

De la planificación a la ejecución. Las relaciones bilaterales durante el sexenio 1982-1988

Laura del Alizal

Este trabajo fue presentado originalmente en el Coloquio Balance del Sexenio, organizado por la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, en el mes de noviembre de 1988. En él se pretende ofrecer una visión general de los principales desarrollos que se dieron en las relaciones bilaterales del país, más que profundizar en aspectos particulares de éstas.

Los principios y las estrategias

Durante la campaña electoral de 1981-82, Miguel De la Madrid planteó las llamadas siete tesis político-ideológicas que estructurarían su programa de gobierno.¹ Trasladas al *Plan Nacional de Desarrollo* (PND), tres de esas tesis fueron utilizadas para definir la política exterior del sexenio.

La afirmación de la solidaridad, el derecho y la negociación internacionales como expresión de la soberanía,² el rechazo a las nociones de seguridad que se fundamentan en el mantenimiento de "un poder desequilibrado frente a la debilidad de los demás";³ y la concepción de la política exterior como un "elemento inseparable del desarrollo nacional"⁴ son la expresión de las tesis del nacionalismo revolucionario, la democracia integral y el desarrollo económico, aplicadas a la formulación de la posición internacional del nuevo gobierno.

¹ *Crónica de la Campaña Electoral de Miguel de la Madrid*, México, Presidencia de la República-Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 152.

² "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988", en *Antología de la Planeación en México, 1917-1985*, vol. 10, México, Secretaría de Programación y Presupuesto-Fondo de Cultura Económica, 1985, p. 161.

³ *Ibid.*, p. 169.

⁴ *Ibid.*, p. 192.

Para el presidente De la Madrid, la inclusión de los principios básicos --autodeterminación de los pueblos, no intervención en los asuntos internos de los Estados, solución pacífica de las controversias, igualdad jurídica de los Estados y cooperación internacional para el desarrollo-- y los lineamientos generales de la política exterior en el *Plan Nacional de Desarrollo*, significaba que el Estado asumía claramente sus compromisos y sentaba "las bases para articular acciones y estrategias destinadas a salvar, en lo inmediato, los escollos de una profunda crisis económica y a propiciar en el medio plazo la transformación estructural del sistema económico y social del país."⁵

La política exterior quedó pues inscrita en la estrategia global de desarrollo del país. Su objetivo sería coadyuvar a la solución de la crisis económica y a dar a México un nuevo lugar en la configuración internacional en proceso de gestación, lo cual requería del despliegue de una amplia actividad político-diplomática.

El PND ofrece una estrategia a seguir. El punto de partida es la ubicación de México dentro del conjunto de países en vías de desarrollo. Como tal, la tarea prioritaria en el plano de las relaciones bilaterales sería la ampliación y el fortalecimiento de los vínculos con este grupo de países a fin de lograr un aumento de su capacidad negociadora frente a los países avanzados.

La cooperación económica entre países en desarrollo para el logro de la "autosuficiencia colectiva" y la búsqueda del Nuevo Orden Económico In-

ternacional,⁶ se recuperan como objetivos de la acción internacional del país.⁷

Acorde con estas definiciones se enumeran las regiones y los países con los cuales se buscaría un estrechamiento de relaciones.⁸

En primer lugar, los países de África, Asia y Oceanía se identifican como "alternativas importantes en la estrategia general de diversificación" a mediano y largo plazos.

En segundo lugar aparecen aquellos países con los que existe una identidad cultural: los países latinos y, en particular, España y América Latina. Superar los obstáculos que han impedido expresiones claras de colaboración y de solidaridad, se presenta como el objetivo general del acercamiento a estos países.

Se expresa un compromiso de apoyo a los esfuerzos de autodeterminación en América Latina y el Caribe y en favor del desarrollo económico y social de estos países con quienes se propone aumentar los intercambios económicos y culturales. En el caso de países de esta región se hace una referencia explícita acerca de la cualidad política que dará pie al estrechamiento de relaciones: el respeto al pluralismo y a los ideales de la convivencia pacífica internacional.

América Central adquiere dentro de Latinoamérica un carácter prioritario en razón de la vecindad geográfica, de una historia común y por los

⁶ "Plan Nacional de Desarrollo", *op. cit.*, p. 195.

⁷ Estos conceptos, centrales en la estrategia del gobierno de Luis Echeverría, habían desaparecido del *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, el antecedente del PND, que creía en la necesidad del "apoyo mutuo" entre países en desarrollo y buscaba el establecimiento de una "interdependencia mundial, global y democrática". V. *Antología de la planeación*, *op. cit.*, vol. 9, p. 72.

