la liberalización radical del mercado, la contención de la política de empleo y hasta la privatización de la propiedad en el campo.", Matilde Luna Ledesma, *Los empresarios y el cambio...*, *Op. Cit.*, p. 66.

132 José López Portillo, *Tercer informe de gobierno...*, *Op. Cit.*, 1979, p. 15.

133 Juan Carlos Moreno-Brid y Jaime Ros, "La dimensión internacional de la economía mexicana", en Sandra Kuntz Ficker, *Historia económica...*, *Op. Cit.*, pp. 769-770.

mercado interno. A la par de la oferta de petrobonos y el aumento de las tasas de interés a corto plazo, se hizo concurrir a la política financiera con los diversos planes sectoriales, pues, se pensaba que con ello la rentabilidad de las empresas se sustentaría en el aprovechamiento de ventajas comparativas y la asimilación de tecnologías apropiadas.

Fue precisamente bajo este contexto que se dio a conocer el *Plan Nacional de Desarrollo Industrial* en 1979, el cual buscaba terminar con el desempleo y garantizar niveles mínimos de bienestar en la mayor parte de la población, todo esto, desarrollando ramas de alta productividad y generando una mayor integración de las actividades económicas.<sup>134</sup>

A diferencia de lo ocurrido durante el llamado *Desarrollo Estabilizador*, la actitud de los grupos empresariales frente al Estado durante esta etapa fue completamente distinta, ya que la generación de líderes empresariales que llegaron a la dirección de las principales organizaciones del sector privado durante este periodo, más allá de reconocer deuda alguna para con el Estado, observaba en él una estructura secundaria que podía ser vigilada y condicionada por sus intereses.

Con el objetivo de contrarrestar esta dinámica de constante enfrentamiento, el grupo en el poder utilizó la enorme liquidez derivada de los recursos petroleros para construir novedosos espacios de negociación con diversos sectores sociales y, de esta manera, consolidar su posición política construyendo una opinión favorable respecto a sus acciones. Se impulsaron programas existentes como la *Coordinación General del Plan de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados* (COPLAMAR) y se crearon otros como el *Sistema Alimentario Mexicano* (SAM), todo ello con la finalidad de insertar a los grupos marginados y a buena parte del campesinado nacional en la dinámica económica del siglo XX.<sup>135</sup>

---

134 El PNDI fue elaborado por el Secretario de Patrimonio y Fomento Industrial José Andrés de Oteyza y, en términos generales, fue descrito por López Portillo de la siguiente forma: “El Plan de Desarrollo Industrial ya en ejecución, es el resultado de los esfuerzos para establecer metas, dentro de un marco de coherencia macroeconómica y sectorial, a corto, mediano y largo plazos, indicando prioridades por ramas de actividad, en función de su contribución a los objetivos generales. La política diseñada ofrece al país opciones de superación y nos está permitiendo absorber gran cantidad de mano de obra; aprovechar el potencial de los recursos naturales, sin menoscabo de la aplicación de tecnologías avanzadas: lograr un desarrollo industrial más equilibrado entre regiones, e impulsar la exportación y diversificación de manufacturas, y superar una indiscriminada sustitución de importaciones.”, José López Portillo, *Tercer informe de gobierno...*, Op. Cit., p. 19.

135 Me parece acertada la opinión esgrimida por Rosa María Mirón y Germán Pérez respecto al objetivo real de estos programas asistenciales, pues, de acuerdo con ellos “[...] El SAM y COPLAMAR se convertirían en medios de representación y organización de los sectores más desprotegidos, alejándolos de la lucha política, para beneplácito y tranquilidad del sector empresarial, el cual también directamente sacaría provecho del gobierno.”, Rosa María Mirón y Germán Pérez, *López Portillo...*, Op. Cit., p. 69.

La consolidación del proyecto económico lopezportillista encontró su punto más álgido al darse a conocer y ponerse en marcha el *Plan Global de Desarrollo* (PGD) en 1980, ya que, a diferencia de lo expresado en el PBG de 1976, a través de éste el gobierno federal incorporó los distintos proyectos sectoriales de desarrollo a una estrategia global estructurada bajo cuatro ejes principales: a) reforzamiento de la influencia de México a nivel internacional y regional; b) empleo y bienestar para los trabajadores mexicanos; c) crecimiento elevado y sostenible; y, d) mejor distribución del ingreso entre personas y regiones geográficas.

Desde mi punto de vista el PGD más allá de ser visto como el punto de quiebre entre la política desarrollada por el gobierno de López Portillo durante la primer etapa y la que se desarrolló durante las últimas dos, debe ser observado como un factor clave para entender la política económica que fue puesta en marcha durante las siguientes décadas por los distintos gobiernos mexicanos, pues, en dicho plan, las políticas exterior e interior del país fueron orientadas hacia la construcción de una soberanía económica que tuviese como principal pilar una industria energética nacional capaz de competir en el mercado internacional de hidrocarburos.

En lo relativo a incrementar los niveles de empleo y bienestar de los trabajadores mexicanos, dentro del PGD se contempló un incremento sustancial de los recursos destinados a las empresas y organismos descentralizados, así como también, la creación de una infraestructura industrial sólida que acrecentara la oferta de bienes y servicios y, al mismo tiempo, desacelerara el proceso inflacionario. En este sentido, se previó el fortalecimiento del sistema financiero nacional, el cual, con base en un mantenimiento en el nivel y la estructura de las tasas de interés, permitiría alcanzar la liquidez y el crédito necesarios para mantener la competitividad con los mercados financieros internacionales.<sup>136</sup>

De acuerdo con lo señalado por el PGD, esta política financiera permitiría una modernización en el aparato productivo (industrial y agropecuario) del país, aprovechando con ello los beneficios que conllevaba la exportación de hidrocarburos para la creación de una plataforma exportadora diversificada que sincronizara la política comercial con la novedosa estrategia global de desarrollo. De esta manera, a través del PGD las autoridades mexicanas pusieron especial énfasis en la expansión de la industria energética del país, ya

---

136 *Ibid.*, pp. 105 y 127.

que, según sus estimaciones, las transacciones petroleras ayudarían a lograr una mayor vinculación con aquellos países a los que se deseaba exportar otros bienes y, al mismo tiempo, se fortalecería la capacidad de exportación de la industria mexicana al tener ésta mayor acceso a tecnología, financiamiento y mercados externos.<sup>137</sup>

Dentro de los distintos planes sectoriales que fueron puestos en marcha de forma paralela y complementaria al PGD, considero al *Plan del Sector Comercio* (PSC) de 1980 como uno de los principales, esto debido, en gran parte, al énfasis que dicho plan puso en el axioma externo de la economía nacional.

En concordancia con lo expuesto dentro del PGD respecto a la política de diversificación de exportaciones y mercados a nivel internacional, el PSC puso de manifiesto la dualidad existente en la estructura comercial del país, ya que, según el balance expuesto en dicho documento, existía por un lado un comercio moderno orientado a satisfacer las demandas de los sectores urbanos medios y superiores, y otro, con prácticas tradicionales constituido por unidades pequeñas que atendían a la población de bajos ingresos.<sup>138</sup>

*Grosso modo* el PSC definió como principales objetivos el mejoramiento de la balanza comercial mediante el incremento y la diversificación de exportaciones; una jerarquización de las importaciones que tuviese como base el desarrollo de la industria nacional; el mejoramiento de las condiciones de intercambio con los distintos socios comerciales; y, una integración real de las franjas fronterizas y zonas libres del país con el resto de la economía nacional.<sup>139</sup>

Resulta por demás interesante que dentro de los instrumentos previstos por los distintos programas que conformaban el PSC, se destacaron la *promoción*, es decir, el fortalecimiento de los mecanismos de apoyo como ferias, exposiciones y consejerías comerciales; así como también, las *negociaciones* y la *cooperación comercial*, que no eran

---

<sup>137</sup> *Ibid.*, p. 152.

<sup>138</sup> Con respecto al comercio exterior dentro del PSC se destacó a las principales problemáticas que habían generado el desequilibrio en la balanza de pagos del país de la siguiente forma: “[...] destaca la existencia de un mercado interno en rápida expansión; problemas todavía no superados de insuficiencia de equipo de transporte e instalaciones portuarias, el diferencial inflacionario entre México y sus principales socios comerciales; el elevado costo de producción frente a un tipo de cambio casi estable; tasas de ganancia en los mercados mundiales generalmente menores a las que se obtienen en el mercado interno que inhiben las exportaciones y el lento crecimiento de los países industriales.”, “Plan Sector Comercio”, en *Antología de la planeación en México (1917-1985)...*, *Op. Cit.*, pp. p. 15.

<sup>139</sup> En lo relativo al desarrollo de las franjas fronterizas y las zonas libres el PSC tuvo “[...] como propósitos centrales impulsar el comercio interior y exterior; acelerar la integración a l resto del país; garantizar el abastecimiento de bienes de consumo básico a los sectores mayoritarios; y, mejorar los efectos positivos de las transacciones fronterizas.”, *Ibid.*, p. 38.

otra cosa sino la celebración de acuerdos comerciales con países y organismos internacionales. Por último y de la misma forma que durante la presidencia de Luis Echeverría se previó la integración comercial de las fronteras y zonas libres por medio de la instrumentación de cuotas y estímulos fiscales importantes para la construcción y operación de centros comerciales.<sup>140</sup>

- 3.3.-¿Un crecimiento sin complicaciones?

La baja internacional en la demanda y el precio de los hidrocarburos que inició a finales de 1980, aunada a la caída de los precios de algunos productos de exportación y el aumento en las tasas de interés en los mercados financieros internacionales, tuvieron un efecto negativo en la economía mexicana durante la última etapa del sexenio de López Portillo, pues, estos elementos, redujeron en buena medida el poder de negociación de México frente a los principales actores de la política internacional.<sup>141</sup>

Aunque durante las primeras etapas de su gobierno López Portillo llamó la atención sobre los riesgos que implicaría para la economía nacional hacer de los hidrocarburos y, los recursos generados por éstos, el pivote de desarrollo, la realidad fue que nunca existió una política económica que concordara con el proyecto nacional planteado por el PGD. Desde mi perspectiva, más allá de la inexistencia de una política energética, nunca hubo un tratamiento adecuado en la fijación y proyección de metas ni una planificación realista sobre el papel que debían desempeñar dichos recursos en su relación con el resto de la economía.

El análisis de los saldos de la Balanza Comercial de la economía mexicana durante el periodo 1977-1982 (Cuadros 6 y 7) es muy ilustrativo al respecto, ya que, a través de ellos, es posible darnos cuenta de qué forma el petróleo se convirtió en el principal producto de

---

<sup>140</sup> *Ibid.*, p. 45.

<sup>141</sup> En su *Sexto Informe de Gobierno* López Portillo señaló como uno de los factores fundamentales que desencadenaron la crisis económica al aumento de las tasas de interés en los préstamos internacionales, pues, “[...] especialmente para los países en desarrollo y México como el más representativo, la elevación de las tasas de interés explica gran parte del deterioro económico: entre 1978 y 1981, la tasa de interés de los préstamos internacionales pasa del 6% hasta el 20% [...] La estructura del endeudamiento externo, en la que ganaron importancia los financiamientos a corto plazo, favoreció también el incremento de la carga por servicio derivado de los mayores intereses [...] Los niveles prevalecientes de tasas de interés, las mayores de la historia civilizada, no parecen obedecer a razones derivadas del funcionamiento de los mercados, sino a políticas deliberadas de restricción monetaria, cuyo propósito antiinflacionario se ve desmentido por el efecto inflacionario mismo del alto costo del dinero [...]”, “VI Informe de Gobierno del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos José López Portillo y Pacheco”, en *Informes presidenciales de José López Portillo*, México, 1982, PDF, p. 324.

exportación del país y el círculo vicioso que esta dinámica generó en lo relativo a la importación de bienes de producción y de capital para apuntalar dicha industria.

BALANZA COMERCIAL 1977-1982.\*  
(Millones de dólares)

CUADRO 6

*Exportaciones*

| <b>Actividad Económica de Origen</b>                                    | <b>1977</b> | <b>1978</b> | <b>1979</b> | <b>1980</b> | <b>1981</b> | <b>1982</b> |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| TOTAL   | 4092.9      | 6063.1      | 8817.7      | 15307.5     | 19379.0     | 21006.0     |
| Actividades Primarias (agricultura, ganadería, apicultura, pesca, etc.) | 1377.8      | 3487.1      | 1778.7      | 1544.2      | 910.9       | 1204.5      |
| Petróleo y derivados  | 915.8       | 1773.6      | 3765.4      | 9429.6      | 14563.0     | 16477.0     |
| Otras extractivas   | 297.1       | 212.6       | 337.8       | 951.8       | 506.0       | 501.0       |
| Industrias Manufactureras   | 1390.6      | 2574.0      | 2934.0      | 3378.8      | 3396.0      | 2823.2      |
| Otras y no clasificadas   | 111.6       | 2.0         | 1.8         | 3.2         | 3.1         | —           |

\* *Informe anual del Consejo de Administración a la Quincuagésima Novena Asamblea General Extraordinaria de Accionistas del Banco de México; 1977, México, Banco de México, 1978, p. 65; Informe anual del Consejo de Administración a la Sexagésima Asamblea General Extraordinaria de Accionistas del Banco de México; 1978, México, Banco de México, 1979, p. 51; Informe anual del Consejo de Administración a la Sexagésima Primera Asamblea General Extraordinaria de Accionistas del Banco de México; 1979, México, Banco de México, 1980, p. 56; Informe anual del Consejo de Administración a la Sexagésima Tercera Asamblea General Extraordinaria de Accionistas del Banco de México; 1980, México, Banco de México, 1981, p. 54; Informe anual del Consejo de Administración a la Sexagésima Cuarta Asamblea General Extraordinaria de Accionistas del Banco de México; 1981, México, Banco de México, 1982, pp. 52, 53; Informe anual del Consejo de Administración a la Sexagésima Cuarta Asamblea General Extraordinaria de Accionistas del Banco de México; 1982, México, Banco de México, 1983, pp. 65, 66, 67.*

CUADRO 7

Importaciones\*

| Concepto           | 1977   | 1978   | 1979    | 1980    | 1981    | 1982    |
|--------------------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|
| TOTAL              | 5487.5 | 7917.5 | 11979.7 | 18486.2 | 23104.4 | 14421.6 |
| Bienes de Consumo  | 418.9  | 651.0  | 1002.0  | 2425.9  | 2773.1  | 1519.5  |
| Bienes Intermedios | 5215.5 | 5285.6 | 7404.1  | 11027.7 | 13141.1 | 8400.0  |
| Bienes de Capital  | 2509.9 | 1980.9 | 3573.6  | 5032.6  | 7190.2  | 4502.2  |
| No clasificados    | 5719.4 | —      | —       | —       | —       | —       |

De igual forma, esta última etapa del sexenio lopezportillista tuvo como rasgos característicos por un lado, una creciente indignación por parte de la opinión pública y en específico de algunos sectores que estaban convencidos que la crisis había sido el resultado de llevar a cabo un política exterior contraria a las directrices establecidas desde Washington;<sup>142</sup> y, por otro, un ataque especulativo por parte del sector privado mexicano, quien después de haberse endeudado fuertemente durante la euforia petrolera que se vivió entre 1979 y 1980,

\* *Informe anual del Consejo de Administración a la Quincuagésima Novena Asamblea General Extraordinaria de Accionistas del Banco de México; 1977*, México, Banco de México, 1978, p. 66; *Informe anual del Consejo de Administración a la Sexagésima Asamblea General Extraordinaria de Accionistas del Banco de México; 1978*, México, Banco de México, México, 1979, p. 52; *Informe anual del Consejo de Administración a la Sexagésima Primera Asamblea General Extraordinaria de Accionistas del Banco de México; 1979*, México, Banco de México, 1980, p. 60; *Informe anual del Consejo de Administración a la Sexagésima Tercera Asamblea General Extraordinaria de Accionistas del Banco de México; 1980*, México, Banco de México, 1981, p. 61; *Informe anual del Consejo de Administración a la Sexagésima Cuarta Asamblea General Extraordinaria de Accionistas del Banco de México; 1981*, México, Banco de México, 1982, p. 54; *Informe anual del Consejo de Administración a la Sexagésima Cuarta Asamblea General Extraordinaria de Accionistas del Banco de México; 1982*, México, Banco de México, 1983, pp. 67, 68.

142 El momento de mayor de fricción respecto a la relación de México con Estados Unidos llegó en agosto 1981 con motivo de la declaración franco-mexicana, en donde, ambos gobiernos, reconocieron al FMLN de El Salvador como una fuerza política representativa y “En consecuencia es legítimo que la alianza [FMLN] participe en la instauración de los mecanismos de acercamiento y negociación necesarios para una solución política de la crisis. Recuerdan que corresponde al pueblo salvadoreño iniciar un proceso de solución política global en el que será establecido un nuevo orden interno, serán reestructuradas las fuerzas armadas y serán creadas las condiciones necesarias para el respeto de la voluntad popular, expresada mediante elecciones auténticamente libres y otros mecanismos propios de un sistema democrático.”, “Texto de la Declaración Franco-Mexicana sobre El Salvador”, en Raúl Benítez Manaut y Ricardo Córdoba Macías (comps.), *México en Centroamérica...*, Op. Cit., p. 46.

descapitalizó la economía nacional retirando más de 20 000 millones de dólares entre 1981 y 1982.<sup>143</sup>

La respuesta de la Cancillería mexicana a esta situación fue inminente y en febrero de 1981 el Secretario Jorge Castañeda convocó a una reunión, la segunda en su tipo, para delinear una política regional común entre las distintas instituciones públicas y las representaciones diplomáticas de México en Latinoamérica. Durante dicha reunión Castañeda puso énfasis en las relaciones que sostenía nuestro país con las demás naciones del istmo centroamericano y la importancia que el acercamiento a éstas tenía, debido en gran parte, a los antecedentes históricos y culturales que México compartía con aquellos países.<sup>144</sup>

De nueva cuenta, en el frente interno la administración lopezportillista se vio asediada por una inflación creciente y la constante depresión del peso frente al dólar.<sup>145</sup> En su intento por frenar la crisis, las medidas implementadas por el gobierno federal terminaron por promover un incremento en la deuda pública interna, así como un aumento en las prácticas especulativas como reacción al riesgo cambiario.

