

Siguen haciendo "su negocio" hombres de mala fe que bajo el manto hipócrita de servir al país, esconden su maldad y su ambición de lucro argumentando que fue perjudicial para México la expropiación hecha a las compañías petroleras (Luis Cabrera).

La nación se convencerá de que fue una necesidad moral para el país. Pero suponiendo que hubiera una crisis económica por la presión extranjera, no será esto la única causa por la que el gobierno y el pueblo lleguen a encontrarse ante un conflicto sino que habrán contribuido a crearlo la traición de quienes, por su condición de mexicanos, están obligados a aportar su contingente para librar al país de las humillaciones que ha venido sufriendo con la oposición de las compañías de respetar las leyes y con los asesinatos y despojos de terrenos llevados a cabo por los agentes de las mismas compañías petroleras.

¿Qué importa la escasez económica si ello ha de contribuir a salvar el decoro del país?

—Lázaro Cárdenas 17 de julio de 1938  
México, D. F., octubre de 1977.

Olga Pellicer de Brody

## **La crisis mexicana: hacia una nueva dependencia**

---

El segundo semestre de 1976 pasará a la historia como uno de los más difíciles en la historia contemporánea de México. En agosto de ese año el gobierno puso fin a su larga política de estabilidad cambiaria al decidir la flotación del peso, que de inmediato se devaluó en 40% con respecto al dólar. La medida tuvo el efecto de confirmar los temores sobre el estado de la economía mexicana que se venían sintiendo desde hacía algunos años. La salida de capitales se aceleró, calculándose, para 1976, entre 4 y 5 mil millones de dólares. La desconfianza en la situación económica dio pie a una ola de rumores sobre la estabilidad política según los cuales ocurriría un golpe de Estado para impedir la toma de posesión del presidente electo. Sin embargo, la llegada al poder de José López Portillo desmintió tales rumores revelando que, a pesar de las vicisitudes de la economía, las sólidas instituciones políticas mexicanas siguen controlando con éxito la vida del país:

Sería erróneo, sin embargo, suponer que todo vuelve a la normalidad. México enfrenta problemas económicos serios expresados en la caída de su tasa de crecimiento, el estancamiento de la inversión privada, un endeudamiento externo elevadísimo y un grave desequilibrio de la balanza de pagos.<sup>1</sup> Para hacer frente a tales problemas se ha delineado un programa de estabilización, acordado con el Fondo Monetario Internacional, que marcará una etapa en la vida económica del país. En ella, se verán afectados los intereses de grupos sociales que se venían beneficiando, en mayor o menor grado, de los regímenes de la revolución mexicana; asimismo, tomarán nuevo curso, o se acentuarán, problemas de las relaciones exteriores del país.

El objetivo del presente trabajo es presentar un breve resumen de la problemática económica para discutir, después, la manera en que ésta influye sobre algunos aspectos de las relaciones exteriores; en particular, la actitud hacia las demandas de los países del tercer mundo, las negociaciones con los bancos privados internacionales, la política petrolera y la vinculación con Estados Unidos. La hipótesis central es que los problemas que hicieron crisis en 1976 han reducido el margen de maniobra del gobierno mexicano en sus tratos con el

---

<sup>1</sup> En 1976, el crecimiento del PNB fue de sólo 2% a precios constantes; la cifra más baja desde 1953 e inferior al ritmo de crecimiento de la población. La deuda externa llegó a cerca de 20 mil millones de dólares, mientras el déficit comercial, después de haber sobrepasado los 3 000 millones de dólares en 1975, descendió a 2 732 millones de dólares. Banco de México, *Informe*, 1976.

exterior, obligándolo a subordinarse a las concepciones económicas manejadas por el FMI, a un giro en la política de explotación de recursos naturales, y a una mayor vinculación con Estados Unidos. En tales condiciones, sólo una gran imaginación y habilidad política permitirían atravesar la actual etapa sin que se vea mermada la soberanía del país.

## I

Para algunos observadores, los problemas económicos de 1976 fueron resultado de las "acciones irresponsables" del presidente Echeverría.<sup>2</sup> Particularmente criticables fueron su manejo del gasto público, que aceleró la inflación y llevó la deuda pública a niveles elevadísimos; la política laboral, cuyas concesiones salariales contrarrestaron los posibles efectos benéficos de la devaluación y precipitaron la inflación; finalmente, su retórica anticapitalista, que acentuó la desconfianza de los empresarios y, en consecuencia, la retracción de sus inversiones.

Si en ello hay algo de cierto, no lo es menos que los problemas más graves de la economía mexicana ya eran evidentes desde mediados de los años sesenta. Es obvio que son resultado de las contradicciones generales del modelo de desarrollo seguido durante los últimos treinta años, y su origen o solución no pueden atribuirse a la acción de un solo presidente. Para no dar sino algunos ejemplos: el sector agrícola viene experimentando una caída en la tasa de crecimiento desde hace más de diez años, que se explica, principalmente, por las enormes dificultades políticas y económicas para organizar la producción en las áreas destinadas a cultivos para consumo interno. A su vez, la industria manufacturera, aunque exitosa desde el punto de vista de las tasas de crecimiento, está fuertemente protegida, trabaja con costos muy elevados y no puede competir en el mercado internacional; al mismo tiempo, está concentrada en la producción de bienes de consumo final, siendo altamente dependiente del exterior para el aprovisionamiento de bienes intermedios y de capital y provocando, en consecuencia, un desajuste continuo en la balanza comercial.