⁸ "Plan Nacional de Desarrollo", *op. cit.*, p. 196-199.

conflictos que viven los países del área. Se confirma la posición del gobierno precedente en cuanto al diagnóstico de los problemas bélicos que sacuden la zona y se renueva el compromiso de mantener el Acuerdo de San José, "mecanismo ejemplar de cooperación entre países en desarrollo".



Arturo Limón Toledo

Los países vecinos también reciben mención especial: Guatemala, con quien se afirma existen lazos de colaboración, Belice con quien se explorarían los canales de cooperación económica.

En tercer lugar se señalan las relaciones bilaterales con Estados Unidos, cuya complejidad, se explica, obedece al hecho de la "convivencia de dos realidades distintas", de dos sociedades "diversas en origen y tradición histórica", con una enorme brecha en términos de desarrollo económico y con "proyectos propios y diferenciados" en los terrenos "político, económico, social y cultural". Para el gobierno que recién iniciaba sus tareas, los problemas más relevantes, que requerirían una atención privilegiada, eran el comercio bilateral, los trabajadores migratorios y las relaciones fronterizas — todos ellos derivados de la situación de contigüidad geográfica— y "la política latinoamericana de ambos países".

Es importante señalar cómo la congruencia que se presentaba en la definición de las prioridades y los objetivos de México concebido como un país en vías de desarrollo, es decir, del Tercer Mundo, termina en el momento en que se habla de las relaciones con Estados Unidos. Frente a este país se reivindican los atributos de una potencia media: es decir, la autonomía y diferenciación de su política exterior respecto a las líneas trazadas por la potencia hegemónica.⁹

Canadá y Europa Occidental se presentan como relaciones que ofrecen potencialidades impor-

⁹ Para una definición de potencia media y la ubicación de México en esta categoría, V. Guadalupe González, "Incertidumbres de una potencia media regional: las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana", en *La política exterior de México: desafíos de los ochenta*. México, CIDE, 1983, pp. 15-81.

tantes en términos políticos, económicos, científicos y culturales que habría que aprovechar.

Los países de la Cuenca del Pacífico, principalmente Japón, se mencionan como una opción a desarrollar "en base, especialmente a la experiencia de crecimiento de ambos países". Una opción que aparece poco definida y alejada de los intereses prioritarios del país.

Finalmente, con los países socialistas de Europa y la Unión Soviética, señala el PND, "México encuentra coincidencias en algunos objetivos de política exterior, tales como la necesidad de distensión de la política mundial y la cooperación entre regímenes político-económicos distintos". La distancia geográfica y la bipolaridad política internacional, se identifican como los principales obstáculos a la cooperación económica y cultural, y se consideran susceptibles de ser superados por la vía de "nuevos esquemas de concertación política", los cuales no se especifican.

Esta lista de prioridades en las relaciones bilaterales va a ser trastocada a lo largo del sexenio. La importancia que se dará a estas relaciones estará más acorde con la realidad económica del país, las relaciones tejidas históricamente y los objetivos de vinculación a la economía mundial que el mismo *Plan Nacional de Desarrollo* propone, es decir, como un país exportador de bienes industriales.¹⁰

Los hechos

Los contactos bilaterales mantenidos durante el gobierno de Miguel de la Madrid se tradujeron en un número importante de entrevistas del mandatario

¹⁰ *Ibid.*, p. 300.

mexicano con jefes de Estado extranjeros. En este trabajo se acepta que las visitas de Estado, en tanto que expresión de un esfuerzo de diálogo y entendimiento al más alto nivel entre dos países, constituyen un buen indicador de la orientación de las relaciones bilaterales.

México-Estados Unidos

Como era de esperarse, los Estados Unidos requirieron una atención especial de parte del gobierno mexicano, misma que se traduce en seis entrevistas entre los presidentes Reagan y De la Madrid, que se realizaron entre octubre de 1982 (cuando De la Madrid era presidente electo) y el 13 de febrero de 1988.

El sexenio de Miguel De la Madrid fue especialmente difícil en muchos aspectos, entre los cuales se cuenta la relación con el vecino del Norte. El ambiente cordial que privó durante el primer año del gobierno delamadridista se deterioró en los meses siguientes a niveles desconocidos desde la Segunda Guerra Mundial.

