

EL SISMO DE 1985 Y LA DEUDA EXTERNA. ECONOMÍA POLÍTICA Y MORAL DE UN DESASTRE

Iván Ramírez de Garay
El Colegio de México

A las 7:19 horas del 19 de septiembre de 1985, un sismo de magnitud 8.1 cimbró la ciudad de México durante dos minutos y medio. Una réplica de magnitud 7.6 y 90 segundos de duración sacudió nuevamente la capital, a las 19:38 horas del día siguiente. Según estimaciones diversas, murieron entre 4 500 y 10 000 personas y el costo de los daños ascendió a 4 103.5 millones de dólares, aproximadamente 2.7% del producto interno bruto (PIB). El terremoto dañó diversas ciudades mexicanas, en los estados de Jalisco, Michoacán, Guerrero y Colima, pero la devastación que causó en la ciudad de México no tuvo parangón.¹

Fecha de recepción: 3 de agosto de 2021

Fecha de aceptación: 29 de noviembre de 2021

¹ Para establecer un punto de comparación: en Jalisco, que fue la entidad federativa más afectada después de la ciudad de México, hubo 38 muertos y 698 heridos. Tan sólo en la capital quedaron inhabilitadas alrededor de 30 000 viviendas, mientras que en el resto del país se destruyeron 3 600. PRESIDENCIA, *Las razones y las obras*, pp. 580-581. Sobre la cantidad de muertes, no hay, no habrá una cifra definitiva. La de 10 000 muertos es la estimación de la Cruz Roja, la de 4 541 es la oficial, que reportó la Comisión Metropolitana de Emergencia. RENOVACIÓN HABITACIONAL POPULAR, *Memoria*, pp. 11-13.

No sólo el tamaño de la destrucción material explica el carácter catastrófico del acontecimiento, sino que se haya inscrito en una circunstancia de profunda crisis nacional. El año de 1985 fue, lo veremos, particularmente convulso, un punto bajo en la crisis económica que había iniciado en 1982, la peor desde 1929. Si, durante las décadas de 1960 y 1970, el PIB había tenido un crecimiento anual promedio de 6.29%, y todavía había crecido 9.23% en 1980 y 8.53% en 1981, en 1982 la economía se desplomó con un decrecimiento de -0.52% y de -3.48% para el año siguiente.² La tasa anual de inflación, que en enero de 1982 fue de 30.86%, para diciembre era de 98.84% y se mantuvo por encima de 80% durante 1983, con un máximo, en abril, de 117.25%.³ La precaria situación económica de México le había llevado, en agosto de 1982, a anunciar a sus acreedores internacionales su incapacidad de cumplir con los pagos de la deuda externa de ese año.⁴

Los costos del desastre y la reconstrucción venían a complicar aún más una situación económica ya desesperada, pero había más. Esa sucesión de debacles se inscribía en un clima político y moral específico, caracterizado por una crisis de confianza en las

Sin embargo, en un documento gubernamental de 1986 se contaban 6 000 muertos al 30 de octubre de 1985. PRESIDENCIA, *Los sismos de 1985*, p. 4. Las estimaciones de los daños económicos vienen de CEPAL, *Daños causados por el movimiento telúrico en México*, p. 25, y PRESIDENCIA, *Los sismos de 1985*, p. 14.

² Entre 1960 y 1981, en ningún año el crecimiento anual promedio del PIB fue menor a 3.39% (1977). Datos del Banco Mundial, consultados el 10 de febrero de 2021 en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=MX>.

³ Datos del INEGI consultados el 10 de febrero de 2021 en el “Sistema de Información Económica” del Banco de México: <https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=8&accion=consultarCuadro&idCuadro=CP151&locale=es>.

⁴ Para finales de 1982, la deuda externa total se acercó a los 85 000 millones de dólares. GREEN, *Lecciones de la deuda externa*, p. 36. Tan sólo el servicio de esa deuda representaba 54.6% de las exportaciones petroleras y 32.1% de los ingresos totales del país en la cuenta corriente de ese año. DE LA MADRID, *Cambio de rumbo*, pp. 38-39.

instituciones estatales. En la interpretación de Claudio Lomnitz, la crisis económica de 1982 significó una ruptura del pacto fundamental sobre el cual había sustentado su legitimidad el orden posrevolucionario. Los sacrificios que implicaba el autoritarismo se habían hecho tolerables gracias a que el intervencionismo estatal había generado promesas creíbles de progreso. Una crisis inflacionaria y de deuda como aquella interrumpía abruptamente esa producción de imágenes de un futuro deseable. La inflación era una traición del Estado a su pueblo, al incumplir una promesa básica, preservar el valor del dinero de las personas. Con la crisis de 1982 se perdió, dice Lomnitz, la posibilidad de conferir a las pérdidas personales un carácter sacrificial, es decir, la capacidad de esperar a cambio de los sufrimientos presentes una recompensa colectiva, en la imagen compartida de un futuro promisorio.⁵

No extraña que muchos de los conflictos en torno del sismo de 1985 en la ciudad de México se hayan configurado como un discurso moral acerca de la reciprocidad, o la falta de ella, del Estado con su pueblo. El problema tiene aristas diversas, aquí nos ocuparemos de una sola. Desde los días posteriores al desastre, surgió una acre polémica sobre cómo habría de financiarse la reconstrucción. Partidos que se definían como de izquierda exigieron que no se solicitaran nuevos créditos internacionales y que, en cambio, se declarase de forma inmediata y unilateral la moratoria de los pagos de la deuda externa.⁶ Poco más tarde, hizo suya la demanda la Coordinadora Única de Damnificados, constituida el 24 de octubre para agrupar

⁵ LOMNITZ, "Tiempos de crisis", pp. 187-198.

⁶ Así se pronunciaron legisladores del Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), Partido Socialista Unificado de México (PSUM) y Partido Socialista de los Trabajadores (PST). Véase *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, Legislatura LIII, núm. 23, 24 de septiembre de 1985; núm. 24, 26 de septiembre de 1985; núm. 26, 3 de octubre de 1985; núm. 27, 8 de octubre de 1985; núm. 28, 10 de octubre de 1985; y núm. 29, 15 de octubre de 1985.

a diversas organizaciones que habían comenzado a protestar en las calles. Su pliego petitorio incluía la exigencia de que los recursos destinados al pago del servicio de la deuda se canalizaran “a la reconstrucción nacional y no a satisfacer los intereses del agio internacional”. A quién era justo pedir más sacrificios en ese momento para llevar a cabo la reconstrucción; en dónde estaba la lealtad estatal, del lado de los damnificados o de los acreedores internacionales. Ése era el problema de fondo según se planteaba.⁷

Ese discurso moral, la imagen de un Estado banal e incluso criminal que ha renunciado a todo vínculo de reciprocidad con su pueblo, ha sido un elemento central de la forma como el sismo del 85 se ha elaborado como acontecimiento y preservado en la memoria, aún hoy, dominante. Por ejemplo, prácticamente todas las crónicas y evocaciones asumen como un hecho incontestable que la primera reacción del gobierno mexicano fue rechazar la ayuda internacional —profusa y generosa—, y eso se menciona como prueba fehaciente de unas instituciones estatales que mintieron y ocultaron la gravedad de la catástrofe, con tal de mantener su imagen de suficiencia aun a costa del sufrimiento de las víctimas.⁸

Simplemente no fue así. Fuentes diversas indican que, desde el 19 de septiembre, día del primer temblor, el presidente mexicano le informó al secretario general de la ONU su decisión de recibir los donativos extranjeros. Así lo refirió el propio funcionario internacional, en su alocución durante una reunión

⁷ COORDINADORA ÚNICA DE DAMNIFICADOS, “Pliego de demandas”, p. 296.