A los problemas anteriores se unió, desde 1973, el fenómeno de la inflación, originado en los países industrializados y generalizado por todo el mundo capitalista desde comienzos de la presente década. Sus efectos en México se resumen bien en el siguiente párrafo del Informe del Banco de México, correspondiente a 1975:

---

<sup>2</sup> Esta era la opinión generalizada en México durante los días que siguieron a la devaluación. También se ha expresado en algunos estudios como "México: Special Report" en *Latin American Economic Report*, Londres, marzo de 1977.

la persistencia de presiones inflacionarias durante los últimos tres años han reducido el poder adquisitivo de amplios sectores de la población determinando el debilitamiento del consumo privado; dichas presiones han distorsionado los patrones de demanda reflejándose en el crecimiento irregular de las distintas actividades productivas, en el empleo y en la importación de bienes y servicios.<sup>3</sup>

Este debilitamiento del consumo privado influyó, con mayor fuerza que la retórica anticapitalista de Echeverría, sobre el comportamiento de la inversión privada, que prácticamente se estancó desde 1974.

La conjunción de los problemas anteriores anunciaba una recesión de la economía que se hubiera presentado con anterioridad de no haber intervenido la acción gubernamental. Utilizando, entre otras cosas, la buena reputación de México entre la banca internacional, el gobierno de Echeverría logró diferir la crisis elevando el gasto público financiado, cada vez más, con recursos externos. Políticamente, su opción era comprensible; económicamente, tuvo efectos muy negativos, al acelerar el endeudamiento, la inflación y el déficit comercial. Sea como fuere, esa vía no pudo seguirse más allá de la segunda mitad de 1976. La devaluación fue el primer signo de que el gobierno estaba forzado a llevar a cabo ajustes en la economía, que pondrían fin a un periodo de crecimiento sostenido que algunos ya consideraban ficticio.

El tipo de ajustes por el que se optó quedó claro en la Carta de Intenciones dirigida al Fondo Monetario Internacional en septiembre de 1976.<sup>4</sup> En ella, el gobierno mexicano se comprometió a seguir un programa en materia financiera, comercial y de gasto público, cuya justificación última es reducir la inflación y recuperar el equilibrio de la balanza de pagos. Sus aspectos más significativos son: reducir el déficit público del actual 8% del PIB a no más del 2.5% en 1979; contener la tasa de aumento nominal de los salarios, para que ésta "se acerque progresivamente a las tasas equivalentes de los principales países con los que México comercia; finalmente, reducir de inmediato el déficit externo de la economía, de manera que en 1979 se logre un superávit en la cuenta comercial de la balanza de pagos. Para tener una

---

<sup>3</sup> Reproducido en Comercio Exterior, México, marzo de 1976, pp. 329-40.

<sup>4</sup> Los altos funcionarios encargados de la política económica mexicana consideraron el acuerdo "estrictamente confidencial". Por lo tanto la opinión pública ha tenido información muy superficial al respecto ya que sólo se informó a la prensa de la firma de un acuerdo con el FMI que "ponía de manifiesto la confianza en la economía mexicana". El contenido de la Carta de Intenciones no fue divulgado. Fue hasta un año después cuando el periódico *El Sol de México* (18 de septiembre de 1977) publicó algunos datos fidedignos al respecto y abrió el debate sobre un documento que, en otros países, se ha discutido de inmediato en el parlamento.

idea de la trascendencia de estos compromisos basta recordar, por ejemplo, que la tendencia de la balanza comercial en los últimos años había ido en el sentido de un empeoramiento del déficit, que pasó de cerca de 1000 millones de dólares en 1970 a cerca de 3000 en 1976. Revertir semejante tendencia en el corto lapso de tres años implica, o frenar el crecimiento económico para reducir brutalmente la tasa de crecimiento de las importaciones, o dar un giro en materia de exportación de recursos naturales que, como veremos más adelante, se está reflejando claramente en la política petrolera.

El programa confía excesivamente en el efecto benéfico que la "normalización" de la economía tendrá sobre la inversión privada, la cual, vencido el problema de la inflación y recuperada la "confianza", elevará sus inversiones y se convertirá en el motor principal de la economía. En efecto, mientras se prevé que la inversión pública se mantenga estancada con respecto al PIB durante los tres próximos años, se estima que la inversión privada tendrá, durante el mismo lapso, un crecimiento anual respecto al PIB del 14% al 18%. Parece difícil que la inversión privada nacional reaccione tan rápida y favorablemente. Todo sugiere, por lo tanto, que se espera una fuerte inyección de inversión extranjera, atraída mediante el otorgamiento de diversas concesiones.

Con base en ese programa, el gobierno mexicano adquirió el derecho a utilizar una línea de crédito con el Fondo hasta por 837 millones de dólares; una suma respetable, la más alta concedida hasta ahora a un país subdesarrollado. Y, sin embargo, más que los recursos puestos a disposición de México, importa la respetabilidad que confiere ante los ojos de empresarios y financieros la vigilancia de las autoridades del Fondo sobre la política económica del país. Visto así, el programa es una especie de aval para los créditos que México debe contratar en otras instituciones financieras internacionales, en particular con bancos privados extranjeros.

Es difícil predecir la velocidad y profundidad con que se aplique el paquete de medidas propuesto, aún menos el grado de éxito que se obtenga. Sin embargo, a poco de iniciado el programa, se observaron ya resultados interesantes. Así, los informes sobre el comportamiento de la economía durante el primer semestre de 1977 apuntaron con optimismo que el déficit comercial tendía a reducirse (172 millones de dólares durante los cuatro primeros meses de 1977 contra 982 durante el mismo periodo el año anterior); el gobierno se esforzaba por controlar el gasto público y posiblemente cumpliría el compromiso de reducir el déficit para que éste represente un 6% del PIB, contra 9% en 1976 (el objetivo es que sólo represente un 2.5% del PIB en 1979); los salarios sólo se habían elevado un promedio de 10%

desde comienzos de año; finalmente, la inflación, que se esperaba del 30% para 1977, tendía a reducirse y quizá sólo sea del 25%.