Ciertamente, durante un primer momento, los problemas derivados de la vecindad geográfica y de la crisis económica que atravesaba el país, fueron superados por la vía del diálogo. Más aún, el gobierno norteamericano mostró un claro interés por evitar que el deterioro de la situación económica mexicana se profundizara, y fue un apoyo importante en agosto de 1983 en que se da la restructuración de la deuda externa.¹¹

¹¹ Según las cifras citadas por Robert Pastor, los créditos, swaps y compras anticipadas de petróleo a precios superiores a los del mercado que formaron parte del paquete de ayuda a México des-

En la entrevista que sostuvieron los presidentes de México y Estados Unidos en La Paz, BCS en esa fecha, se enfatizó el interés mutuo por mejorar las relaciones económicas entre ambos países con el fin de apoyar la recuperación de la economía mexicana.

También se aceptó —lo cual demuestra que había la intención por parte del gobierno norteamericano de no presionar en esa entrevista por cuestiones vinculadas con el conflicto centroamericano— la diferencia de opinión entre los dos gobiernos respecto a Centroamérica y se manifestó la mutua determinación de respetar los puntos de vista de cada uno. El comunicado conjunto, emitido al término de la reunión, enfatiza la voluntad de resolver los problemas comerciales (subsidios e impuestos compensatorios) y el embargo del atún mexicano, cuestiones que empañaban las relaciones bilaterales entre ambos países.

Sin embargo meses después, en mayo de 1984, cuando el presidente De la Madrid realiza una visita de Estado, la buena voluntad del gobierno de Ronald Reagan había desaparecido. La inestabilidad persistente en la situación económica internacional y la agravación del conflicto centroamericano, a la cual no era ajena la intervención del gobierno norteamericano, explican que las entrevistas entre ambos mandatarios y la visita misma se desarrollaran en un ambiente poco propicio para el entendimiento.

En el marco bilateral, el gobierno mexicano denunció los efectos negativos que el alza de las tasas

de interés y el proteccionismo comercial estadounidense provocaban en la muy deteriorada economía de México. El presidente De la Madrid planteó en esa ocasión la urgencia de reconocer la corresponsabilidad entre países acreedores y deudores, para avanzar en la solución de la crisis financiera de los países en vías de desarrollo más endeudados.

Respecto a la situación centroamericana el gobierno mexicano hizo un llamado a respetar las normas del derecho internacional en la convivencia entre países del continente.

La actitud del gobierno de Reagan fue de una dureza poco común en las relaciones oficiales, misma que iría acentuándose en los siguientes años. A la falta de entendimiento entre los dos gobiernos se sumaron los conflictos con el embajador John Gavin, particularmente inclinado a intervenir en cuestiones de política interna, y la animadversión de la prensa norteamericana, misma que se acentuó a raíz del asesinato de Enrique Camarena, agente de la Agencia Norteamericana de Lucha contra el Narcotráfico (DEA), a manos de narcotraficantes mexicanos en febrero de 1985.

A partir de ese momento, el narcotráfico se convertiría en uno de los principales problemas de la relación bilateral y el que mayores oportunidades brindó a Estados Unidos (al gobierno, al congreso y a la prensa) para canalizar las presiones esgrimidas como respuesta a los diversos motivos de descontento contra México. La corrupción policiaca y la inseguridad pública, argumentos con un sustento real, dieron amplias posibilidades a los detractores del gobierno mexicano para lanzar sus acusaciones e implementar acciones como la “operación interceptación” de 1985, que implicó el cierre de la frontera entre ambos países.

En este ambiente de hostilidad hacia México

pués de que estalló la crisis de 1982, tuvo un monto de 4 600 millones de dólares. V. Jorge G. Castañeda y R. Pastor, *Límites de la amistad México-Estados Unidos*. México, Joaquín Mortiz-Planeta, 1989, p. 193.

que se manifestaba en distintas esferas de la sociedad norteamericana, se realizaron en 1986 dos entrevistas, una en enero en Mexicali, BC y la segunda efectuada el 13 de agosto en Washington.

En 1986, los problemas de la deuda externa y de los indocumentados requirieron especial atención, debido a la adopción por parte de Estados Unidos del Plan Baker y de la discusión en el Congreso norteamericano de la Ley Simpson-Rodino, aprobada finalmente en noviembre de ese año. Difíciles ambas cuestiones, pudieron sin embargo discutirse a un nivel adecuado ya que, por una parte, el gobierno mexicano veía satisfechas en parte sus demandas de dar un enfoque político al problema de la deuda externa y, por la otra, aceptaba la libertad soberana de Estados Unidos para legislar en materia de migración, aun cuando reiteraba la exigencia de respeto a los derechos humanos y laborales de los trabajadores migratorios.

Sin embargo, la tensión lejos de disminuir aumentaba. En ese año de 1986 se presentaron cuatro notas de protesta: tres por parte del gobierno mexicano y una del gobierno de los Estados Unidos.