⁸ Elena Poniatowska, por ejemplo: “Azorados leímos: ‘México rechaza la ayuda exterior’”. *Nada, nadie*, p. 69. En la crónica de Nikito Nipongo se lee: “Me entero de algo peor: por medio de sus embajadores y sus cónsules, ‘México rechaza la ayuda exterior’. El gobierno vuelve a empeñarse en reducir la gravedad de los desastres. La historia, en sus manos, se convierte en una catarata de mentiras”. *Museo nacional de horrores*, p. 39. Véase también MONSIVÁIS, *Entrada libre*, p. 28, por citar sólo algunos ejemplos entre muchos.

informal para coordinar el auxilio a México, celebrada en Nueva York el 30 de octubre.⁹ El 21 de septiembre, durante una gira en Houston, Texas, el secretario de Turismo anunció que México había decidido aceptar la asistencia internacional, que sería canalizada mediante las representaciones consulares y diplomáticas a un fondo para la reconstrucción. Lo informaba así una nota de prensa publicada por la embajada mexicana en Estados Unidos.¹⁰ Que esa especie falsa se repita en cada relato es indicativo de las coordenadas morales y políticas en que se inscribió el terremoto. Éstas señalaban un cambio en la significación de las instituciones estatales. En esa luz, como manifestación de esa crisis también moral, indisociable de la económica, me interesa aquí decir algo sobre las polémicas en torno a la deuda externa y el financiamiento de la reconstrucción de la ciudad de México.

Además, las ideas recibidas, los mitos sobre el sismo de 1985 son indisociables de los discursos historiográficos predominantes sobre la década de los años ochenta mexicanos. El terremoto suele verse ya como ilustración, ya como punto de origen de determinadas trayectorias históricas que se supone caracterizan

⁹ AGN, *MMH*, 05.00.00.00, c. 1, e. 5. Lo mismo refiere Miguel de la Madrid en sus memorias: el 19 de septiembre, la Secretaría de Relaciones Exteriores informó a los gobiernos amigos el tipo de ayuda que más se requería. DE LA MADRID, *Cambio de rumbo*, p. 467. Véase también MORALES, “El redescubrimiento de México”, p. 236.

¹⁰ “Press Release”, 22 de septiembre de 1985. IMF, 20984, México: 1985. Además, el 24 de septiembre, en la sexta sesión plenaria de la Asamblea General de la ONU, se instruyó, a solicitud del gobierno mexicano, al secretario general para que ese organismo coordinara y canalizara la ayuda multilateral. Véase “Asamblea General. Acta taquigráfica provisional de la sexta sesión”, 24 de septiembre de 1985. UN, A/40/PV. 6; y “Auxilio internacional a México”. UN, Resolución 40/1, 6ª sesión plenaria, 24 de septiembre de 1985. En un comunicado de prensa publicado por la embajada de México en Estados Unidos, se informaba que para el 3 de octubre la ONU ya había designado a una coordinadora, Margaret Anstee, y que se habían recibido hasta el momento 2.5 millones de dólares en el Fondo Nacional de Reconstrucción. “Press release 27/85”, 11 de octubre de 1985. IMF, 20984, México: 1985.

aquel decenio, en particular a partir de la presidencia de Miguel de la Madrid (1982-1988). A menudo el sismo del 85 se representa como el fracaso definitivo del Estado posrevolucionario, que se habría quedado pasmado ante la desgracia; el momento en que su fallo –que, insisto, sería también moral– se hizo palmario e irreversible. El sexenio delamadridista suele caracterizarse, además, como el arranque de un proyecto neoliberal deliberado, claramente articulado, instrumentado en acuerdo con los organismos financieros internacionales –si no por imposición suya–. En efecto, para afrontar la situación precaria en que recibió el gobierno, el presidente De la Madrid emprendió una serie de reformas estructurales orientadas al adelgazamiento del sector público, la reducción de subsidios, la venta de empresas de propiedad estatal y la liberalización comercial. La prioridad era reducir el gasto, liberar recursos presupuestales y destinarlos a los pagos de la deuda externa.¹¹ Todo lo cual se ha asumido, acaso con demasiada prisa, como el origen del triunfo del neoliberalismo mexicano, y en esa clave se han interpretado las polémicas sobre el financiamiento para la reconstrucción y la deuda externa. La exigencia de declaración unilateral de la moratoria de pagos suele leerse, en esa perspectiva, como un acto de resistencia antineoliberal.

Esos discursos historiográficos no alcanzan a dar cuenta de la complejidad de la circunstancia en que se inscribió el problema del financiamiento de la reconstrucción de la ciudad de México. Se estaba ante una auténtica encrucijada de política económica internacional, un momento crítico, que bordeaba la ruptura, en la negociación de la deuda externa. Al reconstruir esa circunstancia, la complejidad y los dilemas que entrañaba la gestión de los créditos para la reconstrucción, se vislumbra una imagen muy distinta, que apenas nada tiene que ver con la idea de un gobierno mexicano que instrumenta, dócil y convencido, los

¹¹ LOAEZA, “Delamadridismo”, p. 65.

preceptos neoliberales impulsados por los organismos financieros internacionales. Me interesa, también, rescatar esa complejidad para comprender la racionalidad de la demanda de moratoria, que ciertamente no era económica sino, por así decirlo, moral. Más que la solución a un problema financiero era, sugiero, un recurso simbólico, sintomático de un cambio profundo en la significación estatal, no obstante lo cual tuvo, ese discurso moral, un peso determinante en las negociaciones económicas. Por último, me pregunto sobre la forma en que el desastre de la ciudad de México y la gestión de los créditos para su reconstrucción pudieron haber influido en las negociaciones, más amplias, de la deuda externa. Ineluctablemente, el terremoto del 85 se imbricaba con los problemas por demás complejos de la política económica internacional y sus derivaciones morales. Iba en juego nada menos que la estabilidad y justicia del sistema financiero internacional.

Los archivos históricos del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial proveen recursos invaluable para la reconstrucción de ese escenario. En ellos es posible encontrar la percepción de los funcionarios de estos organismos multinacionales acerca de la situación económica de México, del problema de la deuda, de las negociaciones y las intenciones de los gobernantes mexicanos. No pretendo ofrecer un recuento detallado de las negociaciones de la deuda externa, mucho menos un análisis económico. Me interesa reconstruir de manera general este escenario, el clima predominante, para comprender mejor cómo se inscribió el terremoto en él, de qué manera se condicionaban mutuamente, los dilemas y perplejidades que en consecuencia se ponían en juego.

RAZÓN Y SINRAZÓN DE LA MORATORIA

La ayuda foránea resultó crucial, indispensable para la reconstrucción y rehabilitación de la ciudad de México. Casi la

mitad, 40% del total de los costos, se sufragó con financiamiento externo. Alrededor de 80% de Renovación Habitacional Popular, el programa para la reconstrucción de los barrios populares del Centro, se llevó a cabo con un crédito del Banco Mundial.¹²

El Banco Interamericano de Desarrollo concedió un préstamo por 100 millones de dólares, que se destinó al restablecimiento del servicio telefónico y la infraestructura del sector salud y educativo.¹³ Al Fondo Monetario Internacional (FMI) el gobierno mexicano le solicitó un crédito de alrededor de 300 millones de dólares, otorgado con el objeto de mitigar el efecto negativo del costo de la reconstrucción sobre la balanza de pagos, que el organismo multilateral estimaba en unos 700 millones de dólares tan sólo para 1985.¹⁴ Con el Banco Mundial se negociaron dos tipos de ayuda. Primero, se acordó que aproximadamente 173 millones de dólares, provenientes de créditos que habían sido otorgados a México para otros fines, se redirigieran a las necesidades más urgentes: rehabilitación de la infraestructura televisiva y de telecomunicaciones, de los sistemas de agua y drenaje, la recuperación de espacios para oficinas públicas. Segundo, un nuevo crédito de 400 millones de dólares se destinaría en su mayor parte (58%) a la reconstrucción de vivienda, preponderantemente a Renovación Habitacional Popular; el resto, a la recuperación de escuelas, de infraestructura hospitalaria, a demoliciones y remoción de escombros.¹⁵

¹² "Performance Audit Report. Mexico: Earthquake Rehabilitation and Reconstruction Project [Loan 2665-ME]", 30 de junio de 1993. WB, Report 12149, f. 10.