El deterioro de las relaciones económicas con Estados Unidos durante esta última etapa estuvo acompañado por un cambio sustantivo en la política exterior de aquel país hacia la región. La llegada de Ronald Reagan a la presidencia de Estados Unidos y la puesta en marcha de sus “Reaganomics” significó la consolidación de las posturas más

---

143 Juan Carlos Moreno-Brid y Jaime Ros, “La dimensión internacional de la economía mexicana”, en Sandra Kuntz Ficker, *Historia económica general...*, *Op. Cit.*, p. 771; al igual que con las causas externas de la crisis, durante su Sexto Informe de Gobierno López Portillo expuso lo problemático que resultó para la economía mexicana la dependencia comercial con EUA y la dolarización que este proceso trajo consigo, *vid* “VI Informe de Gobierno del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos José López Portillo y Pacheco”, en *Informes presidenciales...*, *Op. Cit.*, p. 327.

144 Mercedes de Vega Armijo, *Historia de las relaciones...*, *Op. Cit.*, p. 144; dentro del discurso de inauguración de dicha reunión, Jorge Castañeda expuso los propósitos que habían llevado a celebrar dicho evento de la siguiente forma: “[...] este encuentro no podría ser más oportuno ya que de acuerdo con la Política Exterior trazada por el Señor Presidente de la República, nuestras relaciones con los países de Centroamérica y el Caribe ocupan un lugar de máxima prioridad en nuestro quehacer internacional. [...]

En virtud de la situación de gran complejidad y turbulencia por al que atraviesa la región, resulta indispensable que el Gobierno de México a través de los informes y opiniones de sus Embajadores, esté enterado en forma oportuna de los acontecimientos en los respectivos países y de la proyección que México tiene en cada uno de ellos y en el conjunto.”, Discurso de Jorge Castañeda a Embajadores Mexicanos, AHGE, SRE, Reunión de Embajadores Jorge Castañeda, III-7092-3 (primera parte), Tlatelolco, D. F., 9-12 de febrero de 1981.

145 A pesar de esta situación durante los primeros días de 1981 los principales líderes empresariales reafirmaron su compromiso con López Portillo “[...] El presidente del CCE manifestó que el sector privado no era un grupo de presión que restara poder al Estado; añadió que los empresarios se comprometían a participar en cualquier esfuerzo para aumentar la productividad y la eficacia del aparato productivo, y para modernizarlo, sobre todo. En los mismos términos se pronunciaron José Luis Coindreau, presidente de la COPARMEX, Ernesto Rubio del Cueto, de la CONCAMIN, y Jorge Chapa de la CONCANACO [...]”, Carlos Arriola y Juan Gustavo Galindo, “Los empresarios y el estado en México (1976-1982)”, en *Foro Internacional...*, *Op. Cit.*, p. 123.



conservadoras a nivel de política internacional y, para el caso centroamericano, la puesta en marcha de una estrategia contrainsurgente mucho más agresiva que tenía como objetivo la aniquilación total de los movimientos insurgentes y populares. Esta situación colocó de nueva cuenta a los estados del sureste y la frontera sur de México en una posición comprometida debido a su cercanía con Centroamérica y el Caribe.

La embestida norteamericana encontró en los capitalistas mexicanos un terreno fértil para diseminar sus ideas y, con base en acusaciones infundadas sobre el gobierno sandinista, extendió la idea sobre la existencia de un supuesto complot orquestado por los agentes del comunismo internacional que tenía por objeto la desestabilización de México a través de sus nexos con Cuba y Nicaragua, colocando, de esta manera, a la burguesía de ambos países como la defensora de los ideales liberales y la democracia. Resulta paradójico que ni este nuevo papel como “paladines” de la democracia ni los claros indicios de la crisis que se avecinaba fueron un impedimento para que los empresarios mexicanos continuaran con las prácticas especulativas y la fuga de capitales, que para el primer trimestre de 1981 alcanzaron casi 3287.3 millones de pesos.<sup>146</sup>

Aunque durante 1981 se había observado a nivel interno y externo una tendencia negativa sobre los proyectos impulsados por López Portillo y sus colaboradores, los eventos que tuvieron lugar a lo largo del año de 1982, terminaron por sepultar el proyecto económico de aquel sexenio. Pese a lo anterior, y al igual que como había ocurrido un año antes, durante las primeras semanas de enero la unidad entre el sector privado y el gobierno federal se mantuvo, en gran medida, por el temor existente en ambas partes de agravar la crisis política y por consiguiente afectar las elecciones que tendrían lugar en julio de ese mismo año.

De la misma manera que había ocurrido durante el último año de la presidencia de Luis Echeverría y, en concordancia con las distintas opiniones existentes al interior de la burguesía mexicana, volvieron a establecerse dos posiciones antagónicas. Por un lado, la de aquellos con una gran influencia dentro de las instituciones de carácter “público” y, por otro, la correspondiente a los sectores aglutinados al rededor de los empresarios del norte del país, fuertemente ligados al capital norteamericano.<sup>147</sup>

---

146 Rogelio Hernández Rodríguez, *Empresarios, Banca y Estado...*, *Op. Cit.*, pp. 206 y 208.

147 Carlos Arriola y Juan Gustavo Galindo, “Los empresarios y el estado en México (1976-1982)”, en *Foro Internacional...*, *Op. Cit.*, p. 128.

Como respuesta a esta presión el gobierno federal otorgó una serie de concesiones y prebendas al sector privado, todo esto, con la intención de que a través de ciertos subsidios éste pudiese mantener sus ganancias. Como lo han señalado Rosa María Mirón y Germán Pérez, la realidad era que la crisis económica y la baja en los precios del petróleo habían minado la capacidad negociadora del gobierno y, a diferencia de las etapas anteriores, éste se mostraba ahora vulnerable.<sup>148</sup>

Un hecho clave dentro de este proceso de crisis interburguesa fueron las reuniones denominadas como Atalaya 82 que tuvieron como sede la ciudad de Guadalajara durante las primeras semanas del mes de enero. Dichas reuniones fueron promovidas por Banamex y miembros del Consejo Mexicano de Hombres de Negocios y tuvieron como invitados a los principales organismos empresariales del país, quienes, a pesar de no abordar directamente temas relacionados a la realidad mexicana, expresaron críticas veladas sobre el accionar gubernamental y el papel del Estado como rector de la economía nacional.<sup>149</sup>

Al aparente rompimiento con los sectores más radicales de la burguesía se le sumaron una serie de enfrentamientos con diversas organizaciones de trabajadores. El día 2 de enero comenzó un paro de transportistas de carga que demandaban la obtención de subsidios para adquirir combustibles. El día 13 de ese mismo mes 1500 bodegueros de La Merced, quienes pedían la condonación de multas por concepto de irregularidades en precios y básculas, realizaron un paro de 12 horas que afectó al principal centro de abastecimiento y distribución de víveres de la ciudad; tan sólo dos días después ambos sectores huelguistas se unieron y entraron en paro.<sup>150</sup>

Los eventos ocurridos en enero y los rumores sobre el peligro de un quiebre económico fueron la antesala de lo que ocurriría durante los siguientes meses de aquel año.

---

148 Rosa María Mirón y Germán Pérez, *López Portillo...*, *Op. Cit.*, pp. 152-153; en su *Sexto Informe de Gobierno* López Portillo señaló como responsables del desastre económico de aquel año a los especuladores mexicanos “De fuera, y aun dentro porque convenía a la oportunidad de hacer negocios con nuestro auge, motivando nuestra inseguridad y desconfianza, se empezó a especular con nuestro peso, a partir de análisis parciales exagerados, amañados y aún perversos de nuestros problemas económicos, similares a los de todo el mundo; pero subrayados para lograr el efecto especulativo o incluso desestabilizador. De afuera venía la noticia, luego era cierta [...] Adentro lo confirmaba la insidia del rumor. De igual modo sugestivas campañas publicitarias anunciaban atractivas inversiones en inmuebles urbanos y rústicos en el “otro lado”, que daban seguridad a la inversión, y satisfacían a la ambición.”, “VI Informe de Gobierno del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos José López Portillo y Pacheco”, en *Informes presidenciales...*, *Op. Cit.*, p. 326.

149 Rogelio Hernández Rodríguez, *Empresarios, Banca y Estado...*, *Op. Cit.*, p. 212 y Rosa María Mirón y Germán Pérez, *López Portillo...*, *Op. Cit.*, p. 151.

150 *Ibid.*, p. 210; de igual manera hubo enfrentamientos con trabajadores de las principales universidades del país, con empleados de Mexicana de Aviación y con maestros de la CNTE, *Ibid*, p. 143.

El 17 de febrero el gobierno anunció las modificaciones a la paridad cambiaria pasando de 27.01 pesos por dólar a 47.25, constituyendo una devaluación de más del 70%. Sin embargo, esta primera medida, lejos de lo que se esperaba, no solucionó la fuga de capitales ni mucho menos contuvo la especulación, únicamente sirvió para acentuar los problemas inherentes al proceso de dolarización de la economía y aumentar los niveles de desconfianza.<sup>151</sup>

Aunque con los documentos disponibles resulta imposible establecer una relación directa entre el otorgamiento hecho por el gobierno nicaragüense de la preseña Sandino a López Portillo y la estrepitosa descapitalización de la economía mexicana que ocurrió días previos al anuncio de la primera devaluación, autores como Rogelio Hernández, han sugerido lo sospechoso que resultó el hecho de que la salida de capitales se agudizara tras el anuncio de dicho reconocimiento. De igual manera, la bomba hallada en el aeropuerto de Managua un día antes de la visita del presidente mexicano y el consiguiente cambio del itinerario en la misma, pueden ser observados como parte de una estrategia acorde con el anticomunismo expresado por ciertos sectores de la burguesía mexicana.<sup>152</sup>

Debido a esto, en el discurso dado en la Plaza de la Revolución en Nicaragua, López Portillo fue enfático al señalar que la decisión de apoyar “solidariamente” al gobierno sandinista no había sido por ningún motivo improvisada, por el contrario, catalogó dicho acontecimiento como una consecución de la política exterior mexicana, la cual, siempre había mostrado simpatía y solidaridad por los movimientos y las luchas populares que buscaban una transformación sustantiva de las condiciones económicas y políticas en aquellos países en donde seguía imperando un orden cuasi colonial sustentado en la miseria y la opresión.<sup>153</sup>

En un segundo término López Portillo explicó el plan de distensión propuesto por su gobierno, el cual, tenía por objetivo la creación de novedosos canales de diálogo para todas las partes implicadas en tres escenarios distintos: Nicaragua, El Salvador y, en menor medida, Cuba.<sup>154</sup>

---

151 *Ibid.*, p. 134 y Rogelio Hernández Rodríguez, *Empresarios, Banca y Estado...*, *Op. Cit.*, p. 218.

152 *Ibid.*, p. 222; el día 1 de marzo Coindreau presentó un documento en la ciudad de Puebla donde expuso las razones que permitían hablar de la existencia de una amenaza comunista en México, además, en dicho escrito, realizó una fuerte crítica hacia las medidas tomadas en materia económica por parte del gobierno de López Portillo, *Ibid.*, p. 228.

153 José López Portillo, “Palabras improvisadas durante el acto en que se le impuso la orden “Augusto César Sandino”, en su máximo grado “Batalla de San Jacinto”, en la Plaza de la Revolución de la ciudad de Managua”, en José López Portillo, *El ejecutivo ante la nación...*, *Op. Cit.*, p. 410.

154 El Plan de distensión regional propuesto por López Portillo contenía 3 puntos clave:

Como he señalado párrafos antes, las elecciones en julio de aquel año sirvieron como un mecanismo de contención para las fricciones entre los distintos grupos políticos, no obstante, la segunda mitad de 1982 estuvo caracterizada por una notable intensificación del conflicto interburgués. La campaña de desprestigio gubernamental lejos de disminuir se incrementó y fue potenciada a través de diversos actos que bien podrían haber sido catalogados como terroristas, ya que, haciendo uso del miedo y la angustia existente en la población se trató de mostrar la incapacidad de las autoridades para garantizar la seguridad y la paz pública.<sup>155</sup>

Las tensiones entre los grupos rivales por el control del aparato estatal hallaron su punto más álgido tras el anuncio de la segunda devaluación el 1 de agosto, pues, tan sólo en un día, el peso cayó de 49 a 80 pesos por dólar. Al mismo tiempo que ocurría esta estrepitosa caída, las autoridades hacendarias decretaron que las obligaciones en dólares a cargo de los bancos serían liquidadas en pesos mexicanos, fijando una doble paridad cambiaria de 49.59 para importaciones preferenciales y de 69.50 para otro tipo de importaciones de interés y dejando a los demás tipos de operaciones en manos de los especuladores.<sup>156</sup>

---

“En primer término, el gobierno de los Estados Unidos debe descartar toda amenaza o uso de la fuerza dirigida contra Nicaragua [...]

En segundo lugar [...] es posible e indispensable el comienzo de un proceso de reducción equilibrada de efectivos militares en el área [...]

En tercer y último término, considero factible y deseable la elaboración de un sistema de pactos de no-agresión entre Nicaragua y los Estados Unidos por una parte, y entre Nicaragua y sus vecinos por la otra [...], *Ibid.*, p. 412.

155 Dentro de los actos destinados a infundir miedo en la población tuvieron lugar una serie de llamadas anónimas a bancos, oficinas, hospitales y escuelas, las cuales informaron la existencia de aparatos explosivos; la más significativa ocurrió en el Sanatorio Durango, en donde el aparato pudo ser desactivado con éxito, Rogelio Hernández Rodríguez, *Empresarios, Banca y Estado...*, *Op. Cit.*, p. 212 y Rosa María Mirón y Germán Pérez, *López Portillo...*, *Op. Cit.*, p. 237.

156 Tras el anuncio de esta segunda devaluación el Secretario de Hacienda anunció las siguientes medidas económicas, las cuales, estaban destinadas a favorecer al sector privado dentro del torbellino económico por el que atravesaba el país: “[...] 1) obtener de inmediato 3500 millones de dólares en préstamos y anticipos, incluso con mayores ventas de nuestro petróleo crudo [...] a los EUA, como condición para poder reabrir el mercado de cambios; 2) limitar el tipo de cambio preferencial de 49.50 pesos por dólar, deslizable, “casi exclusivamente” a atender los compromisos exteriores de mayor urgencia; 3) reestructurar la deuda externa para transferir los vencimientos de corto plazo a uno mayor, y 4) gestionar ante el Fondo Monetario la utilización, de ser posible, de cerca de 4 mil millones de dólares que México tiene en dicha institución en su calidad de miembro. Simultáneamente se anunció la asignación de créditos hasta por treinta mil millones de pesos principalmente para empresas pequeñas y medianas; la autorización a las empresas para que retuvieran los próximos meses los pagos por impuestos sobre la renta que debían hacer a Hacienda, que equivalen a un crédito fiscal de otros 30 mil millones de pesos; el estímulo a las nuevas inversiones en los próximos 12 meses, a las que de inmediato se dedujo el 50% de los impuestos que en su caso pudieran causar, y la reducción en 35% durante los siguiente cuatro meses, del impuesto sobre la renta que grave a las personas físicas.”, Alonso Aguilar Monteverde, Fernando Carmona (et. al), *La nacionalización...*, *Op. Cit.*, p. 17.

Un par de semanas después apareció un desplegado firmado por los principales grupos empresariales de Nuevo León en el que se reiteró la responsabilidad que tuvo el gobierno en la crisis económica, así como también, se esbozó una crítica hacia las medidas tomadas por éste para resolverla.

Por si fuera poco, al anuncio de la segunda devaluación le siguió el de la implementación de un control generalizado de cambios el día 15 de agosto, el cual, fue presentado por la administración de López Portillo como un mecanismo que permitiría utilizar los recursos derivados de la venta de hidrocarburos y los provenientes del financiamiento externo, para pagar el servicio de la deuda y cubrir la compra de importaciones prioritarias.

En una declaración hecha ante los representantes de los sectores sociales de comunicación del país, López Portillo explicó que las principales causas que habían orillado al gobierno a implementar el control de cambios habían sido la salida de divisas por concepto de inversiones y compras en el exterior y la dinámica especulativa llevada a cabo por un determinado sector de la población.<sup>157</sup> En realidad y, a pesar de la implementación de dichos mecanismos fiscales, la especulación continuó, ya que, como describió Alonso Aguilar, los especuladores utilizaron otros métodos como viajar a la frontera y cambiar los pesos a dólares en el “otro lado”, o en mejores casos, acercándose a los representantes de algún banco extranjero para llevar a cabo la transacción.<sup>158</sup>

Si en el apartado anterior del presente capítulo describí al Acuerdo Energético de San José como el punto más alto y, quizás, el más importante de la administración lopezportillista, considero igual de importante señalar al proceso de Nacionalización Bancaria que ocurrió durante los últimos meses de 1982 como el colofón de un proyecto económico que, a pesar de las buenas intenciones, en ningún momento pudo transformar la estructura económica del país.<sup>159</sup>

---

157 En su declaración López Portillo esbozó una sutil crítica hacia los empresarios mexicanos y su aparente compromiso: “Ante el acoso inflacionario, los primeros que dijeron: vamos a colaborar, vamos a jalar parejo moderando nuestras demandas, fueron los trabajadores. Y así renació la confianza en el sistema y esto hizo posible el ulterior esfuerzo.