Un motivo de disputa fueron las audiencias organizadas por el Comité de Relaciones Exteriores del Senado, presidido por Jesse Helms, celebradas en mayo de 1986, y en las cuales se examinaron asuntos políticos y económicos de México. Los comentarios allí vertidos fueron especialmente críticos y negativos; enfatizaban la corrupción, el fraude electoral y la tendencia "socializante" de la política exterior mexicana.

La nota de protesta del gobierno norteamericano se originó cuando el presidente De la Madrid se encontraba en Washington (13 de agosto). En ella se hacía referencia a la detención y tortura de otro agente de la DEA en Guadalajara, Jalisco.

La siguiente nota de protesta del gobierno mexicano se entregó al Departamento de Estado el 29 de octubre. El objetivo de ésta fue rechazar la evaluación que el Senado estadounidense hacía de la lucha contra el narcotráfico dirigida por el gobierno mexicano, y que de acuerdo con la legislación norteamericana recién aprobada, lo convertía en sujeto de sanciones.

La última nota de protesta fue de naturaleza distinta, motivada por la decisión unilateral de los Estados Unidos de aprobar un impuesto de 11.7 centavos de dólar por cada barril de petróleo que ingresara a Estados Unidos.

Además de la protesta formal presentada, México y Canadá conjuntamente llevaron una queja en contra de ese impuesto ante el Consejo de Representantes del GATT, mismo que emitió un dictamen contrario a la medida decidida por los Estados Unidos, que fue derogada por el Senado norteamericano.

Después de estos momentos de enorme algidez, en 1987 las relaciones México-Estados Unidos comenzaron a presentar signos de mejoría, sin que esto signifique que las tensiones hubiesen desaparecido. El problema de la "certificación presidencial" de la campaña antidrogas mexicana, requerida por la Ley Antinarcóticos de 1986 para continuar prestando la ayuda económica que contribuye al financiamiento de dicho programa, está allí para probarlo.

Sin embargo, poco a poco se fue relajando el ambiente de tensión. El escándalo del Irangate no fue ajeno al debilitamiento de los ataques en contra del país.

El resultado más importante de las acciones de entendimiento entre los dos países fue la firma del "Marco de principios y procedimientos de con-

sulta sobre relaciones de comercio e inversión" (conocido como Acuerdo Marco), el 6 de noviembre de 1987. Con esto, los conflictos comerciales parecían tener un mecanismo que permitiría darles una solución negociada.

Así, en la sexta y última entrevista entre Ronald Reagan y De la Madrid, realizada el 13 de febrero de 1988, el tono fue distinto. El presidente mexicano se congratuló de la posibilidad de encontrar salidas institucionales a los problemas entre los dos países.

Los altibajos en las relaciones con Estados Unidos demuestra que México, más que contar con una estrategia que le permita la adopción de medidas racionales y eficaces, se ve obligado a dar respuestas improvisadas, impuestas por las circunstancias prevalecientes en el vecino país.

El acercamiento a Japón

Japón ocupó el segundo rango en cuanto a la importancia acordada por México en el plano bilateral. Esto a pesar de los enormes avances que en el terreno político se dieron en las relaciones multilaterales con América Latina. Sin embargo, ningún país de nuestro continente recibió la atención que se dio a Japón, concebido como la alternativa más viable para diversificar las fuentes de financiamiento e inversión de la economía mexicana.¹²

¹² El interés del gobierno mexicano por la "alternativa japonesa" y la integración a la Cuenca del Pacífico, se ha manifestado desde la época de Echeverría. En 1972, cuando estas ideas fueron inscritas en los documentos del partido en el poder, Daniel Cosío Villegas las veía con sorpresa y escepticismo. Según él, los autores de la estrategia de diversificación de las relaciones exteriores de México habían olvidado que "geográficamente no pertenecemos a otra Cuenca que a la de Centroamérica". V. *El sistema político mexicano*. México, Joaquín Mortiz, 1972, p. 115.

El énfasis en el aspecto económico de la relación fue hecho abiertamente en la que aparece como una opción que lentamente se ha ido afirmando, en la participación de Japón como socio comercial e inversionista, aún cuando existe una enorme distancia entre el segundo y tercer lugar que representa respectivamente y el peso de los Estados Unidos como primera relación económica externa de México.