¹³ "México: Programa de rehabilitación". IADB, Propuesta de préstamo ME0135.

¹⁴ "Paper on Emergency Request by Mexico". IMF, EBS/85/276, f. 7.

¹⁵ Una parte de los créditos antiguos que se reorientaron se destinó a la reconstrucción de vivienda de bajo ingreso en Ciudad Guzmán, Jalisco, y a la reparación de obras en el puerto industrial Lázaro Cárdenas, en Michoacán. De los recursos correspondientes al nuevo crédito, destinados a la reconstrucción de vivienda, una parte se dedicó a la recuperación habitacional en zonas centrales

Es notable la celeridad con que los créditos fueron aprobados. El 20 de septiembre de 1985, el presidente del Banco Mundial, Alden W. Clausen, envió a Miguel de la Madrid una misiva para expresarle sus condolencias y su disposición de gestionar apoyo financiero y técnico para la reconstrucción. Las negociaciones iniciaron el 28 de febrero de 1986 y el 25 de marzo el Banco aprobó el préstamo, que se firmó el 9 de abril.¹⁶ El acuerdo para reorientar créditos anteriores lo anunció Jesús Silva Herzog, secretario de Hacienda, desde el 27 de septiembre de 1985.¹⁷ También Jacques de Larosière, director del FMI, envió al presidente mexicano un télex el 20 de septiembre, en el que ofrecía sus condolencias y la posibilidad de tramitar la ayuda de emergencia que podían solicitar los países miembros afectados por desastres naturales. Aunque los términos del crédito comenzaron a negociarse desde octubre de 1985, México lo solicitó formalmente el 11 de diciembre y el directorio ejecutivo del Fondo lo aprobó el 10 de enero de 1986.¹⁸

En vista de esta aparente disponibilidad del financiamiento exterior, podría parecer extraño que un sector muy amplio de la opinión pública demandase al gobierno no endeudar más al país y, en cambio, declarar unilateralmente la moratoria de los pagos

que no quedaron incluidas en el programa Renovación Habitacional Popular, tanto en colonias de bajo ingreso como de clase media: Roma, Narvarte, Cuauhtémoc, Del Valle, Doctores y Obrera. "Report and Recommendation on a Proposed Loan of US\$400 million for an Earthquake Rehabilitation and Reconstruction Project", 5 de marzo de 1986. WB, Report P-4252-ME, ff. 13-51.

¹⁶ "Telex. A. W. Clausen to Miguel de la Madrid Hurtado", 20 de septiembre de 1985; y "Jesus Silva Herzog to Ernest Stern", 11 de abril de 1986. WB, 01779794. "Performance Audit Report. Mexico: Earthquake Rehabilitation and Reconstruction Project [Loan 2665-ME]", 30 de junio de 1993. WB, Report 12149, f. i.

¹⁷ DE LA MADRID, *Cambio de rumbo*, p. 472.

¹⁸ "Telex. J. de Larosière to Miguel de la Madrid", 20 de septiembre de 1985 y "J. Silva Herzog y M. Mancera to J. de Larosière", 11 de diciembre de 1985. IMF, 20984, México: 1985; "Memorandum. Mexico. Emergency Assistance", 15 de enero de 1986. IMF, 20985, México: 1986.

de la deuda externa. Como ya mencioné, después del sismo todas las fuerzas políticas de izquierda hicieron suya esta demanda, y también sectores importantes del sindicalismo oficial. En el testimonio personal de su presidencia, Miguel de la Madrid escribió, en la entrada correspondiente a febrero de 1986: “Todos andan pidiendo la moratoria, hasta los empresarios”.¹⁹ Y como se sabe, se volvió una de las demandas más sonadas de la Coordinadora Única de Damnificados:

Considerando que los efectos del sismo han agravado sensiblemente la crisis económica por la que atraviesa el país, pensamos que los recursos limitados con que contamos deben canalizarse precisamente a la reconstrucción nacional y no a satisfacer los intereses del agio internacional. Consecuentemente, pensamos que es necesario, saludable e impostergable, como lo hizo Benito Juárez en su momento, tomar la patriótica decisión de declarar la moratoria de la deuda externa.²⁰

El argumento partía de una premisa equivocada, al menos desde la óptica presidencial. No era que los recursos, ciertamente escasos, pudieran dedicarse a una u otra cosa, a colmar las arcas de los usureros internacionales o a la reconstrucción. La elección no era ésa. Según el cálculo del presidente De la Madrid, de haber decretado unilateralmente la moratoria, hubiesen sido muchos más los costos, los recursos que se habrían dejado de obtener, que los ahorros conseguidos. México, súbitamente aislado de la comunidad financiera internacional, habría perdido todo acceso al crédito y muy probablemente habría sufrido represalias comerciales por parte de los países acreedores. Esto hubiera significado una pérdida sustantiva de divisas, que ya fluían con cuentagotas debido a las elevadas tasas de interés en

¹⁹ DE LA MADRID, *Cambio de rumbo*, p. 541.

²⁰ COORDINADORA ÚNICA DE DAMNIFICADOS, “Pliego de demandas”, p. 296.

Estados Unidos y al desplome de los precios del petróleo. O sea que la moratoria y el rechazo de los créditos externos muy probablemente se habrían traducido en menos, no más, recursos para la reconstrucción.²¹

Claro está, la fuerza del argumento por la moratoria no venía de su viabilidad económica, sino de su capacidad de construir la decisión como una elección de índole moral. Se trataba de ver frente a quién eran responsables las instituciones estatales en primer lugar, ante sus ciudadanos caídos en desgracia o ante los acreedores internacionales. Se ponía en duda si la lealtad del Estado, su sentido de reciprocidad se encontraba del lado del pueblo. Por supuesto dudarle era ya responder en sentido negativo.

Pero la demanda de moratoria tampoco puede despacharse simplemente como un artilugio discursivo, como un arrebatado patrioterico carente de realismo. Las cosas eran mucho más complejas. En su testimonio, Miguel de la Madrid era claro al señalar que la suspensión unilateral de pagos de la deuda externa era el peor de los escenarios. Su gobierno jamás la consideró seriamente como una opción. No obstante, en la entrada de mayo de 1986 se lee: “[...] tal vez me resulte inevitable tomar medidas más agresivas en lo que se refiere al pago de la deuda, esto es, dejar que llegue la crisis[...]. Lo grave es que no veo que me estén dejando otra alternativa”. Y en el mes siguiente: “Ésa es la realidad: estamos al borde de caer en una situación de incapacidad de pago”.²² La moratoria era un fantasma que no podía ahuyentarse con el solo argumento de su irracionalidad financiera y económica. Más aún, si para el gobierno mexicano era la peor entre las posibilidades, hubo momentos en que parecía la única posible.