Al final de mi régimen, propuse al sector privado que fuera él el que realizara el esfuerzo de moderación. Y en un documento firmado, que me conmovió, me lo ofrecieron.

Se que las circunstancias representativas de quienes se comprometieron, no pudieron hacer que fueran efectivos [...] los ofrecimientos que me formularon. Pero estoy seguro de que existe la disposición a seguir solidarizándose con el país.”, José López Portillo, “Declaraciones ante los representantes de los sectores sociales de comunicación del país, así como a los directores de medios de comunicación”, *El ejecutivo ante la nación...*, *Op. Cit.*, p. 474.

158 Alonso Aguilar Monteverde, Fernando Carmona (et. al), *La nacionalización...*, *Op. Cit.*, p. 67.

159 Los fuertes ingresos derivados de la exportación de hidrocarburos, el volver al petróleo el pivote de desarrollo de la economía nacional, y el hecho de que las manufacturas nunca elevaran su participación, fueron factores que, en su conjunto, volvieron vulnerable a la política económica puesta en marcha por López Portillo y magnificaron los

Para algunos autores como Rogelio Hernández la nacionalización bancaria anunciada el 1 de septiembre de aquel año, fue la respuesta gubernamental al proceso de desestabilización iniciado desde 1981 por algunos sectores de la burguesía mexicana. En este sentido, nacionalizar la banca no sólo era una forma de frenar la fuga de capitales, sino que, al mismo tiempo, era una manera de recuperar la fuerza y la confianza en el Estado.<sup>160</sup>

El hecho de que buena parte de los sectores de “izquierda” y algunas organizaciones sindicales observaran la nacionalización como algo benéfico para los trabajadores mexicanos e inclusive le hayan atribuido una importancia histórica a dicho evento, podría corroborar una hipótesis como la expuesta por Rogelio Hernández. Sin embargo, bajo esta óptica estaríamos pasando por alto el carácter clasista del Estado mexicano y, por ende, que la estrategia económica de éste está orientada hacia el fortalecimiento de la clase hegemónica en su conjunto, aun cuando al interior de ella existan diferencias y conflictos de interés.

En términos generales, la expropiación afectó a 29 bancos que operaban como banca múltiple y 25 bancos especializados, siendo la mayoría de carácter regional y contando con casi 150 mil empleados en total. Por su parte, el gobierno se comprometió a liquidar los adeudos casi equivalentes al monto de los activos expropiados y pagar alrededor de 60 mil millones de los cuales 20 mil correspondieron a Banamex, 19 mil a Bancomer, 7 mil a Banca Serfín, y 4 mil a Multibanco Comermex entre otros.<sup>161</sup>

Sin embargo, al analizar a los grupos empresariales que fueron afectados por el decreto de nacionalización bancaria podemos percatarnos que algunos de los más

---

desajustes ya existentes en el aparato productivo, Rogelio Hernández Rodríguez, *Empresarios, Banca y Estado...*, *Op. Cit.*, p. 212 y Rosa María Mirón y Germán Pérez, *López Portillo...*, *Op. Cit.*, p. 256.

<sup>160</sup> *Ibid.*, pp. 260-261; una opinión similar es expresada por Carlos Arriola y Juan Gustavo Galindo en Carlos Arriola y Juan Gustavo Galindo, “Los empresarios y el estado en México (1976-1982)”, en *Foro Internacional...*, *Op. Cit.*, p. 132; sin embargo, considero que la explicación ofrecida por Alonso Aguilar y Fernando Carmona resulta más acertada, ya que, estos autores han señalado que el gobierno mexicano optó por la vía de la nacionalización en vez de llevar a cabo un enfrentamiento directo con los sectores empresariales más radicales, pues, “Los dueños de los bancos resultaban el enemigo ideal. Su impopularidad, su próspera imagen, su indudable influencia en la dolarización de la economía, el apoyo que seguramente no pocos de ellos dieron a los “sacadólares”, su carácter de intermediarios financieros supuesta o realmente desvinculados a la producción, y el que en plena crisis fomentaran la especulación e hicieran pingües ganancias al amparo de la libertad de cambios, los volvía la mejor elección [...]”, Alonso Aguilar Monteverde, Fernando Carmona (et. al), *La nacionalización...*, *Op. Cit.*, p. 59.

<sup>161</sup> La expropiación también afectó a un grupo de empresarios industriales y comerciales que figuraban en los consejos directivos de las instituciones de crédito. Algunos de los más destacados fueron: Cresencio Ballesteros, del Grupo Mexicano de Desarrollo, y Consejero de Mexicana de aviación, Industrias Luismin, Negromex y Hoteles Camino Real; Alberto Bailleres de Banca Cremi, quien participaba en DESC y en los consejos de Bancomer y Banamex; Gabriel Alarcón de *El Heraldito*, quien formaba parte de los consejos de Crédito Mexicano y del Banco Internacional; Gastón Azcárraga Tamayo, inversionista de la cadena Fiesta Americana y accionista de Bancrecer y Comermex; Lorenzo Servitje, del grupo Bimbo y quien era consejero de Banamex y del Banco del Atlántico; y, finalmente Ernesto Fernández Hurtado, ex director del Banco de México y presidente de TAMSA, *Ibid.*, pp. 44-45.

poderosos no fueron gravemente perjudicados e, inclusive, varios de ellos ocuparían un lugar preponderante dentro de la economía nacional durante los siguientes años. Dentro de éstos destacan por su importancia: Grupo Alfa; Cydsa, compuesto por 40 empresas distintas; DESC, que operaba en ramas industriales como química, petroquímica, farmacéutica, entre otras; Grupo Pagliati; Aurrerá; Comercial Mexicana; Liverpool, quien empleaba alrededor de 7000 personas; Salinas y Rocha y Palacio de Hierro; Empresas La Moderna, de quien era accionaria The British American Tobacco & Co. Ltd.; Celanese Mexicana, productora de fibras sintéticas; Sociedad Industrial Hermes de Hank González; CEMEX, Tolteca, Industria Minera México, Nacobre, Industrias del Hierro, Cervecería Modelo, Televisa, etc. Dentro de los monopolios extranjeros que tampoco fueron afectados los principales fueron: Ford, Chrysler, Volkswagen, General Motors, Nestlé y Nissan.<sup>162</sup>

En realidad la nacionalización bancaria no transformó de forma radical al aparato financiero del país, pues, como Alonso Aguilar y Fernando Carmona apuntaron, hasta antes del 1 de septiembre de 1982 el Estado mexicano controlaba 3 billones 146.9 mil millones de pesos, es decir, el 57% de los activos totales y, si consideramos la reserva de caja disponible en poder del Banco de México, las inversiones en valores gubernamentales y los créditos al sector público, la suma alcanzaba el 85% de los recursos crediticios del país.<sup>163</sup>

Las consecuencias de la nacionalización fueron diversas pero afectaron de forma negativa a los inversionistas pequeños y medianos, a los empresarios industriales que perdieron el respaldo financiero de sus inversiones, a aquellos miembros de los consejos directivos de algunos bancos que al tener influencia en determinadas instituciones tenían acceso a información privilegiada, pero, sobre todo, a buena parte de la población de a pie que vio cómo sus ahorros se esfumaron de un día para otro.

Los eventos que tuvieron lugar durante los meses de agosto y septiembre de aquel año influyeron de forma importante en la retórica que López Portillo utilizó durante los últimos meses de su mandato y que fue tangible en las declaraciones ante la Asamblea General de la ONU en octubre de ese mismo año y durante su *Sexto Informe de Gobierno*.

A diferencia de lo que había ocurrido durante su primer participación en la ONU en 1980, en esta ocasión el discurso de López Portillo estuvo enfocado casi en su totalidad hacia dos temas: 1) los problemas relativos a los países en desarrollo; y, 2) las acciones

---

162 *Ibid.*, pp. 47-50.

163 *Ibid.*, pp. 54-55.

llevadas a cabo por México en la búsqueda por crear formas de intercambio comercial más equitativas entre los distintos países.

En el caso del primero, López Portillo fue enfático al señalar la incapacidad de la sociedad internacional por generar las condiciones mínimas para un progreso generalizado y la dicotomía que ello generaba en los países pobres, pues, según él “[...] los pueblos tenían que escoger entre la miseria de la subordinación abyecta y el camino duro de la revolución [...]”,<sup>164</sup> así mismo, al poner en relieve la crisis energética vivida durante aquel periodo, y partiendo de la idea del mundo como una totalidad compuesta por partes interdependientes, señaló lo catastrófico que resultaría para la economía mundial el no establecer regulaciones equitativas en materia de comercio, tanto de bienes de consumo como de capital.<sup>165</sup>

Por su parte, en lo relativo al papel de México a nivel internacional y el empeño que su gobierno puso en mejorar las relaciones con otros países de la región, López Portillo apuntó la importancia que tuvo la firma del *Acuerdo de San José* entre México y Venezuela, ya que, a través de este, se les garantizó a varios países de Centroamérica y el Caribe el suministro de petróleo y un fondo de crédito para su desarrollo, alcanzando con ello una inversión aproximada de casi 700 millones de dólares.

Dentro de su *Sexto Informe de Gobierno* López Portillo se refirió en un tono muy similar a los logros y metas alcanzados durante su sexenio, destacando los cambios operados a nivel económico y en materia de política exterior. Al igual que como había ocurrido ante la Asamblea General de la ONU, el *Acuerdo de San José* y la adopción de una política exterior mucho más activa ocuparon buena parte de su discurso, ya que, como él mismo explicó, durante este periodo ésta última además de estar en concordancia con los intereses y aspiraciones del país, permitió el establecimiento de esquemas globales de cooperación económica a partir de la idea de una complementación industrial y tecnológica.<sup>166</sup>

Igualmente la política económica ocupó un lugar preponderante dentro del último informe de gobierno y, en el resumen hecho por el presidente sobre los avances en materia energética, resulta evidente la importancia que la región sureste del país tuvo a lo largo de

---

164 José López Portillo, “Declaraciones en el XXXVII periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas”, en *El ejecutivo ante la nación...*, *Op. Cit.*, p. 478.

165 *Ibid.*, p. 480.

166 “VI Informe de Gobierno del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos José López Portillo y Pacheco”, en *Informes presidenciales...*, *Op. Cit.*, p. 294-297.



todo el sexenio, en especial, los proyectos relativos al Sistema Nacional de Gas y las 58 plataformas y oleoductos instalados en la sonda de Campeche.<sup>167</sup> En este sentido, es interesante que a pesar de haber realizado constantes llamamientos durante todo el sexenio sobre los peligros que conllevaba la dependencia hacia los recursos petroleros, durante su *Sexto Informe de Gobierno* José López Portillo desglosó una serie de factores para tratar de justificar porqué su administración había caído en dicha dinámica.<sup>168</sup>

Finalmente, López Portillo destacó la interrelación existente entre la política interna y la externa, explicando que los problemas internos de México, como los de cualquier país, no pueden resolverse ni explicarse sin tomar en cuenta el contexto internacional, pues, “[...] Los vasos comunicantes de la política y la economía, transmiten presiones y buscan niveles que tarde o temprano afectan al conjunto y a las partes.”<sup>169</sup>

Desde mi perspectiva el resumen de los logros sexenales presentado a lo largo del *Sexto Informe de Gobierno* me permite señalar determinados aspectos que identificaron a la administración lopezportillista respecto de sus antecesoras. En primer lugar destaco la falta de un lenguaje “revolucionario” y la omisión de lugares comunes en la generación de políticas públicas como el tema agrario o el educativo.

En lo referente a la política económica me parece importante enumerar las consecuencias que tuvo el auge petrolero en la economía mexicana durante este periodo, así como también, algunos de los factores que confluyeron en la crisis económica que tuvo lugar durante la tercera etapa del sexenio. Dentro de estos se encuentran el ascenso en los flujos de capitales provenientes del exterior por concepto de deuda pública y, en especial, privada; el paulatino aumento en el gasto corriente que terminó por agudizar el desequilibrio interno de las finanzas públicas; y, por último, un contexto desfavorable para las importaciones nacionales.

---

167 *Ibid.*, p. 306.

168 Las palabras esbozadas en el informe fueron las siguientes: “Ahí estaba el petróleo. No había además otras alternativas para un desarrollo con independencia y para la justicia, ya que la historia de la última década muestra que sólo el petróleo a la transnacionalización y los paraísos fiscales, permitieron el crecimiento acelerado en países en desarrollo [...]”

El petróleo era el único que podía generar recursos excedentes para aplicarlos a resolver el resto de nuestros problemas. El petróleo que se agota, lo sembraríamos para generar otros recursos que no se agotan.

El precio del petróleo en la coyuntura internacional, fue favorable en ese momento. Nos permitió romper el círculo vicioso. Lo hicimos conscientes de los riesgos; de que entrábamos a un juego internacional, peligroso, a otro nivel de participación, iniciativas y responsabilidades, posiblemente inseguro; pero era nuestra oportunidad [...]”, *Ibid.*, p. 301.

169 *Ibid.*, p. 290.

Por último, creo que la aparente derrota y desarticulación de la facción financiera de la burguesía mexicana, si bien abrió la puerta a una confrontación interna respecto al liderazgo de clase y dio lugar a novedosas formas de participación que caracterizarían el accionar de los empresarios mexicanos durante las siguientes décadas, no debe ser observada desde una perspectiva que mire en este proceso un ejemplo claro de la existencia de la autonomía del Estado respecto a las clases que lo conforman, ya que, como mostraría posteriormente el resurgimiento de las tendencias más radicales durante la presidencia de Miguel de la Madrid, durante la década de los setentas buena parte de la burguesía mexicana trató de instaurar un nuevo modelo de relaciones político-económicas que le permitiera obtener un liderazgo permanente y extensivo hacia las demás clases.<sup>170</sup>

Lo anterior puede ser palpable a partir de una revisión pormenorizada de la política económica implementada por Miguel de la Madrid, la cual estuvo orientada expresamente hacia la rearticulación de las relaciones entre los distintos grupos y tendencias existentes entre los capitalistas mexicanos. Dentro de los principales lineamientos que conformaron esta nueva estrategia podemos incluir una revisión pormenorizada del papel del Estado y las empresas a su cargo que incluyó la privatización de algunas de ellas; recortes presupuestales a diversos programas de asistencia social; y, la orientación de la producción nacional bajo un nuevo modelo exportador que fue acompañado por una reestructuración del sistema financiero privado a través de las casas de bolsa.<sup>171</sup>

Así mismo, a nivel de política exterior la administración de Miguel de la Madrid se caracterizaría por la moderación de sus puntos de vista en torno a la situación de Centroamérica y, específicamente, sobre el caso de Nicaragua, pues, como lo ha sugerido Mario Ojeda, el gobierno mexicano se vio obligado a desempeñar un papel menos activo y de verdadera intermediación entre las partes en conflicto.<sup>172</sup>

---

170 Matilde Luna Ledesma, *Los empresarios...*, *Op. Cit.*, p. 69.

171 *Ibid.*, p. 73; a pesar de que el nuevo modelo puso énfasis en la industria pesada, la de bienes intermedios y la de bienes de capital, así como en el incremento de las exportaciones manufactureras, la situación de los trabajadores mexicanos no tuvo un cambio sustantivo. Para observar un breve resumen de la situación de la economía mexicana al asumir Miguel de la Madrid la presidencia *vid* Alonso Aguilar Monteverde, Fernando Carmona (et. al), *La nacionalización de la banca...*, *Op. Cit.*, p. 80.

172 Mario Ojeda Gómez, *Las relaciones de México...*, *Op. Cit.*, p. 35; como Mercedes de Vega Armijo ha explicado la preocupación primordial en torno a Nicaragua era la del abastecimiento petrolero, el cual, finalmente, fue suspendido debido a la incapacidad financiera del gobierno sandinista, Mercedes de Vega Armijo, *Historia de las relaciones...*, *Op. Cit.*, p. 168.

Esta actitud contrastó con la asumida en torno a la guerra civil en Guatemala, ya que, durante este periodo, las autoridades mexicanas además de proveer asistencia y permitir a miles de refugiados guatemaltecos establecerse en campamentos a lo largo de la línea fronteriza con aquel país, toleraron la presencia de unidades de la guerrilla guatemalteca en territorio nacional, lo que les permitió a éstos, según algunos autores, mantener la lucha armada y subsistir como una fuerza política.<sup>173</sup>

---

173 *Ibid.*, pp. 169-170.