La visión era menos optimista cuando se fijaba la atención en las proyecciones para la tasa de crecimiento. En el mejor de los casos, ésta se calculaba del orden de 1.5% para 1977, pero podría reducirse hasta 2%. No se prevé una recuperación antes de 1979.<sup>5</sup>

Si se toma en cuenta el fuerte crecimiento demográfico de México, la gravedad del desempleo, y la situación de pobreza en que vive gran parte de la población asalariada, es fácil concluir que la disminución de la actividad económica y la congelación de los salarios agudizarán los problemas sociales del país. Es posible prever, en consecuencia, el descontento de diversos grupos, lo que hará más complejo el control sobre los sindicatos, generará violencia campesina, suscitará diferencias entre los miembros de la administración pública, y llevará a la iniciativa privada a acentuar sus presiones sobre el gobierno.

A pesar de estas tensiones inminentes, es probable que el gobierno lleve adelante su política económica sin confrontar un verdadero reto a su hegemonía. Cuenta, para ello, con mecanismos muy sólidos, como el control sobre las grandes centrales de trabajadores, gracias al cual se han frenado las demandas salariales a lo largo de 1977; asimismo, y debido justamente a la seguridad que le confiere el control sobre las organizaciones de masas, se puede permitir la adopción de medidas como la reciente reforma política, que, al ofrecer mayor participación a los partidos de oposición, canalizará el descontento de los grupos disidentes hacia la lucha electoral, que tendrá lugar hasta 1979.

Estaría más allá de los objetivos del presente trabajo entrar a consideraciones sobre las condiciones que permiten al gobierno mexicano imponer un programa de estabilización económico sin las conmociones políticas que ello ha causado en otros países latinoamericanos. Las reflexiones anteriores sobre la problemática actual de México sólo sirven de introducción a la pregunta central: ¿cómo se refleja la crisis económica en las relaciones exteriores del país?

## II

### *Restablecimiento de la confianza y fin del tercermundismo*

---

<sup>5</sup> "México: austerity and recovery" en *Bank of London and South America Review*, Lloyds Bank International, London, junio, 1977.

Una de las consecuencias más evidentes de la agudización de los problemas económicos de México será cerrar el paréntesis abierto por el régimen de Echeverría en el terreno de la política exterior. Dos características sobresalientes de este paréntesis fueron poner en duda la conveniencia de una relación especial entre México y Estados Unidos y el mayor acercamiento a otros países subdesarrollados, no sólo para diversificar las relaciones económicas del país, sino para tomar una posición de liderazgo en la lucha a favor de un nuevo orden económico internacional.

El origen y las manifestaciones de la política exterior del sexenio pasado han sido ampliamente discutidas en trabajos anteriores.<sup>6</sup> Baste recordar que esa política entró a formar parte de los esfuerzos que se venían haciendo, desde la creación de la UNCTAD, para mejorar la participación de los países subdesarrollados en el comercio internacional; fue propiciada por la urgencia de los problemas de balanza de pagos en México y por el conocido interés del gobierno en utilizar la política exterior como fuente de prestigio y legitimidad de sus aspectos nacionalistas y revolucionarios.

Desde el punto de vista de las necesidades de política interna, la actuación internacional de Echeverría tuvo algunos logros, como renovar la ideología revolucionaria del gobierno y reconquistar el apoyo de grupos intelectuales que se habían distanciado del régimen después de la represión estudiantil de 1968. Pero desde el punto de vista de las relaciones económicas, los éxitos fueron limitados y no contrarrestaron el conflicto creado con grupos de interés que, sintiéndose afectados por la nueva política exterior, respondieron tomando represalias. Por ejemplo, un factor que propició la baja del turismo hacia México el año de 1976 fue el boicot organizado por grupos judíos norteamericanos, disgustados por el voto mexicano en las Naciones Unidas a favor de una resolución donde se consideraba al sionismo una forma de racismo. Por otra parte, se opina que la desconfianza de los empresarios nacionales y extranjeros y la retracción de sus inversiones se vieron acentuadas por los pronunciamientos de Echeverría contra el intervencionismo de las transnacionales, la nueva ley de inversiones extranjeras en México, y los enfrentamientos con Estados Unidos en las reuniones donde se discutía el nuevo orden económico internacional.

Justificadas o no, estas respuestas indicaron que una política exterior agresiva puede tener costos económicos altos. Pero las enseñanzas más significativas tuvieron lugar en los días que siguieron a la devaluación del peso. Entonces, se puso de manifiesto que, en momentos de crisis, el respaldo al gobierno mexicano, bajo la forma de apoyo financiero, proviene de

---

<sup>6</sup> Olga Pellicer de Brody, "El tercermundismo del capitalismo mexicano", *Cuadernos Políticos*, n. 3, México, 1975.

Estados Unidos y no de los aliados del mundo subdesarrollado.<sup>7</sup> Estas experiencias y la importancia que se atribuye al restablecimiento de "la confianza en los medios empresariales permiten prever que en los próximos años se seguirá una política de bajo relieve frente a las demandas tercermundistas y se volverán a exaltar las ventajas de una relación especial con Estados Unidos.

*La negociación con la banca internacional;  
dificultades y atenuantes*

Mientras el tercermundismo del gobierno mexicano cae en el olvido, la crisis económica hace más complejas las negociaciones con los bancos privados internacionales, y las coloca en el centro de interés de los nuevos encargos de las relaciones exteriores del país. La necesidad de mantener buenas relaciones con la banca privada internacional, que para finales de 1976 había prestado a México 17 000 millones de dólares, es más urgente que nunca. En efecto, la posibilidad de cumplir con los pagos de intereses y amortización de la deuda pública, y de mantener un nivel de gasto e inversión públicos que haga menos severa la recesión económica, requieren de la obtención de créditos externos. En el programa acordado con el FMI, el gobierno mexicano se comprometió a no elevar el monto de la deuda neta del sector público en más de 3 000 millones de dólares en 1977; cifra moderada, cuando se piensa que ésta creció en 5 151 millones de dólares en 1976. Ahora bien, aun si fuera posible reorganizar el gasto público a fin de mantenerse dentro de los límites fijados por el Fondo, no se puede olvidar que los pagos por amortización de la deuda alcanzan en 1977 la suma de 3 676 millones de dólares, que no podrán ser financiados con recursos propios.<sup>8</sup> En consecuencia, algunos observadores consideran que el gobierno mexicano necesita obtener en el exterior durante el presente año un mínimo de 5 000 millones de dólares y un máximo de 9 000. ¿Cómo reaccionarán a sus peticiones los bancos internacionales, que experimentaron ciertos temores ante la situación de México después de la devaluación?