Durante la visita de Estado realizada a ese país, del 30 de noviembre al 4 de diciembre de 1986, en el almuerzo ofrecido por Yasuhiro Nakasone, primer ministro de Japón, el presidente De la Madrid subrayó el papel desempeñado por el gobierno y las instituciones financieras japonesas en la renegociación de la deuda externa y la apertura de nuevas corrientes de crédito. "Esta vertiente financiera de la cooperación, afirmó el presidente mexicano, se agrega a las vigorosas corrientes de intercambio, unas ya tradicionales, otras más recientes en los campos comercial, energético, tecnológico, científico, cultural y educativo, que en conjunto configuran uno de los capítulos más variados y ricos en contenido, así como más promisorios de las relaciones exteriores de México. Japón recibe, en este sentido, una alta prioridad en la estrategia de recuperación económica que desarrolla México".¹³ El presidente mexicano dejó ver en esa misma ocasión que México considera a Japón el país clave para su vinculación con la Cuenca del Pacífico.

La importancia de los aspectos económicos de la relación bilateral se vio respaldada por las actividades realizadas por el presidente mexicano durante

¹³ Discurso pronunciado el 10 de diciembre de 1986, Tokio, Japón; en *México-Japón-China*. México, Presidencia de la República, 1986, p. 83.

la gira, entre las que se cuentan cinco reuniones con empresarios japoneses. La intervención del señor Kishi, presidente del Japan Consulting Institute, hizo evidente el dinamismo de las actividades desarrolladas por el Comité Promotor de Coinversiones Japón-México —creado en 1981 por iniciativa del Ministerio de Comercio e Industria Internacional de Japón y en el cual participan más de 50 empresas de ese país—, la amplia gama de intereses de los inversionistas japoneses en México y también que estos últimos “han enfrentado varias dificultades” para llevar adelante sus proyectos de inversión.¹⁴

Estas “dificultades” que no fueron especificadas en el discurso protocolario, se aclaran con la intervención del Secretario de Comercio y Fomento Industrial de México, Héctor Hernández, durante la reunión con los miembros del Japan Consulting Institute. Su intervención estuvo orientada principalmente a establecer la posición mexicana sobre las inversiones extranjeras.

Hernández aclaró que la ley de 1972, que regula la inversión extranjera en el país, no ha impedido la expansión de la inversión directa que se triplicó en esos catorce años, pasando de alrededor de 4 000 millones de dólares en 1973-74 a 15 000 millones en 1985. Asimismo, el secretario de Comercio y Fomento Industrial señaló que la afirmación de que toda la inversión extranjera en México tiene que cumplir con el 49% de participación, queda desmentida por el hecho de que el 40% son empresas con mayoría de capital externo.¹⁵

Sin embargo, no sólo los asuntos económicos estuvieron presentes en el viaje a Japón. La visita

a Hiroshima dio oportunidad al presidente De la Madrid de exponer las tesis de México sobre el desarme y de su participación en el Grupo de los Seis. El interés que este tema despertó quedó evidenciado durante la entrevista concedida a la prensa japonesa, en la cual todas las preguntas se relacionaron con la carrera armamentista y las acciones a desarrollar por el Grupo de los Seis.

América Latina y el Caribe

Las visitas de Estado a países latinoamericanos se multiplicaron de manera importante durante el mandato de Miguel de la Madrid: Colombia, Brasil, Argentina, Venezuela, Panamá, Guatemala, Costa Rica, Perú y en los últimos días del sexenio Uruguay y Cuba, fueron visitados por el presidente mexicano. Sin embargo, a pesar de la enorme importancia que reviste la multiplicación de los contactos político-diplomáticos en la región, todavía no se ha logrado superar totalmente una cierta desconfianza —desconocimiento, le llamó Miguel de la Madrid—, una tendencia a competir más que a colaborar, sobre todo en el terreno económico, que data de largo tiempo.

Hubo empero avances muy significativos en las relaciones bilaterales con algunos países del área. Con Argentina se pudieron establecer coincidencias políticas en diversos terrenos de las relaciones internacionales, las cuales quedaron expresadas en el comunicado conjunto emitido al término de la visita del presidente De la Madrid a Buenos Aires. El establecimiento de un mecanismo de consulta permanente entre los dos gobiernos que permitiera “la elaboración de propuestas, la concertación de posiciones y el desarrollo de acciones conjuntas sobre

¹⁴ Discurso pronunciado el 2 de diciembre de 1986, Tokio, Japón, *ibid.*, p. 93.

¹⁵ *Ibid.*, p. 96.