Podría también pensarse que la demanda de la izquierda y los damnificados era absurda, porque implicaba rechazar un

²¹ DE LA MADRID, *Cambio de rumbo*, pp. 38-39.

²² DE LA MADRID, *Cambio de rumbo*, pp. 330 y 568-584.

financiamiento que ya estaba sobre la mesa, que se había puesto a disposición de México en forma asaz sencilla y expedita. Igualmente falaz sería este argumento, porque esa celeridad y simpleza son del todo ilusorias. La gestión de los créditos se inscribió en un proceso más amplio, complejo en extremo, de negociación de la deuda externa, que se encontraba de hecho en uno de sus momentos más críticos y tensos cuando el sismo de septiembre de 1985 asoló la ciudad de México. De hecho, la fluidez aparente del financiamiento sólo se puede explicar a la luz de un momento en que las negociaciones de la deuda externa habían alcanzado un punto muerto.

Sólo reconstruyendo esta circunstancia es posible comprender las perplejidades que rodeaban al financiamiento de la reconstrucción. Por ejemplo, la relativa facilidad con que éste se obtuvo, en un momento crítico de la negociación de la deuda, que amenazaba con privar a México de todo acceso a financiamiento externo. O bien, la fuerza de la idea de la moratoria, que no obstante su irracionalidad económica, pese a ser la peor alternativa para casi todos, no sólo se mantuvo vigente, sino que tuvo un peso determinante en las negociaciones tanto de la deuda externa como de los créditos para la reconstrucción. Veamos.

ANNUS HORRIBILIS

El año de 1985 fue terrible para México. El país parecía recaer en el abismo, luego de que los resultados económicos del año anterior daban para pensar que al fin se atisbaba la salida de la crisis y hasta para infundir cierto optimismo. En 1984, el PIB había crecido 3.5%, muy por arriba de la estimación inicial de 1%, las exportaciones se incrementaron 10.7% y las no petroleras 18.7% en términos reales. La balanza comercial tuvo un saldo positivo de 13 000 millones de dólares y la corriente un superávit de 4 000 millones. Las reservas internacionales netas se incrementaron en 3 000 millones de dólares, por encima del objetivo

inicial de 2 000 millones. Y aunque no se logró la meta de llevar la inflación a 40%, ese año se redujo de 80 a 59%, que no era un avance menor si se considera que a mediados de 1983 había alcanzado una tasa anual de 115%. Algo parecido había ocurrido con el déficit público, que en 1984 fue de 6.2% del PIB, por arriba del objetivo de 5.5%, pero en continuidad con la disminución que se había logrado en 1983, de 18.5 a 8.3% del PIB.²³

Cuando parecía que las políticas de ajuste comenzaban a dar resultados, una serie de nuevos incrementos en las tasas de interés estadounidenses, desde mediados de 1984, pero sobre todo el desplome de los precios del petróleo, durante finales de ese año y principios del siguiente, volvían a poner a la economía mexicana en una situación muy delicada. Se ha estimado que, en 1984, tan sólo el alza de las tasas de interés de marzo a junio representó para México una erogación adicional de unos 1 400 millones de dólares, por incrementos en el costo de la deuda, a los que se añadía una pérdida de al menos 1 700 millones de dólares debida a la baja en los precios del petróleo. Pero también las exportaciones no petroleras menguaban, como resultado de la desaceleración económica de los países desarrollados, que comenzaron a incrementar sus medidas proteccionistas. De enero a julio de 1985, el ingreso de divisas se redujo en más de 30% y la balanza comercial, en comparación con el mismo semestre del año previo, cayó en 50%.²⁴

En esta situación, no eran un problema menor los 4 000 millones de dólares que, según las estimaciones iniciales, costaría en total la reconstrucción. Para poner en perspectiva las dificultades financieras del Estado mexicano, baste tomar en consideración algunos datos. El 1º de octubre de 1985, el secretario de Hacienda había anunciado un acuerdo con la banca privada

²³ GREEN, *Lecciones de la deuda externa*, pp. 118-120; "Statement by Mr. Ortiz on Mexico. Executive Board Meeting 85/91", 7 de junio de 1985. IMF, 20984, Mexico: 1985.

²⁴ GREEN, *Lecciones de la deuda externa*, pp. 119-121.

internacional para diferir, en apoyo a la situación de emergencia, el pago de 950 millones de dólares de capital de deuda pública externa. Poco más tarde, en diciembre, se negoció con bancos comerciales la ampliación del plazo, a 14 años, de 48 000 millones de dólares en deuda exterior pública que vencían en 1985. Con todo y estas negociaciones, México debía pagar ese año 12 000 millones de dólares sólo por concepto de intereses de la deuda, lo equivalente a casi 50% de sus ingresos por exportaciones, incluyendo las petroleras (Y nótese que sólo los costos de la reconstrucción equivalían a casi la tercera parte de ese monto). La situación era tan desesperada que, según la apreciación del presidente, si no se conseguía reestructurar los plazos de la deuda y negociar cierta reducción en sus costos (de al menos 2 500 millones de dólares), además de créditos nuevos (por 4 000 millones), México no tendría recursos suficientes para pagar el servicio de su deuda.²⁵

Precisamente en un momento álgido de esas negociaciones ocurrió el terremoto de 1985. El acuerdo de contingencia anterior (*stand-by arrangement*) con el FMI estaba por vencer, en diciembre, y desde mediados de año habían iniciado las pláticas para firmar uno nuevo —que de hecho no se concretaría sino hasta agosto de 1986—. Era mucho lo que estaba en juego, entre otras cosas, la posibilidad de que México obtuviera nuevos créditos de la banca comercial. Como se sabe, los banqueros privados percibían como una suerte de aval los programas de contingencia que firmaban las instituciones financieras multilaterales con los países deudores, por los que éstos se comprometían a llevar a cabo ajustes fiscales y estructurales para, se suponía, estar en condiciones de pagar los servicios de su deuda.²⁶

Cuál no sería el grado de tensión que el mismo día del sismo, el 19 de septiembre, la agencia Reuters emitió una nota de

²⁵ DE LA MADRID, *Cambio de rumbo*, pp. 472-502.

²⁶ MARICHAL, *Nueva historia de las grandes crisis financieras*, pp. 216-217.

prensa, publicada al día siguiente por *The Washington Post*, según la cual el Fondo había decidido suspender el financiamiento previamente acordado con México, “debido al fracaso del país en adherirse a las reformas económicas pactadas”. En tono catastrofista, se afirmaba que la medida del FMI ponía en riesgo las conversaciones que se estaban llevando a cabo entre el gobierno mexicano y sus prestamistas de la banca comercial, para recalendarizar el pago de 48 000 millones de dólares. Y recordaba la nota que en febrero se habían suspendido los créditos para Brasil, la otra gran nación deudora, como para sugerir la posibilidad de un fracaso global en las negociaciones de la deuda externa.

México fue alguna vez alabado como el primer y más exitoso ejemplo de la estrategia occidental para lidiar con la crisis de la deuda, pero el recorte de los créditos podría significar un golpe a las políticas del FMI, y subraya las demandas recientes de las naciones latinoamericanas para lograr una solución económica y política más amplia a la crisis de la deuda.²⁷

En el FMI la publicación se recibió con alarma y disgusto. Un funcionario se refirió a ella como “el desastre de la cobertura del programa para México”, en un memorando que envió al gerente director para comentar el asunto. En su opinión, acaso la “historia del incumplimiento” mexicano se había hecho coincidir con el sismo “para hacer quedar mal (*to embarrass*) al Fondo”; en todo caso se trataba de una “desafortunada coincidencia”.²⁸ El organismo internacional intentó reaccionar rápidamente.