Antes de referirnos al caso de México, conviene recordar muy brevemente el ambiente general que existe actualmente en los bancos privados internacionales respecto a los créditos a países subdesarrollados. A comienzos de la presente década, las inversiones financieras en

---

<sup>7</sup> Por ejemplo, se puede mencionar el apoyo de la Reserva Federal y la Tesorería de Estados Unidos ofrecido el 20 de septiembre de 1976 por 600 millones de dólares para apoyar el peso mexicano en el mercado de cambios. Estos recursos fueron adicionales al Convenio de apoyo recíproco por 300 millones que ya se encontraba en vigor. Sobre el tema, ver Rosario Green, "Deuda externa y política exterior: la vuelta a la bilateralidad en las relaciones internacionales de México", *Foro Internacional*, n. 69, julio-septiembre, 1977.

<sup>8</sup> Banco de México, Informe, 1976 y *Latin American Economic Report*, cit.



estos países parecieron muy atractivas; en parte porque había menor demanda de capitales en los mercados domésticos, en parte porque había motivos para pensar que eran inversiones seguras y muy rentables. Por ello, entre 1969 y 1974, el porcentaje de deuda externa de los países subdesarrollados financiado por los bancos privados pasó de representar el 18% al 31%.<sup>9</sup>

Pero desde 1974 empezaron a soplar nuevos vientos. La inflación se generalizó, la recesión mundial afectó las exportaciones de los países subdesarrollados, la mayoría experimentaron serios desequilibrios en sus balanzas de pagos, los intereses y amortización de su deuda externa se acumularon. Entonces, comenzaron a surgir dudas sobre la seguridad de las inversiones financieras en los países del tercer mundo; tomaron forma diversos puntos de vista sobre los mecanismos que pueden utilizarse para disminuir el riesgo de las mismas; finalmente, se han hecho recomendaciones sobre las medidas de política económica que deben tomar los países endeudados para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones financieras internacionales.

Con respecto al último punto, existe consenso en el sentido de que, para disminuir los desequilibrios de balanza de pagos, que amenazan los pagos de la deuda externa, es necesario imponer medidas de austeridad, entre otras la contención del gasto público.<sup>10</sup> Sin embargo, se sabe que la mayoría de los gobiernos se resisten a, seguir esa línea, por las consecuencias políticas que la suspensión de subsidios o la disminución del gasto en obras de beneficio social, pueden tener en una población que vive en condiciones de extrema pobreza. Frente a esta problemática, los banqueros reconocen su incapacidad para presionar directamente. Carecen de información suficiente sobre la situación política de los países donde han invertido; asimismo, saben que toda presión directa provocaría tensiones muy serias y haría resurgir viejos resentimientos entre las finanzas internacionales y los gobiernos de países subdesarrollados. De allí que la mejor solución sea dejar en manos de un organismo internacional la responsabilidad de presionar a favor de políticas de austeridad. Un editorial del *New York Times* apuntaba bien esta solución, al señalar:

---

<sup>9</sup> Sobre el tema, ver Steven I. Davis, "How Risky is International Lending" en *Harvard Business Review*, enero-febrero, 1977, pp. 135-43.

<sup>10</sup> Ibid.

Los países subdesarrollados no sólo necesitan préstamos sino disciplina, presión y guía. Los bancos privados, aun en consorcio, no tienen el peso para hacerlo. Es una tarea de gobiernos y, sobre todo, de agencias intergubernamentales.<sup>11</sup>

La agencia intergubernamental a que se refiere el editorial es el FMI. De allí la coordinación creciente entre la banca privada y el Fondo, cuya vigilancia sobre la política económica de los países con dificultades de balanza de pagos se convierte en la mejor forma de asegurar a los banqueros que sus intereses están protegidos. A su vez, la política crediticia de estos últimos se norma, cada vez más, en función de las opiniones de los expertos del Fondo sobre la situación de los países donde se están aplicando programas de estabilización.

Dentro de este orden de cosas, era de esperarse que la crisis económica mexicana confirmara las dudas sobre la seguridad de las inversiones financieras en los países del tercer mundo, creara reticencia a seguir otorgando créditos a México, y llevara a los banqueros a tomar una posición un tanto rígida respecto a la necesidad de cumplir el programa acordado con el FMI. Las dudas sobre México se expresaron bien en un artículo de la conocida revista de negocios *The Economist*, titulado: "México, dolor de cabeza para la banca internacional".

México —comenzaba el artículo— era el amor de los banqueros internacionales. Ya no lo es. [...] ¿Podrá seguir haciendo frente a sus compromisos con el exterior? Los banqueros simpatizan con el nuevo presidente, quien ha puesto fin a la histeria que acompañó la salida del presidente Echeverría. Pero saben que han animado al país a que se sobregire, la mayoría aceptan que algún tipo de renegociación de la deuda será necesario tarde o temprano.<sup>12</sup>

Pero, a pesar de los "dolores de cabeza", pronto se advirtió que los banqueros no frenaban la corriente de créditos a México ni tomaban una actitud muy rígida frente al cumplimiento de los acuerdos con el Fondo. Ello se explica por dos motivos: la magnitud de sus intereses creados y la presencia del petróleo.

Con respecto al primer punto, es interesante recordar que, en octubre de 1976, cuando la devaluación había alterado el cuadro tradicional de la economía mexicana y los rumores sobre un golpe de Estado llegaban a su clímax, un grupo de representantes de los principales bancos norteamericanos, encabezado por el Bank of America, organizó un préstamo "sindicado" a México por la respetable suma de 800 millones de dólares. Se sabe que algunos bancos

---

<sup>11</sup> Reproducido en el *Herald Tribune*, 7 de marzo de 1977.