#### **4.- La región sureste y la frontera México-Guatemala durante el decenio de los setentas.**

*“Estas presas regularizarían el régimen hidráulico, y con un buen drenaje podrían cultivarse 1300 000 hectáreas de Chiapas y Tabasco, y los deltas de los ríos Chumpán, Candelaria y Palizada, de Campeche. 400 000 hectáreas mejorarían sus rendimientos con riegos de auxilio. El control de ríos facilitaría la construcción de caminos y se daría fuerte impulso a la industrialización y al comercio. Esta enorme potencialidad es explicable, si se considera que la cuenca Grijalva-Usumacinta se cuenta entre las diez más importantes del mundo, por su caudal hidráulico.”*

*Ingeniero Luis Echegaray Bablot*

- *4.1.- La Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Guatemala y los proyectos hidroeléctricos en la frontera sur.*

Con estas palabras el Ingeniero Luis Echegaray Bablot describió el potencial económico que tendrían las presas situadas en la cuenca del río Grijalva (La Angostura, Chicoasén y Peñitas) durante una serie de mesas redondas llevadas a cabo por la Secretaría de Recursos Hidráulicos en 1976. A partir de ellas es posible advertir que dentro de la visión compartida por técnicos y políticos mexicanos, la región sureste del país era presentada como un espacio de reserva territorial, el cual, contaba con una gran cantidad de tierras fértiles y una disponibilidad de agua que podía traducirse en un escurrimiento anual de 111 000 millones de metros cúbicos y un potencial hidroeléctrico superior a la mitad del total producido en aquel momento.<sup>174</sup>

Esta visión de la geografía nacional había sido uno de los argumentos principales para el desarrollo de proyectos de ingeniería e infraestructura a gran escala, pues, desde un inicio los distintos gobiernos posrevolucionarios (en especial los de Calles y Cárdenas) se habían preocupado por incorporar las diversas innovaciones tecnológicas en materia de ingeniería hidráulica al proyecto agrario nacional. De esta forma, se pensaba que la irrigación en combinación con la colonización selectiva acabarían con el latifundismo y, al estimular con

---

<sup>174</sup> Luis Aboites, “Notas sobre el optimismo mexicano y los vínculos entre geografía, ingeniería y política (1926-1976)”, en Patricia Ávila García (ed.), *Agua, Cultura y Sociedad en México*, México, Colegio de Michoacán, IMTA; SEMARNAT, 2002, p. 192.

ello a la pequeña propiedad, se garantizaría la estabilidad política y se alcanzaría la tan anhelada modernización y justicia social que buscaba la Revolución de 1910.<sup>175</sup>

Durante la primer etapa, la inversión se concentró en lo que Luis Aboites ha tenido a bien denominar la “Conquista” del desierto norteño, pues, se pensó que esta región contenía en su interior algunos elementos claves que permitirían el desarrollo económico del país, como lo eran: una orografía accesible, una población indígena minoritaria y una relativa cercanía con el mercado estadounidense. Los diversos fracasos que tuvo esta política de irrigación y las aparentes bondades que brindaba la producción de temporal, llevaron a que a partir de 1950 y, en especial durante el sexenio de Adolfo Ruiz Cortinez, se diera un cambio en la concepción que las autoridades del centro del país tenían del sureste y, en particular, de los recursos hídricos que se desbordaban a lo largo y ancho de la línea fronteriza con Guatemala.

Esta situación se vio complementada durante la segunda mitad del siglo XX por dos procesos que se desarrollaron de manera paralela. En primer lugar, durante este periodo las autoridades mexicanas pusieron en marcha una dinámica de descentralización de la producción y creación de *polos de desarrollo* en diversas regiones del país, las cuales, hasta ese momento se habían mantenido apartadas, conteniendo dentro de sí una gran cantidad de recursos naturales y humanos que aún no habían sido explotados.<sup>176</sup>

En segundo lugar se encuentran la crisis y el proceso de cambio de los usos del agua en México, el cual, hace referencia al tránsito de “[...] una etapa de expansión acelerada, justificada por argumentos relativos al progreso de la humanidad mediante el dominio de la naturaleza gracias a la tecnología, a otra época de clara contención provocada por los efectos sociales que dio lugar a su vez a nuevas ideas y percepciones sobre esta dimensión de la vida social [...]”<sup>177</sup> y cuyo punto cúlmen fue la nacionalización de la industria eléctrica en 1960 llevada a cabo por el gobierno de Adolfo López Mateos, pues, ésta tuvo como objetivo el involucramiento directo del Estado mexicano en el uso de los recursos hídricos nacionales con fines hidroeléctricos.

<sup>175</sup> *Ibid.*, p. 189.

<sup>176</sup> En su trabajo “¿Todo en Chiapas es México?” Diana Guillén señala que hasta la década de 1970 las relaciones y vínculos de Chiapas con el centro del país eran muy limitados, pero, “[...] una vez descubiertas las posibilidades energéticas escondidas tras sus bellezas naturales, Chiapas iniciaba el camino que la llevaría a transformarse en un punto estratégico y de interés nacional.”, Diana Guillén, “¿Todo en Chiapas es México?”, en Diana Guillén (Coord.), *Chiapas, frontera...*, *Op., Cit.*, p. 11.

<sup>177</sup> Luis Aboites, *La decadencia del agua de la nación; estudio sobre la desigualdad social y cambio político en México, segunda mitad del siglo XX*, México, COLMEX, 2009, p. 44.

En su trabajo *La decadencia del agua de la nación; estudio sobre la desigualdad social y cambio político en México, segunda mitad del siglo XX* Luis Aboites ha explicado que ésta rápida *diversificación* de los usos del agua guardó una estrecha relación con el proceso de industrialización y crecimiento demográfico experimentado por las principales ciudades del país a partir de la década de 1950; así mismo, señala como una consecuencia directa a la disminución de la inversión pública en materia de irrigación (grande o pequeña) y el traslado de estos recursos hacia aquellas obras destinadas a satisfacer las necesidades de la población urbana, ya fuera en cuanto alcantarillado, provisión de agua potable o generación de energía hidroeléctrica.<sup>178</sup>

La suma de estos factores tuvo como resultado que los proyectos hidroeléctricos en el sureste y, en especial aquellos situados en las cuencas transfronterizas con Guatemala, adquirieran relevancia en el contexto nacional y, muy pronto, la región fue escenario y punto de llegada de diversas migraciones, las cuales, huyendo de sus lugares de origen por la terrible situación social y económica, establecieron las primeras aldeas y comunidades en la Selva Lacandona.<sup>179</sup>

La llegada de estos y otros grupos a la región generó un fenómeno de polarización económica, ya que, la economía agrícola de autoconsumo de éstos entró en conflicto, muy rápidamente, con la estructura de producción ganadera que ahí existía, siendo los derechos sobre la tierra y el agua los principales puntos de conflicto. Esta situación llevó a las autoridades mexicanas a la elaboración en 1951 de un proyecto de gran envergadura en la cuenca del río Grijalva que tuvo como objetivos primarios controlar las inundaciones en la zona, drenar y despejar áreas para la explotación agrícola y construir vías terrestres de comunicación que impulsaran los proyectos de irrigación, siendo la instauración de la Comisión del Grijalva en 1941 y la construcción de la presa Netzahualcóyotl en 1959 los elementos más importantes del mismo.<sup>180</sup>

De esta forma y con base en una serie de planes elaborados anteriormente para la región, las autoridades mexicanas destinaron una gran cantidad de recursos a diversos proyectos que tenían como objetivos centrales la estabilización de las cuencas hidrológicas, el establecimiento de una clara delimitación fronteriza y el fomento de un mayor intercambio

---

178 Luis Aboites, *La decadencia del agua...*, *Op. Cit.*, p. 35.

179 Sigrid Diechtl Thurner, "Historia reciente de la Selva Lacandona" en Luis Hernández Palacios y Juan Manuel Sandoval (Comps.), *El redescubrimiento de la Frontera Sur...*, *Op. Cit.*, p. 157.

180 Carlos Martínez Assad, *Breve historia de Tabasco*, México, COLMEX, FCE, 1996, p. 197.

económico con Guatemala.<sup>181</sup> El primer proyecto en el que centraron su atención fue el de la construcción de un nuevo puente internacional entre Cd. Hidalgo, Chiapas y Tecún Umán, Guatemala, por lo que en marzo de 1960 Héctor Rangel Obregón, vicedónsul encargado, informó al embajador de México en Guatemala que tanto la Secretaría de Recursos Hidráulicos como los Ferrocarriles Nacionales habían aprobado su construcción.<sup>182</sup>

Aunque en un primer momento se desconocía si las autoridades guatemaltecas aceptarían dicho proyecto, en abril de ese mismo año, el Secretario de Relaciones Exteriores Manuel Tello le comunicó a Javier Barros Sierra, Secretario de Obras Públicas, que el gobierno guatemalteco encabezado por Ydígoras Fuentes había dado su visto bueno para la construcción del puente, aunque realizando algunos cambios significativos.<sup>183</sup> Un mes después, la Secretaría de Obras Públicas informó a la Cancillería que sería José de Jesús Sánchez Aparicio la persona designada para representar a dicha dependencia en la comisión que iría a Guatemala a presentar el proyecto (Mapa 1).

El día 26 de abril de ese mismo año tuvo lugar una reunión convocada por la Dirección General de Límites y Aguas Internacionales a la que asistieron representantes de diversas dependencias y organismos estatales. Aunque no me fue posible encontrar información detallada sobre los temas que se discutieron en dicha reunión, en un oficio remitido al Embajador de México en Guatemala, el Secretario Manuel Tello resumió algunos de los planteamientos que se abordaron y las resoluciones que se tomaron al respecto.<sup>184</sup>

---

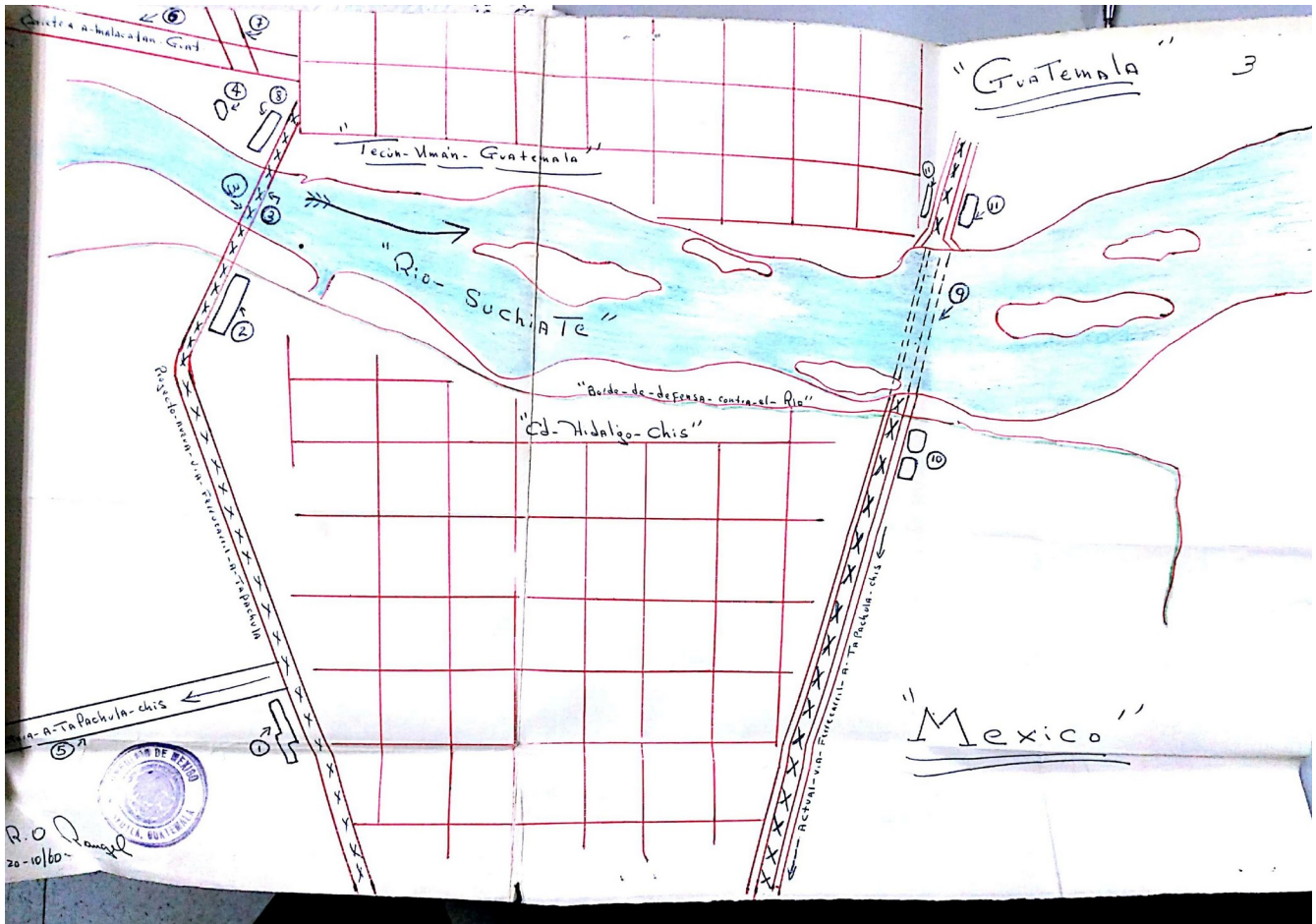
181 De acuerdo con la información proporcionada por Luis G. Zorrilla, entre 1947 y 1964 las autoridades mexicanas invirtieron una buena cantidad de recursos en la construcción de vialidades en la frontera sur, buscando con ello una mayor vinculación con los países centroamericanos, Luis G. Zorrilla, *Op. Cit.*, p. 827.

182 Certificado de Héctor Rangel Obregón al Embajador de México en Guatemala, AHGE-SRE, X-339-24, Proyecto para construcción del puente internacional entre Cd. Hidalgo Chiapas y Tecún Umán Guatemala, Tecún Umán, Guatemala, 10 de marzo de 1960; aparentemente el proyecto existía desde la conformación de la primera Comisión de Ingenieros y la firma del acuerdo *Modus Vivendi* entre México y Guatemala en 1942, pero en aquel momento únicamente se erigió un puente provisional de madera cuya finalidad era el paso exclusivo de trenes de carga, Luis G. Zorrilla, *Relaciones de México...*, *Op. Cit.*, pp. 821-822; el plano original detalla los diversos elementos que conformaron este proyecto, pues, en realidad, el puente internacional era sólo uno de ellos.

183 Memorandum de Manuel Tello a Javier Barros Sierra, AHGE-SRE, X-339-24, Puente Río Suchiate, Ciudad de México, 11 de abril de 1960.

184 En el oficio destacan los siguientes puntos: “1.- Los Gobiernos de México y Guatemala convienen en construir un puente internacional sobre el río Suchiate, entre Ciudad Hidalgo, Méx., y Tecún Umán, Guat., cuyo costo será dividido por mitad entre ambos países. [...] 4.- Los gobiernos procederán a designar inmediatamente una Comisión Internacional de Ingenieros que estudie la mejor localización del puente internacional y prepare los proyectos necesarios para su construcción, tomando en cuenta principalmente el sitio en que actualmente se encuentra construido el puente ferrocarrilero entre Ciudad Hidalgo, Mex., y Tecún Umán, Guat., en el que el señor Presidente de Guatemala ha manifestado sus deseos de que se construya el puente definitivo. 5.- La Comisión hará un análisis comparativo de las ventajas y desventajas que puedan presentar cada uno de los anteproyectos que se estudien, teniendo presente principalmente la conveniencia de facilitar el tránsito internacional entre las dos poblaciones y los costos de construcción, operación y mantenimiento.”, Oficio de Manuel Tello a Efraín Aranda Osorio, AHGE-SRE, X-339-24,

Mapa 1\*



Instrucciones para las gestiones relativas a la construcción de un nuevo puente internacional sobre el río Suchiate y un Tratado de Aguas con la Rep. De Guatemala, México, D. F., 16 de mayo de 1960.

\* Oficio de Héctor Rangel Obregón a Embajador de México en Guatemala, AHGE-SRE, X-339-24, Tecún Uman, Guatemala, 10 de marzo de 1960; La relación de números en el mapa es la siguiente:

- 1) Nueva estación del ferrocarril.
- 2) Nuevas oficinas de aduana, migración, sanidad y ferrocarril, ésta última para cobro del peaje.
- 3) Nuevo puente del ferrocarril, automóviles y peatones.
- 4) Tanque de depósito de agua en Tecún Uman, Guatemala, por donde se proyecta pase el nuevo puente internacional.
- 5) Carretera de Cd. Hidalgo a Tapachula, Chiapas.
- 6) Carretera de Tecún Uman a Malacatán, Guatemala.
- 7) Carretera de Tecún Uman a Guatemala, Guatemala.
- 8) Garitas de aduana, sanidad y migración de Guatemala (no aparecen señaladas en el mapa).
- 9) Antiguo puente del ferrocarril, utilizado por automóviles también.
- 10) Antiguas garitas de aduana, migración y sanidad en el puente internacional del lado mexicano.
- 11) Antiguas garitas de aduana, migración y sanidad del lado guatemalteco;



Además de lo relativo a la construcción del puente internacional, en la reunión se discutió en torno a la conveniencia que tendría elaborar un Tratado de Aguas Internacionales con Guatemala, pues, como explicó el propio Manuel Tello, este podría:

[...] resolver los diversos problemas que existen o pueden presentarse en relación con las aguas internacionales no solamente respecto al río Suchiate sino también [...] a los ríos Grijalva y Usumacinta, respecto a todos los cuales el Gobierno de México tiene gran interés y ha iniciado estudios con el objeto de lograr un mejor aprovechamiento de sus aguas en todos sus aspectos: control de avenidas, riego, generación de energía hidroeléctrica, navegabilidad, etc.<sup>185</sup>

Para llevar a cabo esto, se solicitó la asesoría de la Secretaría de Recursos Hidráulicos en materia de aguas internacionales; así mismo, se tomó la decisión de integrar una comisión de ingenieros que tuviese por objetivo recabar datos y realizar estudios previos de las cuencas hidrográficas, tomando como ejemplo y punto de partida el trabajo realizado por la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y los Estados Unidos.<sup>186</sup>

Durante los meses siguientes las pláticas y el intercambio entre ambos gobiernos se paralizaron y no fue sino hasta diciembre de ese mismo año que Humberto García Gálvez, Embajador de Guatemala en México, le transmitió a Manuel Tello las instrucciones del Primer Mandatario guatemalteco Miguel Ydígoras Fuentes con respecto al proyecto de construcción del puente internacional, en donde destacó la necesidad de que se reunieran en alguna ciudad fronteriza ingenieros de ambos países para estudiar el lugar idóneo en dónde éste pudiera construirse.<sup>187</sup>

Los primeros meses del año de 1961 fueron cruciales para la conformación de la Comisión Mixta y, en un oficio con fecha del 28 de enero, el Embajador de Guatemala en México le informó a Manuel Tello quiénes serían las personas que integrarían la sección

---

<sup>185</sup> *Ídem*.