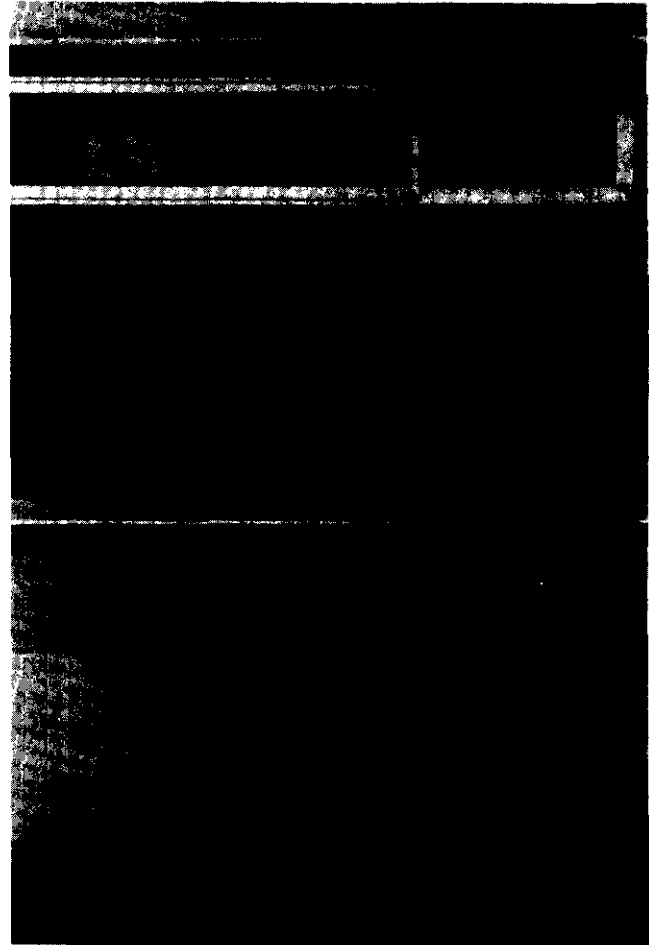
temas bilaterales, regionales e internacionales de interés común",¹⁶ constituyó el paso previo a la participación de México y Argentina en el Grupo de los Seis.

Con Venezuela, la colaboración en iniciativas multilaterales se había iniciado durante el gobierno de José López Portillo. Contadora y el acuerdo de San José han permitido a los dos países un mayor contacto y, particularmente en el último caso, la acción concertada constituyó una experiencia nueva para la política exterior mexicana.¹⁷ La pacificación en Centroamérica, el suministro de petróleo en condiciones preferenciales a Centroamérica y el Caribe, el desarrollo de la cooperación petrolera bilateral fueron puntos en donde se pudieron concretar acciones coordinadas entre México y Venezuela.

En el caso de los países centroamericanos, cabe destacar la importancia que adquirió la relación con Guatemala, relación históricamente difícil, que entró, a partir de finales de 1985, en la vía del en-

¹⁶ "Declaración conjunta de los presidentes de México y Argentina", Buenos Aires, 4 de abril de 1984, en *Solidaridad latinoamericana*, op. cit., p. 305.

¹⁷ No hay que olvidar que la renovación del Acuerdo de San José a lo largo del sexenio implicó negociaciones entre los dos países proveedores que mantenían puntos de vista divergentes acerca de la continuación de los suministros a Nicaragua, país que se había visto imposibilitado desde 1983 de realizar los pagos correspondientes. Este hecho provocó controversias no sólo en México —el Banco de México, la Secretaría de Hacienda y PEMEX habrían sido contrarios a la extensión del programa, mientras que la Secretaría de Relaciones pugnaba por la no interrupción (cf. *Newsweek*, 31.10.83, p. 54)— sino también entre los dos países, como lo demuestran las declaraciones contradictorias acerca de la séptima renovación del acuerdo, del secretario de Relaciones Exteriores, Bernardo Sepúlveda, y del Sr. Arturo Hernández Grisanti, ministro del Petróleo venezolano, y del propio presidente Jaime Lusinchi, hechas a la prensa durante la visita de Estado que este último realizó a México del 27 al 30 de julio de 1987.



Gerardo Aguilar

tendimiento, situación que se vio confirmada por el presidente Vinicio Cerezo.

La mejoría en la relación bilateral ha permitido a México eliminar un foco de tensión importantísimo en su frontera sur (el problema de los indo-

cumentados) y contar con un país que mantiene un punto de vista sobre la solución al conflicto centroamericano coincidente con la propuesta de pacificación del Grupo Contadora.