<sup>12</sup> *The Economist*, Londres, 21 de enero de 1977.

pequeños del sur de Estados Unidos, que poco antes de la devaluación estaban deseosos de hacer negocios en México, se negaron a participar. Pero los grandes bancos, como Chase Manhattan o Morgan, expresaron su decisión de apoyar al gobierno mexicano en lo que fuera necesario.<sup>13</sup> El asunto reveló que, por motivos y caminos distintos, los banqueros tenían tanto empeño como el gobierno mexicano en resolver los problemas económicos del país.

La pregunta no es, pues, si hay la voluntad de seguir ofreciendo créditos a México, sino hasta dónde llegarán estos ofrecimientos y si van a estar condicionados al cumplimiento del programa de estabilización. La respuesta no puede darse sin tomar en cuenta la existencia del petróleo.

Las noticias recientes sobre la existencia de reservas probadas del orden de 14 000 millones de barriles y sobre la decisión del gobierno de López Portillo de convertir al país en importante exportador de petróleo han amortiguado los efectos de la crisis económica sobre el ánimo de la banca internacional.

México parece estar enfrentando serios problemas por la maduración de su deuda a corto plazo; sin embargo, los banqueros están recomfortados por el hecho de que ha habido importantes descubrimientos de petróleo y México puede convertirse en un exportador tan importante como Venezuela, con la ventaja de tener una frontera común con el importador más grande de petróleo.

Esta información del *Financial Times*<sup>14</sup> sugiere hasta dónde el petróleo ha sido fundamental para que México siga siendo considerado un buen sujeto de crédito. Los bancos privados internacionales siguen teniendo una actitud favorable frente a sus solicitudes y, como veremos más adelante, se ha tomado una posición flexible frente al cumplimiento de los aspectos del programa de estabilización relacionados con los límites del endeudamiento. A primera vista, esta situación ha sido extremadamente favorable al gobierno mexicano. Sin embargo, es necesario subrayar que ha reducido su libertad de acción en materia de petróleo. En las circunstancias actuales, es muy difícil, por ejemplo, frenar el incremento de las exportaciones. De hacerlo, el gobierno perdería el poder de negociación con la banca internacional, que le es tan necesario para seguir allegándose recursos financieros. Es interesante, por lo tanto, preguntarse cuál es, en semejante contexto, la política petrolera del

---

<sup>13</sup> Un relato muy detallado de las condiciones en que se organizó ese préstamo para México en "How the Mexican Deal Weathered the Storm", *Institutional Investor*, enero, 1977, pp. 50-53.

<sup>14</sup> *Financial Times*, 16 de junio de 1977.

actual gobierno, hasta dónde contrasta con la del régimen anterior y qué consecuencias tendrá para las relaciones exteriores del país.

### *El gasoducto hacia el exterior*

Durante los años que siguieron al fin de la segunda guerra mundial, el objetivo de la política mexicana en materia de petróleo fue lograr el abastecimiento de las necesidades internas, las cuales crecieron vertiginosamente debido, por una parte, al proceso de industrialización y urbanización y, por la otra, a la importancia que fue adquiriendo el petróleo como fuente de energía. Actualmente, se calcula que un 86% del total de la energía utilizada en el país proviene de los hidrocarburos.

Las demandas crecientes, aunadas a un ritmo lento de exploración y perforación de nuevos pozos, tuvieron como consecuencia que, a comienzos de los años sesenta, México se viera obligado a importar petróleo. Ante esa situación, se aceleraron los trabajos de exploración, con el resultado de que, en 1973, se anunció el descubrimiento de yacimientos muy importantes en el sureste del país.

La política del gobierno de Echeverría en materia de petróleo fue muy cautelosa. A pesar del entusiasmo por los nuevos descubrimientos, se evitó entrar en precisiones sobre el monto de las reservas probadas y no se quiso presentar el petróleo como el producto que tendría mayor significado para el futuro desarrollo económico del país. Sin embargo, hacia finales del sexenio surgieron en las filas de la administración pública opiniones en el sentido de que, ante la magnitud del desequilibrio externo, se hacía indispensable "un programa vigoroso de mejoramiento de la situación del sector externo que incluya la rápida expansión de las exportaciones petroleras, de hecho la única posibilidad a corto plazo".<sup>15</sup>

La crisis de 1976, el acuerdo con el FMI y los compromisos relativos a la disminución del déficit comercial inclinaron la balanza en esa dirección. Poco después de iniciarse la administración de López Portillo, el nuevo dirigente de Petróleos Mexicanos, Jorge Díaz Serrano, dio a conocer un plan ambicioso de desarrollo de la industria petrolera, cuyo objetivo final es alcanzar en 1982 una producción de dos millones doscientos mil barriles de crudo al día; la mitad de dicha producción estaría destinada a la exportación.<sup>16</sup> De cumplirse esos objetivos, México se convertiría en un importante exportador de petróleo y podría solucionar, en un plazo menor de lo esperado, sus difíciles problemas de balanza de pagos.

---

<sup>15</sup> *Comercio Exterior*, julio, 1976, p. 755.

<sup>16</sup> *Excélsior*, 24 de diciembre de 1976.

Esta "vía fácil" para solucionar la crisis económica no esconde el hecho de que un brusco crecimiento de la industria petrolera presenta aspectos muy discutibles. En primer lugar, porque se ha decidido la explotación intensiva de un recurso no renovable, que hubiera sido conveniente guardar para las necesidades futuras del país; en segundo lugar, porque un incremento rápido de la producción trae aparejados problemas de financiamiento y comercialización, que harán aún más estrecha nuestra dependencia del mercado y capitales norteamericanos.