²⁷ Como ya mencioné, la recalendarización de los 48 000 millones de dólares a que se refiere la nota se concretó en diciembre de 1985; se estableció un nuevo plazo de 14 años (“Reuters’ Press Release, Washington, September 1985.” IMF, 20984, México: 1985). La traducción es mía, en esta y en el resto de las citas textuales provenientes de fuentes en inglés.

²⁸ “Memorandum to the Managing Director: The Mexican Story”, 23 de septiembre de 1985. IMF, 20984, México: 1985.

El mismo 20 de septiembre publicó un comunicado de prensa en el que se refería a los “engañosos reportes” que transmitían la impresión errónea de una ruptura entre México y el FMI. Por el contrario, las relaciones entre ambas partes seguían su cauce normal, pues el acuerdo vigente estipulaba que los países miembros no podrían disponer de fondos en tanto no se cumplieran las condiciones convenidas; tan pronto se volviera al cumplimiento, o se llegara a nuevos acuerdos sobre la política económica, se podrían reanudar los retiros. En ese momento —se precisaba— se estaban llevando a cabo las consultas para revisar el desempeño de la economía mexicana y definir las medidas que se adoptarían para enfrentar las dificultades que habían impedido al país alcanzar las metas acordadas.²⁹

Lo cierto es que las relaciones entre México y el Fondo se hallaban bastante deterioradas, al menos lo estaba la percepción que éste tenía sobre el desempeño de su contraparte. Confróntense, si no, sus impresiones de 1983 con las de dos años más tarde. En un cable interno del FMI sobre las reuniones que sostuvieron en París, en julio de 1983, autoridades mexicanas y representantes de los principales gobiernos acreedores para renegociar la deuda externa privada, se decía:

En resumen, el ímpetu de las políticas que las autoridades mexicanas están implementando es el apropiado para las circunstancias actuales de México [...], han llevado a cabo el programa con determinación, demostrando el compromiso de las autoridades con el esfuerzo de ajuste. Las políticas domésticas restrictivas, aunadas a los esfuerzos para mejorar la eficiencia económica, serán necesarias por algún tiempo, y las autoridades han dado señales de su disposición para tomar las medidas necesarias para completar el programa de ajuste.³⁰

²⁹ “Press Release 85/30”, 20 de septiembre de 1985. IMF, 44876, Extended Fund Facility 1985-1988.

³⁰ “Cable. Mexico-Meeting in Paris”, 5 de julio de 1983. IMF, 97964, S1191: Mexico. Debt Renegotiation and Multilateral Aid, f. 6.

A principios de 1985, el equipo que había visitado México del 22 al 24 de enero reportaba al gerente director, en un tono muy distinto, que no disimulaba la frustración, los hallazgos de su misión: “no han mostrado aún ninguna voluntad de realizar acciones para reducir más su déficit, como lo hemos sugerido [...] En cuanto al programa monetario, parecería haber un ensanchamiento de las diferencias entre nosotros y las autoridades [...] En el área de política cambiaria, no ha habido cambios en la posición oficial”. Un nuevo grupo de funcionarios visitó el país a principios de septiembre, y apenas dos días antes del primer temblor dejó asentado en un informe: “la misión encontró que el programa se ha desviado”.³¹

Desde la perspectiva de los organismos internacionales, los malos resultados se debían a la falta de voluntad de las autoridades mexicanas para implementar los ajustes estructurales con la agresividad que exigían las circunstancias. Son reveladores los documentos internos de estas instituciones –minutas, oficios, reportes, notas informativas–, pues en ellos se encuentra de manera más franca la percepción de sus funcionarios sobre el caso de México, sin los tamices por los que lógicamente se hace pasar a otros documentos más públicos, oficiales. La misma impresión aparece una y otra vez, de un gobierno mexicano que deliberadamente marchaba con pies de plomo por el camino de los ajustes estructurales.

Entre noviembre de 1984 y mayo de 1985, el FMI realizó diversas consultas y misiones a México, como parte de las negociaciones para definir los términos del programa para el tercer y último año del acuerdo de contingencia de diciembre de 1982.³² En esos encuentros y discusiones ya quedaban claros los principales

³¹ “Memorandum. Visit to Mexico-January 22-24, 1985”, 28 de enero de 1985; y “Memorandum. Mission to Mexico. August 12-September 5, 1985”, 17 de septiembre de 1985. IMF, 20984, Mexico: 1985.

³² El *stand-by arrangement* de diciembre de 1982 estipulaba una serie de condiciones y objetivos que debían cumplirse a lo largo de todo el periodo, hasta la conclusión del acuerdo en diciembre de 1985. Además, había otros parámetros

motivos de inconformidad del organismo internacional. Existía la percepción de que México había relajado sus políticas de demanda a partir de la segunda mitad de 1984. Se creía que el país tenía la intención de incrementar el gasto corriente y que por eso el objetivo que proponía para el déficit público –pasar de 6.2% a 5% para 1985– era muy poco ambicioso. Preocupaban particularmente los incrementos a los salarios mínimos, que fueron de 28% en enero –ya por arriba del 25% que se había anunciado al FMI en noviembre del año anterior– y que se estimaba serían mayores a 20% en junio. En suma, se tendría en 1985 un incremento salarial de casi 50%, muy similar al 56% de 1984, que haría “prácticamente imposible” alcanzar la nueva meta de inflación: 35%. Por eso, los funcionarios internacionales presionaban a sus contrapartes para comprometerse formalmente a que los aumentos de medio año fuesen menores a 20%, a lo que los mexicanos se negaban, con el argumento de que las presiones sindicales eran intensas y que los salarios ya habían sido demasiado castigados.³³

Ahora bien, desde este momento y durante lo que restaba de 1985 –y de hecho hasta la firma del nuevo *stand-by arrangement* en agosto de 1986–, los puntos de controversia entre las autoridades mexicanas y las del Fondo fueron principalmente dos: la política comercial y la cambiaria.

En este último aspecto, México se encontraba de hecho en franca violación de una de las cláusulas del acuerdo trianual de diciembre de 1982, que impedía al beneficiario retirar fondos si se introducían “prácticas cambiarias múltiples” o se modificaban.³⁴

específicos que debían acordarse entre las partes para cada año (“Mexico. Briefing for Review Mission”, 2 de agosto de 1985. IMF, 20984, Mexico: 1985).

³³ Al final, el incremento salarial de junio de 1985 fue de 18%, no obstante lo cual los funcionarios del FMI, en una reunión del directorio ejecutivo, insistieron en que la medida haría muy difícil reducir la inflación (“Executive Board Meeting”, 7 de junio de 1985. IMF, 20984, Mexico: 1985).

³⁴ “Attachment. Mexico: Extended Arrangement 1982”. IMF, 20984, Mexico: 1985.

Había en el país tres mercados cambiarios funcionando simultáneamente, en dos de los cuales –que abarcaban 80% de los pagos y transacciones comerciales– el gobierno definía el tipo de cambio.³⁵ Durante las consultas que concluyeron en junio de 1985, con creciente insistencia los directivos del FMI urgían a México a unificar, a la mayor brevedad, los tres sistemas en uno solo, regido por las fuerzas libres del mercado. O cuando menos exigían un compromiso explícito, con un cronograma claro y verificable, a lo que los funcionarios mexicanos se negaron reiteradamente.³⁶ Hacia septiembre, los funcionarios del organismo no habían flexibilizado su postura un ápice. Señalaban que el diferencial entre la tasa de cambio libre (paralela) y las reguladas se había más que duplicado, e insistían en la urgencia de unificarlas de inmediato y abandonar la intervención gubernamental en el mercado cambiario. La negativa también se mantuvo incólume: ceder a esta exigencia aumentaría de súbito las presiones sobre el pago de la deuda externa, lo que rebasaría las capacidades de la economía mexicana. En todo caso, advertía el FMI, la unificación del mercado cambiario sería una precondition si México quería negociar para 1986 un nuevo acuerdo contingente.³⁷

³⁵ Estos tres mercados cambiarios estuvieron vigentes entre diciembre de 1982 y julio de 1985. El “mercado libre” y el controlado estaban regulados por el gobierno, mientras que en el llamado mercado paralelo el tipo de cambio estaba definido por las fuerzas del mercado. “Mexico. Briefing for Review Mission”, 2 de agosto de 1985. IMF, 20984, Mexico: 1985.