En el Caribe, cabe resaltar la visita realizada por el presidente mexicano a Jamaica. Para justificar la visita a este país, que participó junto con los otros miembros de la Organización de Estados del Caribe Oriental y los Estados Unidos en la invasión a Granada en octubre de 1983, el presidente De la Madrid recurrió al argumento del respeto a la pluralidad política de los países de la región,¹⁸ el cual por primera vez se usaba para aceptar el acercamiento con un gobierno que, como el de Edward P.G. Seaga, había sido protagonista de un acto que contrariaba las posiciones de México en política internacional.

En agosto de 1987, durante la visita de Estado del presidente De la Madrid a Jamaica se acordó un proyecto de complementación industrial para la producción de aluminio que incorpora elementos interesantes de lo que pudieran ser proyectos concretos de integración económica, en donde se da importancia a nuevos actores, en este caso, los empresarios privados.

Este proyecto para la explotación y el aprovechamiento conjuntos de la bauxita para la producción de aluminio en lingotes destinado a la exportación, implicaba para el papel del Caribe la posibilidad de nivelar su balanza comercial con México, que es fuertemente deficitaria por el peso de la factura petrolera, mientras que para México, cuya producción de aluminio está dominada por cinco grandes empresas, de las cuales las tres más impor-

tantes son 100% de capital privado nacional, el interés principal estriba, a juzgar por las declaraciones de Héctor Hernández, secretario de Comercio y Fomento Industrial, en utilizar las ventajas ofrecidas por la Iniciativa de la Cuenca del Caribe para el acceso preferencial al mercado norteamericano de bienes provenientes de los países centroamericanos y del Caribe.¹⁹

Otros países industrializados

A pesar del interés que México ha mostrado tradicionalmente por las relaciones con los países de Europa Occidental, los avances en el sexenio de Miguel de la Madrid fueron poco significativos, quizá con las excepciones de España, con la cual los lazos económicos, políticos y culturales se han estrechado de manera significativa a partir del restablecimiento de las relaciones diplomáticas en 1977, y Suecia cuya relevancia sin embargo está ligada a la actuación conjunta en una iniciativa multilateral, la del Grupo de los Seis. La visita de Estado a este país, en enero de 1987, se enmarcó en la realización de la III Reunión del Grupo y estuvo ampliamente dominada por los temas del desarme, aún cuando se discutieron temas económicos (comercio, inversión y deuda externa).

Con los viejos socios europeos: Francia, Gran Bretaña, la República Federal de Alemania se logró la firma —durante la gira realizada por el presidente De la Madrid del 6 al 23 de junio de 1985— de numerosos convenios de inversión en el campo de la industria, el comercio y el turismo, así como de

¹⁸ V. *México-Jamaica*, México, Presidencia de la República, 1987, pp. 13-15.

¹⁹ *Ibid.*, p. 42.

acuerdos de intercambio cultural, técnico y educativo.²⁰

Sin embargo, una simple revisión de los montos y las fechas previstos para el desarrollo de los proyectos de inversión, demuestra que éstos no se cumplieron en su totalidad. Es bien conocido que la inversión extranjera no fluyó a México como esperaba el gobierno de Miguel de la Madrid.

La inversión extranjera proveniente de la República Federal de Alemania, que es la segunda más importante en México, mostró un mayor dinamismo que la proveniente de otros países europeos. Esta importancia de las relaciones económicas entre los dos países se reflejó claramente en las reuniones de trabajo efectuadas por el presidente mexicano en Bonn.

Sin embargo, en el caso de las relaciones de México con los países de la Comunidad Económica Europea, el argumento de las limitaciones impuestas a la inversión extranjera por la legislación mexicana ha sido esgrimido con frecuencia por los empresarios de esa región. La persistencia de la crisis económica, cuyos efectos en el nivel de vida de la población hacían temer estallidos sociales, sumada a los efectos del terremoto de 1985, seguramente hicieron aparecer la sombra del "oscuro nacionalismo mexicano" —así calificado en ocasión de la nacionalización bancaria por el periódico francés *Libération*— tan temida en ciertos círculos económicos y políticos europeos.

²⁰ En el mensaje dirigido a la Nación el 25 de junio de 1985, a su regreso de la gira de trabajo por Europa Occidental —que abarcó España, Gran Bretaña, Bélgica, República Federal de Alemania y Francia— el presidente De la Madrid informó que se habían concretizado 45 convenios de inversión conjunta con un valor total de 150 mil millones de pesos y firmado financiamientos mutuos al comercio exterior por 166 mil millones de pesos. En *México en Europa*, México, Presidencia de la República, 1985, p. 382.