En las mencionadas declaraciones, el director de PEMEX señaló que la empresa manejaría un presupuesto de 900 000 millones de pesos durante los próximos seis años, de los cuales 310 000 estarían destinados a nuevas inversiones. Éstas sólo pueden ser financiadas en 50% con recursos propios, por lo que, para alcanzar sus metas, PEMEX tiene que obtener importantes créditos en el exterior durante los próximos años. Su búsqueda será más intensa en el futuro inmediato. Se sabe, por ejemplo, de los planes para la construcción de un gasoducto que transportará dos millones de pies cúbicos de gas natural desde Cárdenas, Tabasco, hasta la frontera con Estados Unidos.<sup>17</sup> Según las informaciones de prensa, el costo de la obra alcanza la cifra de 1 500 millones de dólares, la mitad de la cifra que el FMI consideró prudente para el endeudamiento público de México en el presente año. Sin embargo, ha habido negociaciones exitosas para que los préstamos para el desarrollo de la industria petrolera no se consideren dentro de los límites fijados por el Fondo.

La reacción de la banca privada internacional a las solicitudes de PEMEX ha sido favorable. Ya se han tramitado dos préstamos importantes en Londres, uno por 350 y otro por 450 millones de dólares. Asimismo, hay múltiples propuestas de compañías norteamericanas, que ofrecen construir a crédito las nuevas instalaciones para la industria petrolera en México. De acuerdo con las leyes mexicanas, PEMEX debe ser el propietario de dichas instalaciones y las compañías que reciban contratos de construcción deben ser mexicanas. Pero esto último no impide que los contratos se otorguen a empresas "mexicanizadas" que, a pesar de tener un 51 por ciento de sus acciones en manos de mexicanos, dejen las decisiones básicas, en particular las relativas a la utilización de tecnología, en manos extranjeras. De ocurrir esto último, habrá una influencia notable del exterior en una industria que, hasta hace poco, era la mejor justificación del nacionalismo mexicano.

Al peligro anterior se unen los efectos de las exportaciones de petróleo en la dependencia política y comercial de Estados Unidos. Es evidente que ellos serán los compradores del

---

<sup>17</sup> *Business Week*, 23 de mayo de 1977.

petróleo mexicano, tanto por motivos de cercanía como por su demanda tan grande de energéticos. Se acentuará, por lo tanto, su influencia en las relaciones comerciales de México, que en los últimos tiempos se había tratado de combatir. El objetivo de diversificar las relaciones económicas del país pasará a mejor vida y se deberá aceptar plenamente que a la multitud de lazos existentes entre México y Estados Unidos se añaden ahora las exportaciones de petróleo y el gasoducto que conecta Tabasco y Texas.

Esto lleva a ver las exportaciones del petróleo en el marco general de las relaciones mexicano-norteamericanas y a preguntarse sobre el estado de esas relaciones, el efecto que ha tenido sobre ellas la crisis económica y las perspectivas para el futuro.

### *Crisis económica y relaciones mexicano-norteamericanas*

Las relaciones entre México y Estados Unidos se caracterizan, en primer lugar, por la presencia creciente de Estados Unidos en la economía mexicana: un 70% de las exportaciones mexicanas se dirigen a Estados Unidos mientras el 60% de las importaciones proviene de allí; la mayoría de las inversiones extranjeras directas en México son de origen norteamericano; los bancos privados estadounidenses habían proporcionado a México, hasta finales de 1976, créditos por 11 500 millones de dólares; múltiples empresas maquiladoras se han instalado en la frontera norte mexicana; finalmente, se calcula que más de cinco millones de mexicanos por año ingresan ilegalmente a Estados Unidos en busca de trabajo.

La segunda característica es el entendimiento y la cordialidad que han estado presentes en las relaciones políticas. Esto no significa ausencia de conflictos; el gobierno mexicano ha debido negociar continuamente para frenar las políticas proteccionistas de Estados Unidos, que limitan las exportaciones mexicanas de productos agrícolas y manufacturados; asimismo, ha tratado de encontrar una fórmula para proteger a los millones de trabajadores mexicanos que se encuentran ilegalmente en Estados Unidos. A su vez, el gobierno norteamericano ha protestado continuamente por el contrabando de drogas proveniente de México y por el paso de los trabajadores ilegales. Ahora bien, han sido problemas que no interrumpen la gran cordialidad en el trato entre ambos gobiernos. Para los norteamericanos, México era hasta hace poco el mejor de los vecinos posibles, con una estabilidad política sorprendente y un crecimiento económico que, a más de ser prueba de las posibilidades abiertas a los países de la periferia capitalista, ofrecía grandes ventajas a los intereses norteamericanos. Por su parte, hace mucho que los dirigentes mexicanos dejaron de preocuparse por estar "tan lejos de Dios y tan cerca de Estados Unidos"; figuras distinguidas de la administración pública mexicana

durante el decenio anterior, como Carrillo Flores u Ortiz Mena, consideraron que, lejos de perjudicar, los 3000 kilómetros de frontera con Estados Unidos ofrecían la posibilidad de establecer una "relación especial" entre ambos países, con beneficios considerables para México.

Esa buena vecindad presentó fisuras durante el régimen de Echeverría. Ya nos hemos referido a su política exterior, caracterizada por haber puesto en duda las ventajas de la relación especial y por buscar una alianza con los países subdesarrollados que ayudara a disminuir la influencia de Estados Unidos en México. Los círculos gubernamentales norteamericanos vieron esa política con cierta indiferencia; y nada sugiere que estuvieran seriamente inquietos por los desplantes antimperialistas de Echeverría o quisieran tomar represalias por su actuación como líder del tercer mundo. Sin embargo, en otros sectores de la opinión pública norteamericana hubo gran descontento por la política exterior de Echeverría y por su retórica anticapitalista lo que le valió la antipatía del mundo empresarial. Prueba de ello fueron el boicot judío contra el turismo a México, las noticias alarmistas en la prensa estadounidense sobre la falta de seguridad en las carreteras mexicanas, y la carta de legisladores al Congreso de Estados Unidos donde se "alertaba a los pueblos de América sobre la amenaza del comunismo en México".<sup>18</sup>

Los cambios en la política exterior mexicana, desde la llegada al poder de López Portillo, y de sus esfuerzos para ganarse la confianza y simpatía de la iniciativa privada, han puesto fin a ese descontento. Sin embargo, la imagen tan favorable que se tenía de México en Estados Unidos no está plenamente recuperada, porque los problemas económicos están afectando los intereses norteamericanos. Para no dar sino algunos ejemplos, informaciones recientes apuntan que, durante el primer trimestre de 1977, las importaciones mexicanas, en particular las de bienes de consumo duradero y bienes de producción, disminuyeron sensiblemente respecto al mismo periodo el año anterior. Tomando en cuenta que México es el tercer comprador en importancia de Estados Unidos, ello significa una reducción de las exportaciones norteamericanas.