<sup>186</sup> Dentro de las funciones que tendría dicha comisión destacan las siguientes:

a).- La Comisión tendría como función la de aconsejar y asesorar a los Gobiernos de los dos países en los problemas limítrofes, con facultades de investigación y estudio, así como la de realizar obras previamente aprobadas por los Gobiernos, pero no tendría facultades resolutorias ni de ninguna otra especie que impliquen compromisos para los gobiernos respectivos.

b).- La Comisión estaría integrada por dos secciones: una de México y otra de Guatemala, cada una de ellas encabezada por un Comisionado Ingeniero que tendría carácter diplomático, auxiliado del personal técnico y administrativo que se juzgue necesario. Los asuntos de la Comisión que deberían ser presentados a la consideración de los dos Gobiernos serían de la competencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y del ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala [...]

e).- La Comisión tendría a su cargo la demarcación y conservación de la línea limítrofe terrestre fijada por el Tratado de Límites de 1882.”; *Ídem*; Manuel Ángel Castillo, Mónica Toussaint Ribot y Mario Vázquez Olivera, *Espacios diversos...*, Op. Cit., p. 213.

<sup>187</sup> Oficio de Humberto García Gálvez a Manuel Tello, AHGE-SRE, X-339-24, México D. F., 13 de diciembre de 1960.

guatemalteca de dicha Comisión.<sup>188</sup> La respuesta mexicana llegó tres días después y, en un oficio despachado por la Dirección General de Límites y Aguas Internacionales de México, se le comunicó a Humberto García Gálvez sobre las personas que conformarían la sección mexicana; así mismo, se designó de común acuerdo entre los dos gobiernos a la ciudad de Tapachula en Chiapas como el lugar indicado para ser la sede de la primera reunión de la Comisión.<sup>189</sup>

Existe poca información sobre la primera reunión que tuvo lugar, aparentemente, entre el 20 y el 23 de febrero de 1961; no obstante, a través de un documento remitido por Jesús Unda Murillo a la Secretaría de Relaciones Exteriores, me es posible señalar como las principales resoluciones alcanzadas aquellas relativas a la construcción del puente internacional.<sup>190</sup> Aunque el avance en materia de límites y aguas fue casi nulo, sobresalió la creación de la *Comisión del Suchiate*, la cual, tuvo como objetivos primordiales la demarcación y conservación de la línea limítrofe fijada por el tratado de 1882, el estudio de las corrientes fluviales internacionales, y la elaboración de los proyectos de uso y aprovechamiento equitativo de sus aguas; así como, la capacidad de elaborar dictámenes sobre las obras que se pensarán construir a lo largo de la línea limítrofe terrestre o en los cauces de los ríos internacionales.<sup>191</sup>

A pesar del relativo interés mostrado por las autoridades de ambos países para elaborar el tratado, las comisiones se volvieron a reunir hasta los primeros días del mes de agosto de 1962. Esta segunda reunión contó con las secciones técnicas correspondientes de cada país, quedando Luis Cabrera a la cabeza de la mexicana y Ernesto Álvarez de la guatemalteca; igualmente se propuso, en representación de la Secretaría de Obras Públicas de México, que los trabajos de campo y la elaboración de proyectos para el puente, los haría

---

188 Oficio de Humberto García Gálvez a Manuel Tello, AHGE-SRE, X-339-24, México D. F., 28 de enero de 1961.

189 Oficio de la Dirección General de Límites y Aguas Internacionales a Humberto García Gálvez, AHGE, SRE, X-339-24, México D. F., 1 de febrero de 1961.

190 Dentro de éstas destacaron: a) Que los gastos de construcción, supervisión, asesoría e imprevistos, se cubran por partes iguales entre los dos países.

b) que el tipo de puente sea mixto, de paso simultáneo, para ferrocarriles, vehículos y peatones.

c) que para el ferrocarril, el puente sea de una sola vía en la cual deberán alojarse tres rieles, para permitir tanto el paso de los ferrocarriles de México de 1.435 m. de escantillón, como el de los ferrocarriles de Guatemala de 0.914 m. de escantillón, que para la carretera, el puente sea de dos bandas de circulación con un ancho total de 7.90 m.; y que para peatones tenga una banqueta con un ancho mínimo de 1.50 m.”, Oficio de Jesús Unda Murillo a SRE, AHGE-SRE, X-340-7, Guatemala, Guatemala, 21 de diciembre de 1961.

191 *Ídem*.

sin costo alguno para el Gobierno de Guatemala la mencionada secretaría, lo que fue bien visto por las autoridades de aquel país.<sup>192</sup>

El año de 1963 fue de gran importancia para la recién formada *Comisión del Suchiate*, pues, de acuerdo con la documentación disponible sobre dicho organismo, durante todo ese año se llevaron a cabo tres reuniones. La primera de ellas se efectuó en junio y tuvo como sede la población de Malacatán en Guatemala; fue una reunión de carácter operativo, ya que en ella, se trataron temas como la acreditación del personal y vehículos de la Comisión, el establecimiento de estaciones hidrométricas sobre el río Suchiate para avanzar en el conocimiento sobre sus cauces y sus movimientos estacionales, así como sobre las obras de encauzamiento y estabilización de sus márgenes, en especial, las correspondientes al lado mexicano.<sup>193</sup>

La segunda reunión se llevó a cabo en la ciudad de Tapachula en el mes de septiembre. En ésta los comisionados intercambiaron opiniones sobre la necesidad de instalar diversas estaciones de aforo en las cuencas de los ríos Suchiate y Usumacinta, con la finalidad de recabar datos hidrométricos que permitiesen conocer el movimiento de ambos ríos durante todo el año. De igual forma, ambos comisionados mostraron su preocupación por las afectaciones que ocasionaban los cambios en los cauces de los ríos a los tramos limítrofes.<sup>194</sup>

Finalmente, durante la última reunión en la ciudad de Guatemala el comisionado mexicano y su grupo de trabajo plantearon como los principales problemas relativos al río Suchiate los siguientes: a) encauzamiento y estabilización del río; b) control de avenidas y protección contra inundaciones; y, c) investigación sobre los volúmenes de agua disponibles en la cuenca para el riego y otros usos.

---

192 Oficio de Walter C. Buchanan a Manuel Tello, Se suplica información acerca de las negociaciones para la construcción del puente del Suchiate Chiapas, AHGE-SRE, X-339-24, México D.F., 2 de agosto de 1962; Oficio de José Gorostiza a Walter C. Buchanan, Proyecto para la construcción del puente internacional sobre el río Suchiate, AHGE-SRE, X-339-24, México D.F., 19 de septiembre de 1962; Resulta por demás interesante que los organismos que más presionaron para que la construcción del puente se llevara a cabo lo más rápido posible fueron las cámaras de comercio locales y regionales, para observar un ejemplo de esto *vid* Oficio de José Juan Cervantes al Director General de Límites y Aguas de la SRE, AHGE-SRE, X-339-24, México D.F., 29 de noviembre de 1962.

193 Informe de actividades de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Guatemala durante las reuniones celebradas en Malacatán, Guatemala, los días 5 y 6 de julio de 1963, y de otros asuntos tratados por el comisionado mexicano en Tapachula, Chiapas, del 5 al 8 del mismo mes, AHGE-SRE, X-340-9, México D.F., 13 de julio de 1963.

194 Informe de actividades de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Guatemala durante las reuniones celebradas en Tapachula, Chiapas, del 17 al 20 de septiembre de 1963, AHGE-SRE, X-340-9, México D.F., 25 de septiembre de 1963.

De acuerdo con el informe de dicha reunión las resoluciones de todos estos temas se hicieron de forma simultánea, esto debido, en gran medida, a lo interrelacionados que estaban unos con otros. Sin embargo, de manera sintética ambas secciones acordaron la integración de los datos recabados en un estudio general sobre la cuenca del Suchiate, además, se intercambiaron puntos de vista sobre los diversos problemas prácticos que generaban la ejecución de las obras de conservación de la línea divisoria y la instalación de nuevas estaciones de aforo. Por último, compartieron información y documentos relativos a los trabajos llevados a cabo por la Secretaría de Obras Públicas sobre el puente internacional entre Ciudad Hidalgo y Tecún Umán.<sup>195</sup>

Sin embargo, a pesar de haber llegado a estos acuerdos y de que el Presidente de Guatemala giró instrucciones a Jesús Unda Murillo, Canciller de aquel país, para que agilizara la firma del protocolo que permitiría iniciar la construcción del puente internacional sobre el río Suchiate, los documentos muestran que no hubo avances significativos en esta materia hasta 1966. En ese año y, con motivo de la justa olímpica que se celebraría en 1968 en México, diversas cámaras de comercio locales, nacionales y regionales remitieron a la SRE varios oficios mediante los cuales mostraron su aprobación a dichas iniciativas gubernamentales y la creciente preocupación que sus asociados tenían por la demora de las mismas, pues esta situación había atrasado otros proyectos de construcción en la región y particularmente en la frontera.<sup>196</sup>

La respuesta por parte de la SRE no demoró demasiado y en un oficio fechado el 7 de octubre de 1966 ésta contestó que “[...] esos trabajos, que distan de ser definitivos, han sido puestos a la consideración del gobierno de Guatemala.”, así mismo, “Por tal motivo, no es posible señalar ahora ningún sitio para la ubicación exacta del puente internacional antes aludido [...]”<sup>197</sup>. Días después, la réplica provino de una instancia superior, pues esta vez fue la CONCANACO quien, a través de un oficio, no sólo respaldó las peticiones de sus

---

195 Informe de actividades de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Guatemala durante las reuniones celebradas en la Ciudad de Guatemala, Guatemala, del 2 al 7 de diciembre de 1963, AHGE-SRE, X-340-9, México D.F., 9 de diciembre de 1963.

196 La presión ejercida por las diversas asociaciones empresariales tuvo varias etapas. En un primer momento las Cámaras de Comercio locales (Cd. Hidalgo, Villa Flores y Huixtla) solicitaron información sobre la posible ubicación en donde sería construido el puente internacional “[...] ya que por falta de dicho dato ni el PRONAF ni los Ferrocarriles Nacionales de México han podido realizar obras que son de verdadero interés para esta Ciudad Fronteriza y de gran trascendencia para México.”, Oficio de la Cámara Nacional de Comercio de Cd. Hidalgo, Chiapas, al Director general de Límites y Aguas de la SRE, AHGE-SRE, X-339-24, Ciudad Hidalgo, Chiapas, 6 de septiembre de 1966.

197 Oficio del Director general de Límites y Aguas de la SRE a la Cámara Nacional de Comercio de Cd. Hidalgo, Chiapas, Puente Internacional del Suchiate, AHGE-SRE, X-339-24, México, D.F., 7 de octubre de 1966.

organismos locales sino que, además, solicitó que el proyecto se llevara a cabo lo más pronto posible.<sup>198</sup>

Durante 1967 el intercambio de notas entre las autoridades mexicanas y las asociaciones empresariales cesó por completo, sin embargo, esto no significó que los problemas a los que se enfrentaba la Comisión disminuyeran. En octubre de 1968 Emilio Arenales, Canciller de Guatemala, emitió una nota de protesta a su homólogo mexicano en donde se quejó por la omisión que éste había tenido de informar sobre los proyectos de infraestructura llevados a cabo por las autoridades mexicanas en el curso inferior del río Grijalva.<sup>199</sup>

La postura del gobierno de México respecto a esta nota fue clara y, en un memorándum interno, las autoridades mexicanas señalaron:

Las obras que México ha realizado o proyectado hasta la fecha en su territorio, para el uso y aprovechamiento de las aguas del Río Grijalva, no tienen un carácter internacional, pues además de que en ninguna forma pueden afectar el uso de las aguas del Río Grijalva o de sus afluentes en Guatemala, no dependen en su funcionamiento de escurrimientos procedentes de este país y consecuentemente no pueden ser afectadas por los usos y aprovechamientos razonables que Guatemala haga aguas arriba en su territorio [...] <sup>200</sup>

La respuesta de las autoridades guatemaltecas llegó un año después y de manera más enérgica, pues, en una nota fechada en julio de 1968, Emilio Arenales dejó muy clara la posición de su gobierno al asentar:

[...] una respetuosa protesta y reserva correlativa de derecho, por el hecho de que el Gobierno de México no encontró posible notificarnos oficialmente sobre los proyectos de uso y aprovechamiento de las aguas del río Grijalva mientras discurren por territorio mexicano, ni recibimos información respecto a los proyectos y obras para tales usos y aprovechamientos [...] <sup>201</sup>

---

198 En realidad, la demora en la construcción se debió en gran medida a una serie de acuerdos que tuvieron lugar durante la reunión de la Comisión en 1964, ya que, en ellos, se convino por ambas secciones un estudio más detallado y una coordinación con los proyectos viales de México y Guatemala.

199 En la nota emitida por Emilio Arenales, el gobierno guatemalteco hacía formal reserva del uso de aguas de la cuenca del Grijalva de la siguiente forma: “Para evitar futuros conflictos y en estricto cumplimiento de las obligaciones de la Cancillería a mi cargo [...] me veo en la necesidad de hacer formal reserva del uso de aguas [...] de los diferentes ríos, vertientes y arroyos que forman el río Grijalva y que eventualmente pueden ser aprovechados para los distintos fines del desarrollo de esa zona guatemalteca.”, Oficio de Emilio Arenales a Ramón Ruiz Vasconcelos, AHGE-SRE, X-350-2, Guatemala, Guatemala, 18 de octubre de 1967.

200 Memorándum, AHGE-SRE, X-350-2, Tlatelolco, D.F., 9 de noviembre de 1967.

201 Oficio de Emilio Arenales a Mario Armando Amador, AHGE-SRE, X-340-7, Guatemala, Guatemala, 25 de julio de 1968; así mismo, Arenales explicó que su gobierno no tenía el mismo criterio sobre el caso, ya que, “Aunque las obras

La situación se tornó más delicada hacia finales de ese mismo año y, en especial, tras ser autorizada la construcción de la presa *La Angostura* (cuya ubicación estaría precisamente sobre el cauce del Grijalva) y la aparición de dicho decreto en el *Diario Oficial de la Federación* en febrero de 1969.<sup>202</sup> La reserva correlativa de derecho por parte del gobierno guatemalteco fue recibida en septiembre de ese mismo año, y en ella, el ministro Arenales expresó que ésta se debía a que su gobierno no fue notificado sobre las obras llevadas a cabo por México en el cauce inferior de la cuenca del Grijalva.<sup>203</sup>

Por su parte, las autoridades mexicanas señalaron que, aunque las obras se situaban sobre la cuenca hidrográfica del Grijalva, éstas habían tenido mucho cuidado en su planificación, con el fin de no lesionar el derecho de Guatemala al uso y aprovechamiento de las mismas. De igual forma, precisaron que este tipo de asuntos no podían ser resueltos a través de la Comisión Internacional de Límites y Aguas, ya que, dentro de los objetivos de dicho organismo, no se contemplaba que ésta tuviese un carácter resolutivo.<sup>204</sup>

El inicio de un nuevo periodo presidencial en México en 1970 no trajo consigo soluciones inmediatas a estas problemáticas, es más, podría decirse, que el hecho de que

---

que el gobierno de México ha realizado en su territorio no revisten un carácter internacional, el hecho de que los ríos, vertientes y arroyos que forman el río Grijalva nacen en Guatemala y discurren por nuestro territorio, transforma automáticamente al río Grijalva y sus afluentes en aguas internacionales, aunque su cuenca no tenga el carácter de cuenca internacional [...].”, *Ídem*; de acuerdo con Luis G. Zorrilla esta divergencia se debió a que “[...] México entendía por ríos internacionales los que sirven de divisoria; Guatemala consideró que ríos internacionales son los que sirven de divisoria y los que nacen en un país y penetran en otro.”, Luis G. Zorrilla, *Relaciones de México...*, *Op. Cit.*, p. 832.

202 En un telegrama cifrado remitido a la representación mexicana en Nueva York, la SRE notificó la aprobación de la construcción de la presa *La angostura* sobre el cauce del río Grijalva, señalando que por situarse el proyecto en la vertiente mexicana de dicho río, éste no necesitaba apegarse a los lineamientos internacionales. El proyecto fue encargado a la CFE y revisado por la SRE días después, Telegrama cifrado de SRE a representación mexicana en Nueva York, AHGE-SRE, X-340-7, México, D.F., 1 de octubre de 1968.