El apoyo recibido durante la gira a la política exterior de México, a su posición en favor del desarme, de la pacificación en Centroamérica y de la concertación política con los países de América Latina, por parte del Presidente François Mitterrand y del Primer Ministro Laurent Fabius de Francia, demuestran que para algunos países europeos la importancia de México es de naturaleza política: el gobierno mexicano es un interlocutor válido en América Latina; es un puente entre ésta y la Comunidad Económica Europea, como dejó ver Claude Cheysson, Comisionado de Política Mediterránea y de las Relaciones Norte-Sur de la Comunidad Económica Europea.²¹

El presidente De la Madrid realizó una visita de Estado a Canadá entre el 6 y el 9 de mayo de 1984. Durante la misma el gobierno canadiense encabezado por Pierre Trudeau expresó su apoyo a la posición de México sobre la deuda externa y se mostraron coincidencias en otros temas relevantes de la política internacional. La convergencia entre ambos países se hizo evidente en 1986 cuando ante un problema común (el proteccionismo norteamericano) decidieron una acción conjunta, como fue señalado en páginas anteriores.

India y la República Popular China

India y la República Popular China fueron los únicos países de Asia, Africa y Oceanía objeto de visitas de Estado por parte del jefe del Ejecutivo mexicano. En el caso de la India el interés principal fue buscar la coordinación política que llevó a la actuación dentro del Grupo de los Seis. En el caso de la

²¹ *Ibid.*, pp. 325, 313 y 241.

República Popular de China el acercamiento iniciado por el gobierno de Luis Echeverría se mantiene por buen camino, pero avanza lentamente.

Los países socialistas

Yugoslavia, una vieja relación de México, fue el único país socialista de Europa visitado por Miguel de la Madrid. Los acuerdos logrados fueron adiciones a los convenios de cooperación y programas de intercambio existentes entre los dos países.

Conclusiones

En el plano de las relaciones bilaterales, la actuación internacional del sexenio de Miguel de la Madrid estuvo enfocada a lograr los acuerdos que ayudaran a superar los problemas que enfrentaba la economía mexicana. Alejado de la estrategia delineada en el *Plan Nacional de Desarrollo*, el gobierno mexicano buscó un diálogo directo con los países que podían jugar un papel importante en esta búsqueda de salidas a la crisis.

Por un lado, Estados Unidos, Japón y los países de la Comunidad Económica Europea resultaban un apoyo político indispensable para la renegociación de la deuda externa y una fuente de recursos destinados a la inversión. Japón, el país clave en estos momentos, el que cuenta con la capacidad financiera para encabezar un proyecto global de solución de la deuda externa de los países en vías de desarrollo, recibió una atención especial por parte del gobierno mexicano, que enfatizó la importancia que México acordaba a las decisiones que en el terreno financiero internacional tomara ese país.

Por el otro lado, México desplegó una inusitada actividad política en América Latina. Los contactos establecidos y la concertación lograda en la búsqueda de soluciones a los principales problemas que aquejan a la región, constituyen uno de los mayores logros de la política exterior mexicana de los últimos años. Es indudable que el asilo brindado a los perseguidos políticos de las dictaduras sudamericanas durante los años setenta, y la política desplegada en Centroamérica, acrecentaron el prestigio político de México en los países latinoamericanos, lo que permitió al gobierno mexicano desplegar una actividad inusual en el continente.

Las diferencias entre el esquema de las relaciones bilaterales plasmado en el PND y el cauce real que se dió a las mismas, demuestra que los esfuerzos por dar una coherencia a la actividad estatal por la vía de la planificación están todavía desarticulados. La complejidad de las relaciones internacionales de México en la actualidad ha rebasado los canales tradicionales establecidos para su conducción, es decir, aquellos proporcionados por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

La experiencia del sexenio 1982-1988 evidencia, por una parte, la falta de coordinación existente entre las distintas dependencias del Ejecutivo federal encargadas de regular las relaciones con el exterior (Relaciones Exteriores, Hacienda y Comercio principalmente), misma que se tradujo en una falta de aplicación efectiva de muchos de los acuerdos pactados; y, por la otra, la carencia de una definición acerca del papel que México debe jugar en el escenario internacional.

Ubicado entre las primeras quince economías industriales del mundo, pero con rezagos evidentes que lo identifican con los países en vías de desarrollo, ¿qué rol debe jugar México? ¿Es un país cuya

capacidad de negociación depende de las alianzas que logre establecer con los países del llamado Tercer Mundo? ¿O, por el contrario, se encuentra situado en los peldaños intermedios de la escala de poder internacional y puede negociar a partir de po-

siciones propias, elaboradas en base a su interés nacional?

De esta definición fundamental depende la coherencia que pueda darse al diseño y la conducción de la política exterior del país.