³⁶ Esta ronda de consultas tenía el propósito de definir el programa para 1985, con sus objetivos y parámetros de desempeño. Se firmó el 7 de junio, sólo después de que México anunció públicamente una serie de medidas para reducir el gasto público, liberalizar el comercio, aumentar el ritmo de depreciación del peso, y una política crediticia más restrictiva. Véanse “The Chairman’s Summing Up of the 1985 Consultation with Mexico”, 7 de junio de 1985; y “Mexico. Briefing for Review Mission”, 2 de agosto de 1985. IMF, 20984, Mexico: 1985.

³⁷ Según el FMI, en los primeros cinco meses de 1985 la brecha entre las tasas controladas y la libre se había mantenido entre 11 y 22%, pero a inicios de julio

En lo que respectaba a la liberalización del comercio, la queja era que los ajustes estructurales habían progresado con mucha mayor lentitud que lo previsto. Y en ocasiones no dudaban en señalar responsables directos: “Nos quedamos con la impresión de que, pese a las instrucciones presidenciales, había aún gran reticencia en la Secretaría de Comercio para llevar a cabo una liberalización comercial ambiciosa”.³⁸ Impresión que, por cierto, compartían algunos funcionarios del Banco Mundial, para quienes el principal obstáculo en las negociaciones era la resistencia del secretario Héctor Hernández a asumir compromisos mayores en política comercial.³⁹ Principalmente, los organismos multilaterales esperaban que México abandonara del todo su política de permisos de importación –las llamadas restricciones cuantitativas– y la sustituyese por una de tarifas. Desde enero de 1985, el FMI presionó al gobierno mexicano, infructuosamente, para que firmara una carta de intención en ese sentido. Era inevitable, sin embargo, que se hicieran algunas concesiones.

Durante las consultas de junio de 1985, los representantes mexicanos presentaron los avances del país en cuanto a liberalización comercial. Informaban que, desde diciembre de 1984 a la fecha, había incrementado de 17 a 25 el porcentaje del valor total de las importaciones exentas de permisos, y para finales de 1985 se esperaba alcanzar una proporción de entre 35 y 45%. En respuesta, los directores ejecutivos reconocían la buena disposición del gobierno mexicano para “corregir” sus políticas, pero se decían decepcionados por el lento ritmo de la liberalización e

alcanzó 45%. “Memorandum. Mission to Mexico. August 12-September 5, 1985”, 17 de septiembre de 1985. IMF, 20984, Mexico: 1985.

³⁸ “Memorandum. Visit to Mexico, December 6-7, 1984”, 13 de diciembre de 1984, f. 2; y “Memorandum. Visit to Mexico-January 22-24, 1985”, 28 de enero de 1985. IMF, 20984, Mexico: 1985.

³⁹ “Brief for Meeting with Mexican Undersecretary for Finance Lic. Francisco Suarez Davila”, 21 de mayo de 1986”. WB, 01779794.

insistían en la necesidad de medidas más agresivas.⁴⁰ Poco más tarde, a finales de julio, el subsecretario de Hacienda, Francisco Suárez, informaba que la proporción de las importaciones que no requerían permiso se había elevado a 61.4%. El mismo día, un funcionario del Fondo sostuvo una llamada telefónica con el subsecretario. Según su reporte, durante la conversación insistió en la necesidad de implementar políticas más agresivas, y añadió que, aun tomando en cuenta la caída en ingresos por exportaciones de petróleo y el efecto de las tasas de interés, estos factores no bastaban para explicar que el déficit del sector público mexicano hubiera sobrepasado los límites acordados.⁴¹ Sugería sin decirlo que faltaba voluntad del gobierno mexicano para avanzar en los ajustes estructurales.

En el Banco Mundial, la percepción sobre México no era muy distinta. Así puede verse en los registros de las discusiones a propósito de un crédito para la liberalización de la política comercial, cuya pertinencia el Banco evaluó entre septiembre y noviembre de 1985.⁴² En las reuniones, los funcionarios internacionales trataron de incluir, como condición para el crédito, el compromiso de abolir para 1988 los permisos a la importación y los precios oficiales de referencia. Ante la respuesta negativa, insistieron en

⁴⁰ "Statement by Mr. Ortiz on Mexico. Executive Board Meeting 85/91", 7 de junio de 1985; y "Executive Board Meeting", 7 de junio de 1985. IMF, 20984, Mexico: 1985.

⁴¹ También reportaba el subsecretario Francisco Suárez que el porcentaje de importaciones no beneficiadas por el esquema DIMEX se había reducido de 29%, a finales de 1984, a 21%. El esquema Derechos de Importación para Exportadores era un certificado que permitía a las empresas importar, libres de permisos e impuestos, insumos para sus exportaciones o las de sus proveedores. Véanse "Telex. Francisco Suarez Davila to J. de la Rosière", 25 de julio de 1985; y "Minutes of Telephone Conversation with Mr. Francisco Suarez", 25 de julio de 1985. IMF, 20984, Mexico: 1985.

⁴² Este crédito se negoció entre finales de marzo y mediados de junio de 1986 ("Report and Recommendation on a Proposed Loan of US\$500 million to Banco Nacional de Comercio Exterior for a Trade Policy Loan", 14 de julio de 1986. WB, Report P-4366-ME, pp. 30-31.

incorporar cuando menos una declaración “satisfactoria para el Banco” sobre las intenciones futuras de la política comercial. Sin embargo, desde la perspectiva de los representantes mexicanos, las reducciones de los permisos de importación, anunciadas en julio de 1985, y el inicio de las negociaciones para el ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), en abril de 1986, eran suficientes para recibir el préstamo de 500 millones de dólares sin condiciones adicionales. “Creemos –insistía la contraparte– que las medidas de julio de 1985 son históricamente muy importantes, pero por sí mismas no constituyen una liberalización comercial viable, a menos que se defina una perspectiva clara de la conclusión del proceso.”⁴³

De nuevo, había la impresión de que al menos hasta bien entrado 1985, el gobierno mexicano no había mostrado un compromiso político claro con las reformas estructurales, tal como se lee en un informe sobre las relaciones entre México y el Banco Mundial: “el giro hacia el liberalismo [...] tuvo lugar oficialmente en 1985, cuando la administración del presidente De la Madrid anunció que México solicitaría su ingreso al GATT y se liberalizaría la política comercial”.⁴⁴ En una nota interna dirigida al presidente del Banco, un funcionario se refería al colapso de los precios del petróleo, en 1985 y 1986, como una “bendición disfrazada”:

Generó mayor conciencia entre la élite política de México en el sentido de que una solución efectiva al dilema mexicano, de una deuda acuciante y un crecimiento estancado, requeriría ajustes macroeconómicos y cambios estructurales de largo alcance en el régimen comercial, el sector público y los principales sectores

⁴³ “Brief for Meeting with Mexican Undersecretary for Finance Lic. Francisco Suarez Davila, on Wednesday, May 21, 1986.” WB, 01779794.