En otro orden de cosas, inversionistas norteamericanos que hasta hace poco hacían excelentes negocios en México, están enfrentando problemas. El ejemplo más claro es el de la industria automotriz. Con motivo de la devaluación, el precio de algunos coches norteamericanos saltó de 150 000 a 250 000 pesos, lo que, aunado al alza en el precio de la gasolina y la restricción de créditos para la compra de coches, ha reducido las ventas de

---

<sup>18</sup> Reproducida en *Times, Nueva York*, 10 de agosto de 1976.

automóviles en 30% y se espera que siga bajando.<sup>19</sup> Finalmente, ya hemos hecho referencia a la magnitud de las inversiones financieras norteamericanas en México y a los temores, muy comprensibles, de una posible suspensión de pagos de intereses o amortización de deuda.

Los ejemplos anteriores son suficientes para demostrar que una crisis económica en México suscita, de inmediato; preocupación en Estados Unidos, más aún cuando puede agravar los problemas tradicionales entre ambos países. Esto último fue subrayado en la prensa norteamericana, en los meses que siguieron a la devaluación, cuando *U. S. News and World Report* señaló:

La historia demuestra que siempre que hay inestabilidad en México los efectos se extienden hacia el norte y afectan a los estados de Texas, California, Arizona y Nuevo México. [ ... ] Si López Portillo no pone la casa en orden durante los próximos meses, los norteamericanos podemos esperar un crecimiento agudo del número de trabajadores ilegales. [...]  
Si el orden y la ley se deterioran en México habrá seguramente mayor contrabando de drogas.<sup>20</sup>

Ahora bien, simultáneamente a la crisis económica, y como resultado de ella, surgió una política mexicana a favor de las exportaciones de petróleo, encontrándose así Estados Unidos frente a una doble problemática: definir su posición frente a la crisis y asegurar que serán ellos los principales beneficiarios de dichas exportaciones.

Las opiniones sobre la crisis económica han sido muy heterogéneas, reflejando la diversidad de intereses norteamericanos en México. Por una parte, tenemos a los grupos financieros, muy cercanos al Departamento del Tesoro y el FMI, que se inclinan por una política de estabilización apoyada en un rápido incremento de las exportaciones de petróleo.

Por esa vía, esperan que se resuelvan los problemas de balanza de pagos y se restablezcan condiciones de seguridad para sus inversiones.

Por otra parte, encontramos a funcionarios del Departamento de Estado a quienes interesa la aminoración de las tensiones sociales en México, tanto para fines de estabilidad política, como para hacer frente al desempleo que empuja a los trabajadores migratorios a Estados Unidos. Sobre estos funcionarios tratan de ejercer influencia intelectuales liberales, que vienen luchando por un nuevo enfoque de la política norteamericana hacia América Latina.

---

<sup>19</sup> *Business Week*, 2 de mayo de 1977.

<sup>20</sup> 13 de diciembre de 1976, p. 52.



Sus puntos de vista se han reflejado en editoriales de la gran prensa, como el *New York Times* o en artículos recientes, como el aparecido en *Foreign Affairs*.<sup>21</sup>

En tercer lugar tendríamos a los inversionistas norteamericanos en México, quienes ven con buenos ojos la enorme simpatía que les muestran los funcionarios del actual gobierno, pero a quienes inquieta el debilitamiento del mercado interno, en particular el de los sectores de clase media, a quienes iba dirigida la mayor parte de sus ventas y publicidad.

Finalmente, está la opinión de agricultores y empresarios estadounidenses, para quienes la crisis mexicana no altera su oposición tradicional a las exportaciones mexicanas que compiten con su producción; asimismo, la de los sindicatos, congresistas y miembros del Departamento del Trabajo, que siguen coordinando su lucha en contra de los trabajadores mexicanos en Estados Unidos.

De la conjunción de las presiones anteriores ha surgido una política oficial contradictoria que, por una parte, se declara a favor de un apoyo decidido al gobierno mexicano, y por la otra, no puede remover los obstáculos a una política comercial o migratoria que es muy desfavorable para los intereses mexicanos. Expresiones de apoyo han sido, por ejemplo, los préstamos urgentes otorgados por el Departamento del Tesoro en los días que siguieron a la devaluación; los gestos de amistad hacia López Portillo y su esposa, dirigidos a popularizar la imagen del nuevo presidente en los medios empresariales; la instalación de una Comisión Conjunta de representantes de las diversas Secretarías de Estado de ambos países, destinada a seguir de cerca y ofrecer soluciones a los conflictos entre ellos. Los límites a esa buena voluntad han sido la reticencia a dar a México un trato preferencial en materia de comercio. Así, el director de la subcomisión de comercio internacional de la Cámara de Diputados declaró, durante la visita de López Portillo a Washington, que el problema del comercio con México "será tratado dentro del contexto general de las relaciones comerciales de Estados Unidos con los países en vías de desarrollo". A su vez, el proyecto de ley Carter para contener la emigración ilegal a Estados Unidos bien puede resultar en una repatriación masiva de trabajadores mexicanos, que acentuará los problemas de desempleo en el país.