203 En su oficio del Canciller Emilio Arenales destacó que “[...] esta cancillería tiene conocimiento extraoficial de que el Gobierno amigo de México está construyendo una nueva presa denominada de “La Angostura” sobre el río Grijalva, vale decir, está realizando obras de aprovechamiento de las aguas de dicho río con fines de generación de energía eléctrica, y que se propone ejecutar nuevas obras para intensificar y complementar dicho aprovechamiento, sin haberlo notificado oficialmente al Gobierno de Guatemala, lo cual me obliga a asentar una respetuosa protesta y reserva correlativa de derecho, en atención a lo manifestado por esa Honorable Embajada en la nota identificada [...]”, Oficio Reservado de Emilio Arenales a Delfín Sánchez Juárez, AHGE-SRE, X-350-2, Guatemala, Guatemala, 11 de septiembre de 1969.

204 Oficio, AHGE-SRE, X-350-2, sin fecha; en un Memorándum interno las autoridades mexicanas expresaron que los principales criterios que fueron tomados en cuenta para no informar sobre estas obras al Gobierno de Guatemala, fueron que “Aún dentro del máximo espíritu amistoso México no podría adquirir el compromiso de dar a conocer sus proyectos de uso y aprovechamiento de las aguas del río Grijalva antes de su realización, porque esto sería tanto como aceptar el compromiso de ponerlos a la consideración de Guatemala para que sean aprobados o vetados, lo que estaría en contra de nuestro criterio de que se trata de proyectos para el uso y aprovechamiento de aguas mexicanas, que Guatemala insiste en calificar como aguas internacionales guatemalteco-mexicanas.”, Memorándum, AHGE-SRE, X-350-2 Tlatelolco, D. F., 13 de noviembre de 1969; para observar las bases sobre las que fue formada la CILA *vid* nota 111.

fueran creados y desarrollados más proyectos de industrialización en la región sureste del país durante la presidencia de Luis Echeverría, añadió una mayor tensión e incertidumbre a las relaciones entre ambos gobiernos.<sup>205</sup> Como ejemplo de esto podemos señalar un oficio fechado el 15 de enero de 1970 en donde Antonio Carrillo Flores explicó que en una conversación con el Canciller guatemalteco Alberto Fuentes Mohr, éste le había insinuado que su mayor preocupación era, en realidad, el proyecto de la presa Boca del Cerro, cuya construcción estaba planificada sobre el río Usumacinta y cuyo vaso regulador inundaría una parte del territorio guatemalteco.<sup>206</sup>

No obstante que esta situación disminuyó conforme transcurrió el sexenio de Echeverría, el hecho de que las labores de estudio y fortificación de las cuencas limítrofes continuaran durante todo el decenio, motivó en distintos momentos una extensa comunicación entre uno y otro gobierno, ya que, además de los proyectos hidroeléctricos, la Comisión del Grijalva elaboró distintas iniciativas para la utilización y aprovechamiento de las aguas de los ríos Selegua, Lagartero y Bachajón, que a pesar de nacer en territorio guatemalteco, ayudarían a crear una extensa zona de cultivo en sus márgenes, lo que se traduciría en un mayor desarrollo de la industria agropecuaria del sureste mexicano.<sup>207</sup>

Cabe señalar que el proceso de conformación de la CILA y la puesta en marcha de los diversos proyectos hidroeléctricos en la frontera sur, que tuvieron lugar durante las décadas de 1960 y 1970, coincidieron con el auge y el fin de la Secretaría de Recursos Hidráulicos y la utopía de convertir al trópico mexicano en el nuevo granero de la nación.

Al igual que había ocurrido con la política económica impulsada por las autoridades mexicanas durante el llamado “milagro mexicano”, la primera parte de la década de 1970 fue testigo del agotamiento del modelo que había prevalecido respecto a los usos del agua en México y en diciembre de 1976 la Secretaría de Recursos Hidráulicos bajó de rango y se convirtió en una subsecretaría. Este hecho no solo marcó el final del modelo de la “grande

---

205 A pesar de los constantes roces entre ambos gobiernos en 1975 los presidentes Luis Echeverría Álvarez y Kjell Laugerud García inauguraron el tan esperado puente definitivo entre Cd. Hidalgo y Tecún Uman, éste fue elaborado con concreto y tuvo una extensión de 377 metros de largo, contando con una calzada para vehículos de 7 metros de ancho, una banqueta de 1 ½ metros para peatones y vías para ferrocarril ancha y angosta, Manuel Ángel Castillo, Mónica Toussaint Ribot y Mario Vázquez Olivera, *Espacios diversos...*, *Op. Cit.*, p. 215; Luis G. Zorrilla, *Relaciones de México...*, *Op. Cit.*, p. 826.

206 Oficio de Antonio Carrillo Flores a Delfín Sánchez Juárez, AHGE-SRE, X-350-2, Tlatelolco, D.F., 15 de enero de 1970; para leer más detalles con respecto a la envergadura del proyecto en la cuenca del Usumacinta *vid* Luis G. Zorrilla, *Relaciones de México...*, *Op. Cit.*, p. 830.

207 Oficio de Carlos Molina Rodríguez a Luis Cabrera, AHGE-SRE, X-340-7, México, D.F., 23 de junio de 1969.

irrigación”, sino que, al mismo tiempo, puso sobre la mesa la relación entre el cambio en las prioridades del gasto federal y la transformación económica del país, pues, ante el auge industrial y de las actividades económicas urbanas, la producción agrícola comenzó a verse rezagada perdiendo con ello una de sus funciones principales: la generación de divisas.<sup>208</sup>

De igual manera, la ampliación en 370.4 km de la zona económica exclusiva en 1976 desplazó la frontera agrícola hacia el mar y, a través de la explotación de los recursos del subsuelo marino, se construyó la idea de que la riqueza del país se encontraba en aquellas zonas, situación que terminó por beneficiar y estimular la explotación petrolera promovida por los gobiernos de Echeverría y López Portillo.

- 4.2.- *El Programa de Desarrollo de la Franja fronteriza y zonas libres.*

A lo largo del segundo capítulo del presente trabajo he descrito, a grandes rasgos, los principales elementos que permitieron e impulsaron el cambio del modelo económico de desarrollo hacia adentro hacia otro centrado primordialmente en la exportación de energéticos y productos manufacturados; igualmente, en ese mismo apartado, he descrito las implicaciones que este proceso tuvo en la política exterior desarrollada por el gobierno de Luis Echeverría y, en especial, en lo relativo a las relaciones de México con los países de Centroamérica.

Estos elementos y el novedoso papel que este nuevo proyecto nacional le otorgó al sector externo de la economía mexicana, le permitieron al gobierno de Echeverría centrar su atención en el desarrollo y ampliación del intercambio comercial en las franjas fronterizas y perímetros libres del país, pues, con ello, no solo se pretendía impulsar al comercio exterior, sino que, de igual forma, se atacaría el problema de la concentración y centralización industrial que existía en las principales regiones económicas del país.<sup>209</sup> Esta nueva política

---

208 A pesar de esto Luis Aboites reconoce que durante los primeros años de la década de 1970 la SRH trató de adaptarse a las nuevas problemáticas relativas a los usos del agua a través de diversos mecanismos, siendo los principales la elaboración de una nueva legislación en torno al agua en 1971 y la apertura de una oficina encargada de los asuntos de contaminación de aguas en 1973, *a decadencia del agua...*, *Op., Cit.*, pp. 76 y 80.

209 Alonso Aguilar Monteverde y Fernando Carmona a través de algunas cifras de la distribución geográfica del capital privado, nos dan una idea del nivel de esta concentración para aquellos años “[...] El D.F. que en 1960 absorbía ya el 25.7% de dicho capital, en 1965 participaba con el 31.3%, en tanto que el Estado de México lo hacía con el 16.7%, Nuevo León con el 11.9% y Veracruz con el 7.2%. Tomada en conjunto el área del valle de México concurre con el 48% de todo el capital industrial privado, y las entidades antes mencionadas, junto con Coahuila, Jalisco, Chihuahua y Puebla concentran el 81.4% del total, mientras las 24 restantes apenas participan con el 19.6%. Por lo menos en 10 de ellas las inversiones industriales son realmente insignificantes [...]”, Alonso Aguilar Monteverde y Ricardo Carmona,



de desarrollo económico tuvo como objetivos centrales la desconcentración económica y la formación de *Polos de desarrollo regional* que incorporaran a las zonas marginadas al conjunto de la actividad y las metas de la economía nacional.

De manera general el programa y las problemáticas que atacaría fueron presentados por las autoridades mexicanas de la siguiente forma:

[...] Constituye éste, un programa de desarrollo integral, con el que se pretende, por primera vez, resolver en forma conjunta y coordinada los problemas que enfrentaba la agricultura, la industria y el comercio para su mejor desarrollo. Ya con su implementación, se ha procurado rescatar el mercado fronterizo en beneficio de los productores nacionales; fomentar la producción de artículos suficientes para satisfacer las necesidades del habitante fronterizo, que contribuyan a la sustitución de importaciones, permitan la exportación y aprovechamiento de los recursos naturales y además fomentar la exportación de artículos nacionales manufacturados, y estimular las actividades agropecuarias, a fin de disponer de los insumos en condiciones adecuadas para asegurar y ampliar el mercado doméstico, promover las exportaciones y el ingreso remunerativo de quienes se dediquen a ese tipo de actividades.<sup>210</sup>

Aunque en un primer momento el Programa sólo contempló a la Franja Fronteriza Norte, durante la sexta reunión de trabajo para evaluar los resultados obtenidos de dicho programa, el gobernador Manuel Velasco Suárez solicitó a Luis Echeverría la incorporación de la zona fronteriza del sur del país al mismo. Esta petición se vio reforzada en octubre de 1975 con el establecimiento de una cuota global de importación de productos guatemaltecos por parte de la Comisión Intersecretarial, la cual, tenía por finalidad satisfacer la demanda de algunos productos en aquella región del país, exceptuando aquellos que afectaran de forma grave a la industria nacional.<sup>211</sup>

El programa también fue respaldado por un marco legal que incluyó decretos de Ley dirigidos expresamente a la creación o ampliación de centros comerciales fronterizos. Estos centros estaban destinados a retener a los consumidores locales, incrementar las ventas de artículos nacionales, y propiciar una transformación de las técnicas tradicionales de mercadeo en la frontera, otorgándose estímulos fiscales al establecimiento o ampliación de los mismos.

---

*México: Riqueza y Miseria*, México, Nuestro Tiempo, 1984, pp. 41-42.

210 *Ibid*, p. 17.

211 *Secretaría de Industria y Comercio, Política Fronteriza 1971-1976*, México, Talleres Gráficos, 1976, pp. 40-41.

De igual forma y, para acompañar las acciones del programa, se incluyó un fideicomiso para la promoción de conjuntos, parques y ciudades industriales en la frontera. Esta tarea fue asignada al Comité Técnico quien se encargaría de sugerir los tipos de industrias adecuadas, promover la participación de los gobiernos y las asociaciones de empresarios, impulsar la construcción de obras de infraestructura así como a la pequeña y mediana industria, entre otras.<sup>212</sup>

Sin embargo, los resultados que este programa tuvo en la frontera sur fueron mucho menos visibles que los registrados en la zona fronteriza del norte del país, debido, en gran medida, a la falta de una infraestructura adecuada y a la inexistencia de una coordinación entre los distintos mecanismos y herramientas que fueron desarrollados para generar un mayor intercambio comercial con los países del Istmo Centroamericano.

- 4.3.- *El auge petrolero y la extracción de hidrocarburos en los estados del sureste.*

Los proyectos económicos desarrollados durante las administraciones de Luis Echeverría y José López Portillo y las novedosas problemáticas que éstos plantearon al sureste mexicano no sólo se tradujeron en tensiones diplomáticas con el gobierno de Guatemala, por el contrario, la heterogeneidad y los contrastes propios de esta región fueron el catalizador de diversos procesos de desarrollo económico e industrial cuyo impacto fue variable y muy pocas veces positivo para la población local.

Como ejemplo de esto podemos citar el caso de Chiapas, el cual, a pesar de ser una de las entidades que proveía un alto porcentaje de la energía hidroeléctrica producida a nivel nacional, mantenía, al mismo tiempo, grandes partes de su territorio sin electrificar y sin acceso a servicios como alcantarillado o agua potable.

Coincido con Andrés Fábregas Puig al señalar que uno de los elementos que influyó y continúa influyendo de manera determinante en dichos procesos, es la facilidad que muchas veces se tiene desde el centro del país de proponer regionalizaciones que muy pocas veces concuerdan con la realidad de cada región.<sup>213</sup> En este sentido, considero que ha habido una

---

212 *Ibid.*, pp. 63-64.

213 Andrés Fábregas Puig y Carlos Román García, *Al fin del milenio...*, *Op. Cit.*, p. 73; en un análisis microregional sobre el sureste mexicano podríamos encontrar que “[...] una parte del sur de Tabasco y una parte del norte de Chiapas presentan tales similitudes que es posible señalar allí la existencia de una región. Pero en la porción nororiental de Tabasco, nos encontramos con mayores acercamientos a la parte sur y sureste de Veracruz, mientras que Chiapas al noroccidente presenta otras características y en colindancia con el Istmo de Tehuantepec, la situación es otra [...]”, *Ibid*, p. 51.

falta de comprensión hacia el pasado y presente del sureste mexicano, la cual, ha desembocado muchas veces, en una incoherente aplicación de los mecanismos integradores de las regiones en el país; igualmente, la existencia de una geografía heterogénea, ha impuesto determinados límites y costos al proceso de integración de esta región con el resto del mundo.<sup>214</sup>

Históricamente, la economía del sureste mexicano ha estado determinada por el autoconsumo y la explotación de materias primas destinadas a la exportación hacia Europa y Estados Unidos. Esto ha generado un desfase con la dinámica económica del resto del país y una constante necesidad, por parte del Estado mexicano, de influir en los procesos regionales a través de diversos mecanismos, los cuales, en muchos de los casos, han tenido tintes violentos y autoritarios.<sup>215</sup>

Como he señalado en el primer apartado del presente capítulo, la segunda mitad del siglo XX trajo consigo importantes cambios en las estructuras económicas del sureste, pues, se llevó a cabo una reestructuración que tenía como base la diversificación económica y que concordaba con la política económica que el Estado mexicano proyectaba hacia el resto del país. Las sucesivas crisis que tuvieron lugar durante las décadas de 1970 y 1980 a nivel nacional, aunadas a la reconfiguración del sistema mundial y la gestación de una novedosa división internacional del trabajo, tuvieron como consecuencia una mayor influencia del capital transnacional en la estructura productiva de la región, convirtiendo así a la explotación de los recursos energéticos y a la industria turística en los pilares de la economía regional.<sup>216</sup>

Lo anterior no quiere decir que esta transformación se haya dado de forma homogénea, sino que, por el contrario, el hecho de que la región estuviese compuesta por un

---

214 Dentro de este proceso de integración los recursos hídricos juegan un papel preponderante, en especial, si tenemos en cuenta que en la Frontera sur existen 6 cuencas hidrográficas transfronterizas, 5 entre México y Guatemala y 1 entre México, Belice y Guatemala, Edith Kauffer, “El concepto de hidropolítica en la frontera sur de México”, en Boris Graizbord, y Jesús Arroyo Alejandre (coords.), *El futuro... Op., Cit.*, p. 182.

215 Como ejemplo de esto podemos decir que “Chiapas es también otro caso donde su excepcional riqueza como la maderable y cafetalera, alteraron sus patrones de integración local y las relaciones comerciales fortalecieron un atraso y dependencia evidentes. De Campeche y Yucatán ni que decir, su desgaste prematuro prolongado forzosamente hasta principios de siglo los deja cortos, tal y como sucede con el palo de tinte en la región de Campeche.”, Manuel Cedeño Olmo, “Procesos de regionalización y papel económico-político del sureste mexicano”, en Luis Hernández Palacios y Juan Manuel Sandoval (comps.), *El redescubrimiento... Op. Cit.*, p. 42.

216 Víctor Osorio, “Industria maquiladora y reestructuración productiva en la frontera sur”, en Luis Hernández Palacios y Juan Manuel Sandoval (comps.), *El redescubrimiento... Op. Cit.*, pp. 103-104; Ana María Fuentes y Josefina Morales, “Desarrollo regional frente a la modernización”, en Luis Hernández Palacios y Juan Manuel Sandoval (comps.), *El redescubrimiento... Op. Cit.*, p. 117; y, Diana Guillén, “¿Todo en Chiapas es México?”, en Diana Guillén (coord.), *Chiapas, frontera... Op., Cit.*, p. 12.

mosaico diverso de comunidades y espacios generó diferencias sustanciales en el desarrollo de cada uno de ellos.