⁴⁴ “OED Study of Bank/Mexico Relations, 1948-1992”, 1^o de abril de 1994. WB, 1623877, Report No. 12923, f. v. Aunque la versión final de este informe data de 1994, se elaboró en buena medida con base en entrevistas realizadas a los funcionarios que participaron en las negociaciones.

productivos [...]. Hasta mediados de 1985, el avance hacia estos cambios estructurales había sido muy escaso [...].⁴⁵

Insisto, no ha sido mi intención hacer un análisis detallado de la situación económica por la que pasaba México ni de sus debates con las instituciones financieras internacionales. Me interesa, en cambio, dar una idea de la profundidad de las desavenencias que había, de la desconfianza en cuanto al compromiso mexicano con los ajustes estructurales. Ese ambiente, cargado de tensión y suspicacia, privó durante los meses en que se negociaron los financiamientos exteriores para la reconstrucción.

Poco más de un mes antes del terremoto, se decía en un informe del FMI sobre la economía mexicana durante el primer semestre de 1985: “hay serias dudas sobre si el desempeño hará posible que se lleven a cabo estos retiros”. Se refería a tres retiros de fondos —en agosto y noviembre de ese año y en febrero de 1986— que estaban estipulados en el acuerdo de diciembre de 1982, y cuya vigencia concluiría a finales de 1985. Y en ese tiempo restante, afirmaba el reporte, era poco probable que México “pudiera volver a encarrilarse”.⁴⁶

Cuesta trabajo imaginar un escenario, en principio, más adverso para negociar los créditos para la reconstrucción. El acuerdo contingente de 1982 estaba por vencer y las conversaciones para la firma de uno nuevo recién habían iniciado, cuando más evidentes se hacían las diferencias de fondo. Estaba en riesgo la disponibilidad de créditos externos frescos, que dependía del resultado de las negociaciones para el nuevo acuerdo, en un momento en que el Estado mexicano tenía echada la soga al cuello, financieramente hablando. Pero no sólo eso, estaba en suspenso la entrega de recursos pendientes del Fondo, correspondientes al

⁴⁵ “Mexico. Briefing for Barber B. Conable’s October 7 meeting with U.S. Ambassador Charles Pilliod.” WB, 0177794.

⁴⁶ “Mexico. Briefing for Review Mission”, 2 de agosto de 1985. FMI, 20984, Mexico: 1985.

stand-by arrangement previo.⁴⁷ La situación económica mexicana era punto menos que catastrófica. Y en la opinión predominante de los organismos financieros multilaterales, la razón de que así fuera estaba no tanto en factores externos –como la caída de los precios del petróleo y el alza de las tasas de interés–, sino en que México había traicionado su compromiso con los ajustes estructurales. ¿Qué explica, entonces, que el financiamiento externo para la reconstrucción se haya obtenido con tal celeridad y abundancia?

ABUNDANCIA EN LA ESCASEZ

Aun en ese escenario de adversidad radical, no dejaba de haber algunos resquicios de oportunidad. Al insertarse en medio de negociaciones más amplias, particularmente con el FMI sobre el acuerdo de contingencia de 1986, el terremoto podía servir para alcanzar acuerdos intermedios que no obligasen a demasiado. Para los organismos internacionales, la desgracia podía ser ocasión para tratar de comprometer a la contraparte tanto como fuera posible; para el gobierno mexicano, podía ser una oportunidad para demostrar voluntad de acuerdo, cediendo relativamente poco, a sabiendas de que a la víctima de un desastre natural no podía presionársele demasiado.

En los archivos del Fondo Monetario Internacional obran las minutas y memorandos de las discusiones internas, y con funcionarios mexicanos, acerca de la ayuda de emergencia. En una reunión informal de principios de octubre, el gerente director,

⁴⁷ Para diciembre de 1985, por incumplimiento de los criterios cuantitativos de desempeño, México no había podido hacer los retiros programados para finales de agosto y noviembre, que sumados representaban un monto equivalente, aproximadamente, a 27% de todos los fondos contemplados para los tres años –1983, 1984 y 1985–, de acuerdo con el *stand-by arrangement* de diciembre de 1982. “Paper on Mexico’s Request for Emergency Assistance”, 12 de diciembre de 1985. IMF, EBS/85/276, pp. 2-6.

Jacques de Larosière, explicaba a sus directores ejecutivos que la idea de este mecanismo era permitir a los países miembros retirar fondos sin que tuviesen que cumplir requisitos de desempeño económico. Lo aclaraba, porque entre los directivos surgió un debate sobre si debía imponerse como condición, para el otorgamiento de la ayuda, que México se comprometiera a implementar las políticas de ajuste. De Larosière argumentaba que sería contraproducente no hacer entrega expedita de los recursos, pues si no se atenuaban los efectos inmediatos del desastre sobre la balanza de pagos, la implementación de las reformas estructurales podría complicarse aún más: “esta ayuda de emergencia ha estado basada en la expectativa de que atenuar las dificultades inmediatas facilitaría la adopción subsecuente de las medidas necesarias de ajuste”. Además, remataba el gerente director, se encontraba en curso la preparación del nuevo acuerdo contingente, donde ya se precisarían las medidas que México habría de tomar para que su economía retomara una ruta de ajuste estructural satisfactoria.⁴⁸

Si bien se concluyó que, formalmente, la ayuda debía estar desprovista de toda condicionalidad, por canales informales se acordó que las autoridades mexicanas incluirían en su solicitud una carta de intención (*policy intention*) en la que se declararían las políticas de ajuste que el gobierno mexicano pretendía seguir. Qué medidas debían especificarse ahí fue en sí mismo objeto de negociaciones, de un intercambio de borradores y comentarios entre el gobierno mexicano y el FMI.⁴⁹

En estas comunicaciones quedó plasmada la opinión de algunos directores que consideraban necesario que México anunciara su intención de unificar los mercados cambiarios. Una vez más, los funcionarios mexicanos se rehusaron y, nuevamente, los

⁴⁸ “Informal Board Meeting on Mexico”, 4 de octubre de 1985. IMF, 20984, Mexico: 1985.

⁴⁹ “Memorandum. Mexico-Draft Telex in Connection with Emergency Drawing”, 25 de octubre de 1985. IMF, 20984, Mexico: 1985.

del Fondo aceptaron que no se incluyese el compromiso, no sin insistir en que la “política cambiaria, y en particular la unificación expedita de los mercados cambiarios en una tasa realista”, tendrían que resolverse antes de que se pudiera acordar un nuevo *stand-by arrangement*. Al cabo, el asunto se zanjó con una redacción mucho más ambigua de lo que hubieran deseado los directivos del organismo: “tenemos la intención de buscar una política cambiaria flexible para fortalecer nuestra posición en cuanto a reservas internacionales y evitar distorsiones en la economía”, y se agregaba que no se introducirían nuevas prácticas cambiarias múltiples.⁵⁰

Además, en la solicitud de ayuda de emergencia del 11 de diciembre, firmada por el secretario de Hacienda y el gobernador del Banco de México, se expresaba la intención de continuar y reforzar las políticas de ajuste. Se enunciaban las medidas tomadas en julio para favorecer el libre comercio y se recordaba que recientemente el país había solicitado su membresía al GATT. Se prometía consolidar y continuar en el futuro los esfuerzos de liberalización comercial, y se aseguraba que no se impondrían nuevas restricciones a las importaciones ni se intensificarían las ya existentes. Se afirmaba que en el proyecto de presupuesto de 1986 se incorporarían medidas para mejorar la balanza de pagos y “recuperar el impulso de los esfuerzos de ajuste”. Por último, las autoridades mexicanas reiteraban su disposición a seguir colaborando con el Fondo, y se anunciaba la intención de solicitar al FMI recursos adicionales mediante la firma de un nuevo acuerdo contingente, en “apoyo al programa económico que el gobierno está formulando para 1986”.⁵¹

El gobierno mexicano aprovechaba la emergencia y la solicitud de ayuda para refrendar, en términos tan genéricos como

⁵⁰ “Telex al Director de Organismos y Acuerdos Internacionales del Banco de México”, 25 de octubre de 1985. IMF, 20984, Mexico: 1985.