El balance de la política estadounidense para apoyar al gobierno mexicano en momentos de crisis económica sería, pues, poco significativo si no fuera por el caso del petróleo. Ninguna fuerza en Estados Unidos parece oponerse al aprovechamiento de las nuevas exportaciones de petróleo mexicano. Por el contrario, el gobierno y los diversos grupos de la iniciativa privada se han precipitado a ofrecer su colaboración para que se eleve la producción de petróleo en

---

<sup>21</sup> Richard Fagen, "The Realities of US-Mexican Relations" en *Foreign Affairs*, julio de 1977.

México y, sobre todo, a fin de que se construyan las instalaciones necesarias para transportar el gas y el petróleo a Estados Unidos.

Es de preverse, en consecuencia, que el petróleo se convierta en el tema prioritario de las relaciones mexicano-norteamericanas en los próximos años. Las negociaciones al respecto girarán en torno a los volúmenes que el gobierno mexicano se comprometa a entregar, los créditos a PEMEX, los precios y, sobre todo, la necesidad de que México permanezca fuera de la OPEP.

Algunas voces en Estados Unidos se han alzado para señalar que el petróleo no será la solución a una crisis mexicana la cual seguramente persistirá como una amenaza a la deseada estabilidad política al sur de la frontera norteamericana. "Todo lo que el petróleo puede hacer —señala el mencionado artículo de *Foreign Affairs*— es suavizar y posiblemente posponer por algunos años la agudización de las contradicciones inherentes al modelo de desarrollo mexicano [...]".<sup>22</sup> Existen pocos motivos, sin embargo, para pensar que tales voces frenarán la nueva vinculación mexicano-norteamericana a través del petróleo o invitarán a proponer un enfoque distinto para enfrentar la crisis que atraviesa México.

### III

En resumen, la crisis económica mexicana se venía gestando desde hace varios años, como lo indicaban el lento crecimiento del sector agrícola, la retracción de la inversión privada, la disminución del consumo interno y los desequilibrios del sector industrial. Sin embargo, se había podido evitar gracias al gasto e inversión públicos, financiados, crecientemente, con recursos crediticios externos. Esta vía para detener la crisis llegó a su fin desde la segunda mitad de 1976; a partir de entonces, México entró en un periodo de estancamiento, que está poniendo en duda la confianza en el "milagro mexicano".

Confrontado por primera vez en muchos años con una recesión económica, y bajo el peso de los enormes compromisos financieros establecidos con el exterior, el gobierno mexicano ha optado por un programa de estabilización, inspirado en las ideas manejadas tradicionalmente por el FMI. A la sombra de su nueva política económica, se gestan cambios muy significativos en la vida del país, entre los que sobresale la importancia otorgada a las exportaciones de petróleo, que deberán cumplir la función triple de equilibrar la balanza

---

<sup>22</sup> Ibid.

comercial, servir de aval a los créditos que el gobierno está obligado a seguir obteniendo en el exterior, y ser el nuevo centro dinámico de la economía.

Será necesario seguir muy de cerca los efectos que este crecimiento de la industria petrolera tendrá en la situación general del país. A primera vista todo sugiere, por ejemplo, que en los próximos años se dará menor atención a la expansión del mercado interno, que fue muy necesaria cuando el centro dinámico de la economía eran las industrias que producían bienes de consumo final. Sin embargo, en este trabajo, dejamos de lado esas consideraciones para centrarnos en los efectos que se están observando en las relaciones exteriores del país, particularmente en las relaciones con Estados Unidos.

Pocos países en América Latina han establecido, como México, una vinculación tan estrecha con Estados Unidos. Resultado no sólo de la presencia creciente del capital industrial y financiero de origen norteamericano en la economía mexicana, sino de la vecindad geográfica, que ha propiciado, entre otras cosas, la instalación de empresas maquiladoras y el paso constante de mano de obra mexicana hacia el país del norte. Por ello, y por la importancia del territorio mexicano para la seguridad de Estados Unidos, se ha pensado en la existencia de una "relación especial" entre ambos países, que, en caso de crisis, llevaría al gobierno norteamericano a dar todo el apoyo necesario a México para mantener allí un statu quo que resulta muy conveniente para sus intereses económicos y políticos.

La reciente crisis ha puesto en duda la existencia de tal relación. Ciertamente hubo un apoyo financiero importante en los días que siguieron a la devaluación. Sin embargo, ante el peso de los intereses privados, el gobierno norteamericano es incapaz de ofrecer una ayuda significativa a México en terrenos como el comercio o los trabajadores migratorios.

No es, pues, la "relación especial" con Estados Unidos la que permitirá a México sortear los graves problemas que atraviesa. La situación es bien distinta: como resultado de esos problemas, el gobierno ha decidido establecer una vinculación nueva con el país del norte, a través de los flujos de gas y petróleo que irán desde Tabasco hasta la frontera norteamericana. Para algunos observadores, estas exportaciones aumentarán el poder de negociación frente a la gran potencia. Pero semejante consideración no toma en cuenta las circunstancias específicas en que está ocurriendo el desarrollo de la industria petrolera en México: bajo la presión de una crisis económica y la urgencia de cumplir el programa acordado con el FMI, sin la capacidad financiera, técnica o administrativa para que se lleve adelante la construcción de las instalaciones gigantescas que se necesitan. Por lo tanto, se está dependiendo muy seriamente de capital y tecnología norteamericanos para cumplir las metas en materia de exportaciones. Si a ello aunamos el mayor interés que tendrán los dirigentes norteamericanos

en evitar situaciones en México que afecten el aprovisionamiento de energéticos para su población, es fácil concluir que, lejos de aumentar el poder de negociación, el gobierno mexicano se está colocando en una posición de extrema vulnerabilidad, que hará más difícil el triunfo de aquellos grupos que luchan por encontrar una vía que resuelva, efectivamente, los problemas del subdesarrollo.

México, D. F., octubre de 1977.