El caso de Campeche es posiblemente el más atípico de los tres, ya que, al poseer únicamente dos regiones climáticas bien delimitadas (árida en el norte y tropical en el sur), las principales actividades económicas se concentraron en la ciudad de Campeche hasta la segunda mitad del siglo XX. Posteriormente y, tras el descubrimiento de hidrocarburos en la región, la industria petrolera se situó en Ciudad del Carmen, pues, su ubicación frente a las costas del Golfo de México la convirtió en un punto clave para la explotación de dichos recursos.<sup>217</sup>

A inicios de la década de 1970 Campeche contaba con una población total de 252 millares de habitantes (ocupando con ello el último lugar de las tres entidades incluidas en este análisis), de los cuales el 63.8% habitaba en las principales ciudades de la entidad y el 36.2% en el campo; en el ámbito educativo el estado de Campeche contaba con una población analfabeta de 389,92 personas, esto significaba que el 22.8% de la población mayor de 10 años se encontraba en esta situación; a nivel laboral la población activa era de 716,57 personas, de las cuales, el 45.7% se dedicaban a actividades agropecuarias y tan sólo el 0.2% a actividades relacionadas con la explotación petrolera.<sup>218</sup>

Los primeros trabajos de extracción petrolera en la entidad comenzaron en la década de 1970 y se concentraron en la zona de Macuspana, posteriormente se perforaron los pozos de Atasta, Pom Norte y Sur, Palizada, Ídolos y Dolores y se continuaron haciendo estudios en la zona de La Encantada y Candelaria. Sin embargo, el punto más álgido de esta actividad tuvo lugar entre 1976 y 1979 con la explotación de los campos marinos en la Sonda de Campeche, los cuales, fueron denominados como complejo Cantarell y se convirtieron durante la década de 1980 en la principal zona productora de hidrocarburos del país.<sup>219</sup>

---

217 El impacto que tuvo la industria petrolera en Campeche no sólo fue en el ámbito económico, ya que, como Manuel Cedeño explicó en 1989 “Otro aspecto de la fase política está en relación con los cambios generados en la industria petrolera que indudablemente impactan los recambios sexenales de los poderes ejecutivos estatales, pues los sectores del PRI exigen también su cuota de influencia regional, así encontramos actualmente a un gobernador del sector obrero en Campeche y a otro del sector agrario en Tabasco o del popular en Chiapas.”, Manuel Cedeño del Olmo, “Procesos de regionalización y papel económico-político del sureste mexicano”, en Luis Hernández Palacios y Juan Manuel Sandoval (comps.), *El redescubrimiento...*, *Op. Cit.*, p. 53.

218 *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos; 1970-1971*, Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Estadística, Talleres Gráficos, México, 1973, pp. 36, 50, 52, 55, 56.

219 Como lo muestran los volúmenes de producción de hidrocarburos durante el periodo 1970-1974 aunque el punto más álgido de la explotación petrolera en el sureste mexicano se vivió durante el sexenio de José López Portillo, desde la presidencia de Luis Echeverría esta región ya concentraba la mayor parte de la producción nacional, *vid* Cuadros 7 y 8.

El auge petrolero en Campeche coincidió con los gobiernos de Rafael Rodríguez Barrera (1973-1979) y Echeverría Castellot (1979-1985), quienes trataron de buscar un equilibrio entre el fortalecimiento del sector agropecuario y la expansión urbana generada por las actividades petroleras, poniendo para ello especial atención en el sector de los servicios. De esta forma, la electrificación, pavimentación e instalación de agua potable en amplias zonas se vio fortalecida por la construcción de una red de carreteras importante en la entidad, cuyo punto culminante fue la edificación del llamado “Puente de la Unidad”, el cual, unió por primera vez la isla del Carmen con tierra firme.<sup>220</sup>

#### CUADRO 7

##### PRODUCCIÓN DE BARRILES DE PETRÓLEO POR ZONAS Y DISTRITOS 1970-1974.\*\*

| Concepto                     | 1970  | 1971  | 1972  | 1973  | 1974  |
|------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Total</b>                 | 28235 | 28184 | 29157 | 30145 | 37865 |
| <b>Zona Norte</b>            | 4918  | 4620  | 4548  | 4716  | 4977  |
| <b>Zona Centro</b>           | 31    | 31    | 28    | 35    | 68    |
| <b>Zona Sur</b>              | 12994 | 14138 | 15491 | 16795 | 23945 |
| <b>Distrito de Poza Rica</b> | 10292 | 9395  | 9090  | 8599  | 8875  |

#### CUADRO 8

##### PRODUCCIÓN DE GAS NATURAL POR ZONAS Y DISTRITOS 1970-1974.\* (Millones de metros cúbicos)

| Concepto                     | 1970  | 1971  | 1972  | 1973  | 1974  |
|------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Total</b>                 | 18839 | 18220 | 18696 | 19163 | 21080 |
| <b>Zona Norte</b>            | 7150  | 6603  | 6356  | 6380  | 6002  |
| <b>Zona Centro</b>           | 393   | 364   | 351   | 320   | 297   |
| <b>Zona Sur</b>              | 3088  | 8463  | 9633  | 10360 | 12832 |
| <b>Distrito de Poza Rica</b> | 3208  | 2790  | 2350  | 2103  | 1949  |

220 Fausta Gantús, Carlos Alcalá Ferráez y Laura Villanueva, *Campeche; historia breve*, México, FCE, COLMEX, 2015, *Op., Cit.*, pp. 236-237.

\*\* *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos; 1975-1976*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, Coordinación general del sistema nacional de información, 1979, tomo VI, pp. 543, 545.

\* *Ídem.*

No obstante que la industria petrolera transformó la fisonomía de diversas ciudades del estado como Ciudad del Carmen, la realidad fue que el acelerado crecimiento demográfico de aquellos espacios trajo consigo diversas problemáticas, desde aquellas ligadas al abastecimiento de productos hasta las vinculadas con la prostitución y el alcoholismo.<sup>221</sup>

Al igual que Campeche el estado de Tabasco no presenta una orografía relevante, sin embargo, a través de sus llanuras se extienden los brazos de los principales ríos del sureste, pues, en total, el estado concentra la tercera parte de los recursos hídricos del país. De igual forma, los ríos Usumacinta y Grijalva conectan a Tabasco con Centroamérica y, desde las últimas décadas del siglo pasado, dichas cuencas albergan a las principales hidroeléctricas de la región, generando la mitad del total de la electricidad que se produce por ese medio en el país.<sup>222</sup>

El inicio de la explotación petrolera en Tabasco se remonta a la primera mitad del siglo XX, sin embargo, fue a partir de 1949 con los descubrimientos de los yacimientos en Fortuna Nacional que esta actividad económica cobró importancia en la entidad. A estos le siguieron Tortuguero en 1950, José Colomo en 1951 y finalmente la creación en 1974 de Ciudad Pemex, que en su momento generó poco más del 30% de la producción de gas en el país.<sup>223</sup>

Al comenzar la década de 1970 el estado de Tabasco contaba con una población total 768 millares de habitantes, pero, a diferencia de Campeche, tan sólo el 33.5% de la misma habitaba en áreas y espacios urbanos; en el ámbito educativo tan sólo el 23.8% de la población mayor de 10 años era analfabeta; a nivel laboral, Tabasco contaba con la mayor población activa en relación a Campeche y a Chiapas, pues ésta era de 196,678 personas, sin embargo, al igual que en estos estados, la población dedicada a actividades agropecuarias constituía el 59% de la misma.<sup>224</sup>

Para tratar de disminuir las desigualdades existentes en Tabasco el gobierno federal puso en marcha en 1966 el Plan Chontalpa, el cual tuvo como objetivos el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, el acceso a los servicios públicos de salud y educación, y la revitalización de las actividades agropecuarias. A pesar de estos proyectos la

---

221 *Ibid.*, p. 244.

222 Andrés Fábregas Puig Y Carlos Román García, *Al fin del milenio...*, *Op. Cit.*, pp. 45-46.

223 Otros yacimientos importantes fueron La Venta, Usumacinta, Almendro, Santuario, San Román, Tintal, Samaria y Tucán, Carlos Martínez Assad, *Breve Historia...*, *Op. Cit.*, pp. 200-201.

224 *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos; 1970-1971...*, *Loc. Cit.*

situación no mejoró, esto debido, en gran parte, a que la mayoría de los créditos otorgados por las autoridades beneficiaron al sector ganadero; fueron creadas enormes extensiones de praderas para esta actividad económica cuyos productos muy pronto abarcaron buena parte del mercado de carne de la Ciudad de México; así mismo, el incremento de la capacidad económica se tradujo en un crecimiento de la influencia política de estos grupos, convirtiéndose, de esta manera, en sujetos influyentes en la región.<sup>225</sup>

Las consecuencias de la actividad petrolera en dicha entidad fueron devastadoras para el sector agropecuario de la economía local, pasando las inversiones públicas de un 11.7% del total en 1977 a 2.2% en 1982; por si fuera poco, la producción de alimentos como el cacao, el plátano o el coco disminuyó drásticamente, siendo la caña de azúcar la más afectada. Esta dinámica generó enormes desigualdades entre la capital Villahermosa y el resto de municipios, pues la gran mayoría de recursos obtenidos a través de la explotación petrolera fueron invertidos en el sector industrial ubicado en su mayoría en dicha ciudad. Debido a esta situación en 1976 surgió un movimiento denominado *Pacto Ribereño* el cual se opuso a la presencia de PEMEX en la entidad, exigió una serie de indemnizaciones por los daños a los pequeños y medianos productores, así como también por el desastre ecológico que dicha industria había ocasionado en el estado.<sup>226</sup>

Finalmente, me parece acertado destacar que durante los primeros años de la década de 1980 el gobierno federal desarrolló el *Plan Balancán-Tenosique* en los municipios colindantes con Guatemala, el cual estuvo orientado a la integración económica de la cuenca del Usumacinta con los demás polos de desarrollo regionales. No cabe duda que la crisis política centroamericana y la llegada de inmigrantes guatemaltecos a la zona fueron elementos que sustentaron el desarrollo de estos proyectos, especialmente si consideramos que dichos planes se dieron en el contexto del Programa de Desarrollo Fronterizo (PRONADEF) implementado por el gobierno de José López Portillo .<sup>227</sup>

---

225 Carlos Martínez Assad, *Breve Historia...*, Op. Cit., p. 199.

226 *Ibid.*, p. 202; “Con el descubrimiento de grandes yacimientos petrolíferos en las regiones de Chiapas y Tabasco en 1973, las reservas del país pasaron de 6 000 millones de barriles en 1975 a 60 000 millones en 1980. en el año de 1974, debido a las nuevas reservas, México pasó de ser importador de crudo en el primer semestre a exportador en el segundo. La población de Tabasco creció de tal forma que mientras en 1980 tenía 1 062 961 habitantes, en 1990 llegó a 1 501 183; en 30 años había aumentado un millón de personas. El crecimiento anual de la población había sido de 4.2%, en tanto que los alimentos aumentaron apenas a 0.7%, porque la superficie cosechada disminuyó de 178 000 hectáreas a 164 000. pero la producción petrolera pasó de 92 000 barriles diarios a casi 600 000 en sólo 20 años.”, *Ídem*.

227 En 1984 las autoridades mexicanas reubicaron a los refugiados guatemaltecos en el estado de Campeche *so pretexto* de ofrecerles una residencia permanente a una distancia prudente de la frontera y por el posible temor de que éstos funcionaran como un catalizador de movimientos sociales contrarios al gobierno en Chiapas, Fausta Gantús, Carlos

Por último, se encuentra el estado de Chiapas cuya favorable posición geográfica ha permitido que éste se convierta en la principal puerta de entrada hacia Centroamérica, ya que, de los 1 139 kilómetros que componen la frontera sur del país el 68.45% se hallan en dicha entidad abarcando un total de 21 municipios.<sup>228</sup> Durante la segunda mitad del siglo XX esta posición estratégica fue utilizada por el gobierno mexicano para desarrollar una política económica mucho más cercana a los países del istmo centroamericano sin embargo, a pesar de que las acciones gubernamentales inyectaron un mayor dinamismo económico a la entidad, éstas nunca se tradujeron en un desarrollo auto sostenido de las comunidades indígenas ni en actividades destinadas a la conservación de los ecosistemas.<sup>229</sup>

Hacia 1970 el estado de Chiapas contaba con una población total de 1569 millares de habitantes, lo que lo convertía en el estado más poblado del sureste mexicano, sin embargo, el 72.2% de la población total habitaba en el campo; de igual forma, ocupaba el octavo lugar a nivel nacional en analfabetismo, ya que, el 43.2% de la población se encontraba en esta categoría; resulta relevante el hecho de que Chiapas ocupara el quinto lugar a nivel nacional de hablantes del español y alguna lengua indígena y el segundo en población exclusivamente hablante de alguna lengua indígena; además, en lo relativo al área laboral el estado de Chiapas contaba con una población económicamente activa de 402840 personas, de las cuales el 72.7% estaba ocupada en actividades agropecuarias y colocando al estado en el séptimo lugar nacional en este rubro.<sup>230</sup>

Como se ha explicado anteriormente la explotación de los recursos energéticos en el sureste mexicano adquirió una mayor importancia durante las décadas de 1970 y 1980, esta situación provocó que a la par de los proyectos hidroeléctricos en la entidad, se iniciara una fuerte ofensiva en busca de nuevos yacimientos de hidrocarburos que pudiesen satisfacer la creciente demanda de los mercados internacionales; de igual manera, el hecho de que el

---

Alcalá Ferrández y Laura Villanueva, *Campeche...*, Op., Cit., p. 246.

228 Andrés Fábregas Puig Y Carlos Román García, *Al fin del milenio...*, Op. Cit., p. 17.

229 El caso de la regulación de los asentamientos en la selva Lacandona ejemplifica perfectamente la falta de una planeación por parte de las autoridades mexicanas pues “Como primera intervención gubernamental directa y regulatoria del flujo migratorio en la selva fue publicado en 1972 un Decreto Presidencial que reconoció a la Comunidad Lacandona [...] una extensión de más de 600,000 has., en la parte media de la selva como restitución de bienes, a pesar de que esta área ya había sido poblada desde los años 60s y se habían establecido en ella más de 30 pequeñas aldeas, formadas por grupos tzeltales y choles, quienes estaban esperando la tardada resolución de sus trámites agrarios. Estas más de 1500 familias se convirtieron de la noche a la mañana en invasores de las tierras que habían trabajado a veces durante 10 años y más.”, Sigrid Diechtl Thurner, “Historia reciente de la Selva Lacandona. Un breve análisis”, en Luis Hernández Palacios y Juan Manuel Sandoval (comps.), *El redescubrimiento...*, Op. Cit., p. 160.

230 *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos; 1970-1971, Loc. Cit.*



gobierno guatemalteco ya había iniciado la explotación de dichos recursos al otro lado de la zona fronteriza respaldó políticamente la decisión gubernamental.<sup>231</sup>

La llegada de López Portillo a la presidencia del país en 1976 coincidió con el establecimiento del primer campamento de PEMEX a las orillas del río Lacantún en la zona del Marqués de Comillas; además de este lugar, los ingenieros de PEMEX escogieron algunas áreas de Simojovel y San Cristóbal como posibles puntos de extracción.<sup>232</sup> La estadía de los equipos de PEMEX en la selva fue relativamente breve, no obstante, el paisaje se vio transformado fuertemente, en especial, tras los trabajos de construcción de la carretera fronteriza entre 1982 y 1983. Finalmente, el proceso de extracción que había iniciado en 1984 fue interrumpido por la paraestatal en 1992 sin que se dieran a conocer las razones que originaron esta decisión.<sup>233</sup>

Estas políticas o miradas, como las ha descrito Jean de Vos (hidroeléctrica, comercial y petrolera), no llegaron a concretar realmente los objetivos que perseguían, sin embargo, considero que posicionaron de una manera distinta a los estados del sureste frente a las demás regiones del país, otorgándole una mayor importancia y convirtiéndolo en punto angular de la pretendida soberanía y seguridad económica que los gobiernos de Echeverría y López Portillo habían jurado estimular y proteger.

Sin embargo, considero que para observar de una forma cabal las implicaciones que el desarrollo de estos proyectos tuvieron para la región, resulta necesario un análisis que considere el desenvolvimiento y accionar de los actores locales y regionales, estableciendo las relaciones entre estos y el Estado, pues, solamente de esta forma será posible establecer las articulaciones existentes entre frontera, región y nación.

---

231 Manuel Ángel Castillo, Mónica Toussaint Ribot y Mario Vázquez Olivera, *Manuel Ángel Castillo, Mónica Toussaint Ribot y Mario Vázquez Olivera, Espacios diversos...*, Op. Cit., p. 227.

232 En 1978 en un artículo publicado en la revista *Foro Internacional* Marco Antonio Michel y Leopoldo Allub presentaron un bosquejo de la situación económica en dicha región, en donde estimaban que “[...] La empresa estatal PETRÓLEOS MEXICANOS ha invertido en Chiapas entre 1970 y 1977 casi 4000 millones de pesos. Una cifra bastante superior fue invertida en el estado de Tabasco, entidad en la que se espera invertir 12000 millones de pesos a partir de 1978.

[...] Los técnicos petroleros expresan que dicha región cuenta con el petróleo y gas suficiente no sólo para abastecer la demanda nacional y el incremento de la misma más allá del año 2000, sino también para exportar importantes excedentes a los Estados Unidos, donde se cuenta con un mercado seguro, sobre precios de venta “siete veces mayores que los actuales en el mercado nacional.”, Marco Antonio Michel y Leopoldo Allub, “Petróleo mexicano y cambio social en el sureste de México”, en *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XVIII, núm. 4, abril-junio 1978, p. 691.

233 Jean de Vos, *Una tierra para sembrar sueños; historia reciente de la Selva Lacandona 1950-2000*, México, FCE, CIESAS, 2002, p. 53.

- **Conclusiones**

Como he tratado de mostrar a lo largo del presente trabajo la década de 1970 fue un periodo durante el cual ocurrieron cambios sustanciales en diversos sectores de la realidad nacional. El desarrollo alcanzado por las fuerzas productivas al interior de la economía mexicana aunado a un crecimiento demográfico exponencial en las principales ciudades, un paulatino agotamiento del modelo económico de sustitución de importaciones y, la aparición de novedosos actores ligados al capital norteamericano, trajeron consigo una serie de tensiones económicas y políticas, las cuales, muy pronto, se tradujeron en enfrentamientos al interior de la clase dirigente y dieron inicio a un proceso de crisis interburguesa. Como ejemplo de lo anterior podemos señalar el final de la utopía hidráulica en el sureste y la consiguiente reconversión de la SRH en una subsecretaría en diciembre de 1976.

De forma paralela, durante este periodo la política económica y los proyectos de desarrollo impulsados por las autoridades estatales vivieron un proceso de transformación inusitado. Por vez primera se elaboraron planes de desarrollo nacional que agruparon a los distintos proyectos sectoriales bajo objetivos comunes y, al mismo tiempo, integraron las políticas internas y externas a los mismos, dando cuenta con ello de la interdependencia existente entre la planificación de las prioridades del gasto federal y los intereses de los organismos financieros internacionales.

De igual manera este proceso dió inicio a un debate a nivel nacional, específicamente en algunos sectores académicos y políticos de la sociedad mexicana, sobre la pertinencia que tendría la elaboración de una política de seguridad nacional la cual tuviese como ejes primordiales la protección de la soberanía económica del país a través del resguardo de los recursos estratégicos y, en especial, de la industria energética de los estados del sureste.

Esta situación condujo a que dicha región experimentara un proceso de desarrollo nunca antes visto, pues, a pesar de que dentro de ella se concentraban los lugares de mayor marginación y pobreza del país, ésta se convirtió, muy pronto, en el escenario principal de la industria energética nacional y, por ende, en una región estratégica para la proyección de México en los mercados centroamericanos y caribeños.

Como se ha mostrado, a pesar de que el proceso de integración de la economía mexicana a la novedosa estructura económica internacional inició durante el sexenio de Luis

Echeverría Álvarez, fue durante la presidencia de José López Portillo que los estados del sureste experimentaron una de sus etapas más importantes de desarrollo y crecimiento económico, ya que, las autoridades del centro del país se vieron obligadas a establecer convenios y proyectos conjuntos con otros actores regionales que les permitiesen, en primer lugar, construir la infraestructura y el andamiaje legal necesarios para extraer los recursos materiales y humanos de dichos territorios y, en segundo, ampliar y diversificar los mercados hacia donde se exportaban los productos elaborados en el país.

Lo relevante de este proceso de transformación industrial en el sureste fue, desde mi perspectiva, que en realidad este desarrollo nunca se vio reflejado en el crecimiento de las comunidades locales ni derivó en un beneficio económico directo para ellas, pues, como lo demuestra la construcción del puente internacional entre Ciudad Hidalgo, Chiapas y Tecún Umán, Guatemala, a pesar de la gran cantidad de recursos que fueron invertidos en este proyecto, los resultados no fueron tangibles de manera inmediata, generaron fricciones con las poblaciones locales y terminaron favoreciendo a los empresarios y comerciantes del centro del país interesados en exportar sus productos hacia el mercado centroamericano.

En este sentido coincido con Carlos Martínez Assad al señalar que “Para el caso de México lo interesante es resaltar cómo el proyecto político, económico y social de unificación nacional, de forjar una sola nación para la burguesía, choca o tropieza con entidades fuertemente arraigadas que son las diversas microrregiones [sur, centro y norte] diversas en términos de origen étnico, de formación histórica, de cultura, de tradiciones, etc. Y es sólo en esa dinámica conflictiva que se constituyó la nación.”<sup>234</sup>, pues, sólo de esta manera podemos apartarnos de las historias nacionales que han homogeneizado desarrollos histórico-sociales disímiles en determinadas coyunturas y que en el fondo limitan la observación y el estudio de los procesos a nivel nacional, regional y local.

Estos elementos y el hecho de que durante los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo la construcción territorial de estados como Chiapas, Campeche y Tabasco, tuvo como principal eje articulador los proyectos económicos vinculados a la explotación de sus recursos naturales, me ha llevado a preguntarme si acaso es posible observar al sureste mexicano, es decir, a los estados de Campeche, Chiapas, Tabasco, Yucatán y Quintana Roo (a partir de 1974) como una *región* con elementos comunes claramente identificables o si, en

---

<sup>234</sup> Carlos Martínez Assad (coord.), *Balance y perspectiva de los estudios regionales en México*, México, CIIH, Miguel Ángel Porrúa, 1990, p. 7.

realidad, ésta es un área dentro de la cual existen y se relacionan diversas *regiones* con procesos históricos particulares, ya que, como lo ejemplifican los diversos procesos de construcción que experimentó la frontera entre México y Guatemala durante la segunda mitad del siglo XX, éstos no ocurrieron de la misma forma en cada entidad, pues, mientras que en el caso de Chiapas los recursos hídricos jugaron un papel fundamental en la delimitación de la zona fronteriza, en otras entidades como Campeche, la construcción territorial de la frontera estuvo enmarcada por la disputa entorno a las áreas de extracción de caucho y maderas preciosas de uno y otro lado de la línea divisoria.

De igual forma, el análisis de la documentación correspondiente a las administraciones de Luis Echeverría y José López Portillo y, en especial, el de aquellos relativos a los proyectos hidráulicos y petroleros, me ha llevado a cuestionarme ¿por qué las autoridades mexicanas se preocuparon por construir una imagen homogénea de los estados del sureste y la frontera sur durante aquellos años? Y ¿de qué forma se dio esto y cuáles fueron los medios que utilizaron para llevarlo a cabo?

No obstante que haría falta una investigación más profunda sobre el tema, una posible hipótesis sería que durante la segunda mitad del siglo XX es posible observar en el área geográfica comprendida por los estados de Chiapas, Campeche y Tabasco, la existencia de una *región dendrítica* o *región de coyuntura* con una regionalidad común, la cual, además de haber tenido como principales ejes articuladores una serie de proyectos energéticos y comerciales y la producción por parte de las autoridades federales de un regionalismo común a través de una visión homogenizadora de las distintas realidades y dinámicas del sureste y la frontera sur, fue escenario de diversos procesos como el rompimiento de la estructura económica comunal y agraria y la paulatina proletarización del campesinado; la simplificación de la estructura social y productiva vinculada a un mayor intercambio comercial con los mercados externos; y la concentración de la producción y la distribución en determinados centros urbanos.

Finalmente, la relación existente entre la configuración territorial de entidades como Chiapas y el proceso de construcción de la frontera entre México y Guatemala, ponen de manifiesto la importancia que tienen los aspectos geográficos y, en especial, los hidrográficos en la construcción de identidades y dinámicas transfronterizas particulares, pues, ha quedado demostrado que no es a través de la desarticulación de las ecologías locales como

se logrará el bienestar y la inclusión de las comunidades periféricas, sino que, más bien, ésta debe darse a partir del reconocimiento de una pluralidad cultural y la inclusión de las comunidades marginadas de un lado y otro de la frontera en la toma de decisiones sobre el devenir de la misma.

- **Archivos Consultados**

- Archivo Histórico Genaro Estrada de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

- **Bibliografía y Artículos Consultados**

- Aboites, Luis, "Notas sobre el optimismo mexicano y los vínculos entre geografía, ingeniería hidráulica y política (1926-1976)", en Patricia Ávila García, (ed.), *Agua, Cultura y Sociedad en México*, México, Colegio de Michoacán, IMTA, SEMARNAT; 2002, pp. 185-199.
- Aguilar Monteverde, Alonso y Ricardo Carmona, *México: Riqueza y Miseria*, México, Nuestro Tiempo, 1984, 170 p.
- Aguilar Monteverde, Alonso, *Estado, Capitalismo y Clase en el Poder en México*, México, Nuestro Tiempo, 1985, 243 p.
- Aguilar Monteverde, Alonso, Fernando Carmona, Arturo Guillén e Ignacio Hernández, *La nacionalización de la banca; la crisis y los monopolios*, México, Nuestro Tiempo, 1989, 232 p.
- Aguilera, Gabriel y Edelberto Torres Rivas, *Para entender Centroamérica los hechos que formaron la crisis*, San José, Instituto centroamericano de documentación e investigación social, 1986, 228 p.
- *Antología de la planeación en México (1917-1985); Reforma administrativa y planeación (1976-1978)*, México, FCE, SPP, 1985, t. 6.
- Basañez, Miguel, *El pulso de los sexenios; 20 años de crisis en México*, México, Siglo XXI, 1990, 411 p.
- Bassols Batalla, Ángel, Javier Delgadillo Macías y Felipe Torres Torres (Comps.), *El desarrollo regional en México: Teoría y práctica*, México, IIE, UNAM, 1992, 239 p.
- Benítez Manaut, Raúl y Ricardo Córdoba Macías (comps.), *México en Centroamérica; expediente de documentos fundamentales 1979-1986*, México, CIIH, UNAM, 1989, 626 p.
- Bobbio, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, FCE, 1987, 190 p.
- Bobbio, Norberto, *Ni con Marx ni contra Marx*, México, FCE, 1999, 275 p.
- Braudel, Fernand, *Escritos sobre Historia*, México, FCE, 1991, 265 p.

- Castillo, Manuel Ángel, Mónica Toussaint Ribot y Mario Vázquez Olivera, *Espacios Diversos, Historia en común; México, Guatemala y Belice: la construcción de una frontera*, México, SRE, 2006, 288 p.
- Córdoba, Arnaldo, *Sociedad y Estado en el mundo moderno*, México, Grijalbo, 1976, 311 p.
- de Vos, Jean *Una tierra para sembrar sueños; historia reciente de la Selva Lacandona 1950-2000*, México, FCE, CIESAS, 2002, 505 p.
- *Discursos pronunciados por el Licenciado José López Portillo; presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Talleres Gráficos, 1982, 420 p.
- *El ejecutivo ante la nación y ante el mundo 1976-1982*, México, SPP, SE, DGDA, 497 p.
- Fábregas Puig, Andrés y Carlos Román García, *Al fin del milenio: El rostro de la frontera sur*, México, ICC, Gobierno del Estado de Chiapas, 1994, 94 p.
- Fábregas Puig, Andrés, “El concepto de frontera una formulación”, en Alain Basail Rodríguez, *Fronteras des-bordadas; ensayos sobre la frontera sur de México*, México, Juan Pablos, 2005, 256 p.
- Fábregas Puig, Andrés, “The Mexico-Guatemala, Guatemala-Mexico Border: 1983-2013”, en *Frontera Norte*, México, vol. 26, no. 3, 2014, pp. 7-35.
- Fagen, Richard, “El petróleo mexicano y la seguridad nacional de Estados Unidos”, en *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XIX, no. 74, octubre-diciembre, 1978, pp. 216-230.
- Gantús, Fausta, Carlos Alcalá Ferráez y Laura Villanueva, *Campeche; historia breve*, México, FCE, COLMEX, 2015, 295 p.
- Guillén, Diana (coord.), *Chiapas, frontera en movimiento*, México, Instituto Mora, 2005, 246 p.
- Green, Rosario, *Estado y banca transnacional en México*, México, CEESTEM, 1981, 430 p.
- Harnecker, Marta, *Los conceptos del materialismo histórico*, México, Siglo XXI, 1979, 341 p.

- Hennessy, Alistair, *The Frontier in Latin American History*, London, Edward Arnold, 1978, 202 p.
- Hernández Palacios, Luis y Juan Manuel Sandoval (Comps.), *El redescubrimiento de la frontera sur*, México, UAM, UAZ, 1989, 538 p.
- Hernández Rodríguez, Rogelio, *Empresarios, Banca y Estado; el conflicto durante el gobierno de José López Portillo 1976-1982*, México, FLACSO, MAP, 1988, 302 p.
- *Informes presidenciales de José López Portillo*, México, 1982, PDF.
- Kauffer Michel, Edith, “El concepto de hidropolítica en la frontera sur de México”, en Boris Graizbord y Jesús Arroyo Alejandre (coords.), *El futuro del agua en México*, México, COLMEX, UDG, UCL, Juan Pablos, PROFEX, 2004, pp. 181-195.
- Kuntz Ficker, Sandra (coord.), *Historia económica general de México; de la colonia hasta nuestros días*, México, COLMEX, Secretaría de Economía, 2010, 824 p.
- Labastida, Jaime (et. al.), *Centroamérica Crisis y política internacional*, México, Siglo XXI, CIDE, 1982, 318 p.
- Lattimore, Owen, *Studies in Frontier History; Collected Papers*, London, Oxford University Press, 1962, 565 p.
- López Portillo, José, *Primer informe de gobierno que rinde al H. Congreso de la Unión José López Portillo, Presidente Constitucional*, México, Presidencia de la República, 1977, 117 p.
- López Portillo, José, *Tercer informe de gobierno que rinde al H. Congreso de la Unión José López Portillo, Presidente Constitucional*, México, Presidencia de la República, 1979, 63 p.
- Loukas, Stefanos, “¿Relaciones de dependencia o de interdependencia? en *El Machete*, México, PCM, septiembre 2016, núm. 8, PDF, pp. 31-39.
- Luna Ledesma, Matilde, *Los empresarios y el cambio político en México, 1970-1987*, México, Era, IIS, 1992, 132 p.
- Martínez Assad, Carlos (Coord.), *Balance y Perspectiva de los Estudios Regionales en México*, México, CIIH, Miguel Ángel Porrúa, 1990, 450 p.
- Martínez Assad, Carlos, *Breve historia de Tabasco*, México, COLMEX, FCE, 1996, 295 p.



- Martínez Assad, Carlos, *Los sentimientos de la región: del viejo centralismo a la nueva pluralidad*, México, Océano, 2001, 439 p.
- Mercedes de Vega Armijo (coord.), *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010; Centroamérica*, México, SRE, vol. 2, 2011, 330 p.
- Michel, Marco Antonio y Leopoldo Allub, "Petróleo y cambio social en el sureste", en *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XVIII, no. 72, abril-junio, 1978, pp. 691-705.
- Mirón, Rosa María y Germán Pérez, *López Portillo: Auge y crisis de un sexenio*, México, Plaza y Valdéz, UNAM, 1988, 196 p.
- Ojeda Gómez, Mario, "El poder negociador del petróleo: el caso de México", en *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol XXI, no. 81, julio-septiembre, 1980, pp. 146-156.
- Ojeda Gómez, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, COLMEX, 1984, segunda edición, 220 p.
- Ojeda Gómez, Mario, *Las relaciones de México con los países de América Central*, México, COLMEX, 1985, 151 p.
- Ojeda Gómez, Mario, *México y Cuba revolucionaria; cincuenta años de relación*, México, COLMEX, 2008, 281 p.
- Pappariga, Aleka, "Sobre el imperialismo y la pirámide imperialista" en *El Machete*, México, PCM, núm. 2, 104 p.
- Paul Sweezy, *Teoría del desarrollo capitalista*, Hacer editorial, PDF, 341 p.
- Pellicer, Olga, "El petróleo en la política de Estados Unidos hacia México, 1976-1980", en *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XXI, no. 83, enero-marzo, 1981, pp. 318-335.
- Pellicer, Olga, "La seguridad Nacional en México", en *Cuadernos Políticos*, México, Era, abril-junio de 1979, núm., 27, pp. 27-34.
- Pellicer, Olga, "Veinte años de política exterior mexicana: 1960-1980", en *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XXI, no. 82, octubre-diciembre 1980, pp. 149-160.
- Pellicer, Olga, *La política exterior de México: Desafíos de los ochenta*, México, CIDE, 1983, 303 p.
- Piñeyro, José Luis (coord.), *La Seguridad Nacional en México; debate actual*, México, UAM, 2004, 519 p.

- Sack, Robert D., "Human Territoriality: A Theory", en *Annals of the Association of American Geographers*, AAG; marzo de 1983, vol. 73, no. 1, pp. 55-74.
- Secretaría de Industria y Comercio, *Política Fronteriza 1971-1976*, México, Talleres Gráficos, 1976, 91 p.
- Shapira, Yoram, "La política exterior de México bajo el régimen de Echeverría: Retrospectiva", en *Foro Internacional*, COLMEX, vol. XIX, núm. 1, julio-septiembre 1978, pp. 62-91.
- Sosa Álvarez, Ignacio (coord.), *América Latina: enfoques historiográficos*, México, UNAM, FFyL, 2009, 356 p.
- Taracena Arriola, Arturo, "Propuesta de definición histórica para región", en *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, UNAM, IIH, no. 35, enero-julio 2008, pp. 181-204.
- Taracena Arriola, Arturo, "Región e Historia", en *Desacatos*, México, CIESAS, no. 1, 1999, <http://desacatos.ciesas.edu.mx/index.php/Desacatos/article/view/1272/1120>
- Tello, Carlos, *La política económica de México 1970-1976*, México, Siglo XXI, 1983, 209 p.
- Torras-Conangla, Rosa, "La fijación de sentidos territoriales en una frontera en movimiento", en *LiminaR, Estudios Sociales y Humanísticos*, México, CESMECA, julio-diciembre de 2016, vol. XIV, no. 2, pp. 150-162.
- Wionczek, Miguel, "Reflexiones sobre las limitaciones de la política energética de México", en *Foro Internacional*, México, COLMEX, vol. XXIII, núm. 1, julio-septiembre de 1982, pp. 82-89.
- Zorrilla, Luis G., *Relaciones de México con la República de Centroamérica y con Guatemala*, México, Editorial Porrúa 1984, 980 p.