⁵¹ “Attachment. Mexico’s Request for Emergency Assistance”, 11 de diciembre de 1985. IMF, EBS/85/276, pp. 20-22.

fuera posible, su compromiso con el ajuste estructural sin obligarse a ninguna política en concreto. La circunstancia le permitía además enunciar por primera vez en un documento oficial su intención de gestionar, mediante un nuevo acuerdo contingente, nuevos recursos del Fondo. Esa negociación, apenas en ciernes, adquiriría así un sentido de realidad institucional, en un momento en que la necesidad de financiamiento era extrema y las relaciones entre el FMI y México se encontraban en un punto bajo, marcadas por una notoria desconfianza en cuanto al compromiso del país con las políticas de ajuste.

Además, por vaga que fuera, y aunque no era una condición formal, la declaración de la intención mexicana de consensuar con el Fondo la política económica contribuyó a acelerar la aprobación de los recursos de emergencia. Así lo afirmó uno de los directores ejecutivos durante la junta en que se aprobó la solicitud de financiamiento de emergencia. Ayudaba también la idea de que entre más complicada fuera la situación financiera mexicana, mayor sería la reticencia y dificultad del gobierno para implementar las reformas estructurales. Durante la reunión recién citada, dos directores ejecutivos se dijeron esperanzados en que la entrega de estos recursos significaría un respiro para las autoridades, que les permitiría retomar con mayor ímpetu los esfuerzos de ajuste. El representante mexicano también recurrió a ese argumento:

[...] la tarea de la reconstrucción debe llevarse a cabo junto con la intensificación de los esfuerzos orientados al ajuste económico, al fortalecimiento de nuestra posición externa, a la implementación de los cambios estructurales... [Pero] la experiencia reciente de México demuestra la dificultad de seguir una estrategia de ajuste en condiciones de elevado endeudamiento externo y deterioro continuo de los términos de intercambio.⁵²

⁵² “Minutes of Executive Board Meeting 86/5”, 10 de enero de 1986. IMF, EBM/86/5, ff. 5-7, 12-13 y 24-25.

La tragedia, se decía, podría trocarse en una oportunidad de retomar el rumbo del cambio estructural, siempre que se ayudara al Estado mexicano, mediante la entrega de los recursos de emergencia, a salir del atolladero de sus finanzas. O como lo ponían en su solicitud el secretario de Hacienda y el gobernador del Banco de México, en un sentido negativo y mucho más dramático: “Los sismos exacerbaron nuestras dificultades. Pretendemos asegurar que los efectos adversos de estos eventos no representarán un retroceso irreversible en la consecución de nuestros objetivos [...]”.⁵³

En suma, la aparente facilidad con que se consiguieron los recursos externos para la reconstrucción se explica, en buena medida, porque esa negociación permitió abrir una suerte de terreno medio, en el momento de mayor distanciamiento entre las partes desde el inicio de la crisis de la deuda externa. El FMI recibía una expresión de compromiso con los ajustes estructurales que, aunque moderado, permitía evitar una ruptura.⁵⁴ México, por su parte, además de recursos valiosos obtenía, comprometiendo lo mínimo, algo de la confianza perdida y lograba preservar, de momento, una relación que financieramente le resultaba indispensable.

Otra parte de la explicación, me parece, debe buscarse en la circunstancia más amplia de los debates sobre la deuda externa. El sismo aconteció en un momento en que el llamado Plan Baker

⁵³ “Minutes of Executive Board Meeting 86/5”, 10 de enero de 1986. IMF, EBM/86/5, f. 20.

⁵⁴ Las relaciones con el Banco Mundial no parecían ser tan ríspidas. Sin embargo, en el estudio interno que elaboró la institución sobre la pertinencia de entregar a México el crédito para la reconstrucción, también se sugería como condición, sutilmente, el compromiso del país con las políticas de ajuste: “en vista de que se espera que en el futuro se seguirán políticas económicas adecuadas, México se considera sujeto de crédito para este préstamo. “Report and Recommendation on a Proposed Loan of US\$400 million for an Earthquake Rehabilitation and Reconstruction Project”, 5 de marzo de 1986. WB, Report P-4252-ME, f. 4.

coabraba fuerza como una solución alternativa a la postura original, ortodoxa, de la comunidad financiera internacional, que partía de la premisa normativa de que los países deudores debían pagar sus adeudos en su totalidad; si acaso, podían buscarse esquemas para minimizar las consecuencias perjudiciales del pago.⁵⁵

De hecho —caprichos del azar—, un par de semanas después de los terremotos, del 8 al 11 de octubre de 1985, se llevó a cabo en Seúl, Corea del Sur, la reunión anual conjunta del FMI y el Banco Mundial, donde se hizo el anuncio oficial del Plan Baker. Por cierto, durante aquellos días el directorio ejecutivo del Fondo se reunió por primera vez, en sesión informal, para discutir sobre la ayuda de emergencia para México.⁵⁶ Deliberaciones que debían estar ya infundidas por el ánimo del nuevo plan, que ciertamente habría de significar un cambio de perspectiva, aunque modesto, sobre la situación de los países deudores y la responsabilidad de los acreedores frente a la crisis.

Propuesto por el secretario del Tesoro de Estados Unidos, James A. Baker III, el Plan trataba de responder al hecho, por demás evidente para 1985, de que no se avizoraba en el horizonte cercano salida alguna al problema de la deuda. La propuesta de Baker, además de ahuyentar el espantajo de la moratoria unilateral, quería ser una especie de solución intermedia entre, por una parte, la ortodoxia original de los organismos financieros y, por otra, las propuestas que buscaban acotar los pagos según las necesidades y posibilidades de crecimiento económico de las naciones deudoras.⁵⁷

La más notoria entre este segundo grupo de iniciativas fue el Consenso de Cartagena, firmado por 11 países de América Latina en junio de 1984. Entre otras cosas se afirmaba en el documento que los pagos anuales destinados a la deuda externa no

⁵⁵ DE SEBASTIÁN, *La crisis de América Latina y la deuda externa*, p. 217.

⁵⁶ “Minutes of Executive Board Meeting 86/5”, 10 de enero de 1986. IMF, EBM/86/5.

⁵⁷ DE SEBASTIÁN, *La crisis de América Latina y la deuda externa*, pp. 221-225.

deberían exceder un porcentaje razonable de los ingresos por las exportaciones, y se solicitaba mayor disponibilidad de créditos al FMI y al Banco Mundial. Los argumentos de fondo eran sobre todo dos: el primero, que la pesada carga del servicio de la deuda no hacía sino postergar indefinidamente el problema pues, al inhibir las posibilidades de crecimiento de las economías deudoras, limitaba su capacidad de pago y las condenaba al endeudamiento y subdesarrollo perpetuos. El segundo era que, por consiguiente, los acreedores también tenían responsabilidad en la crisis, no sólo en sus orígenes sino en su persistencia, de suerte que el problema no era uno privado entre banqueros y Estados endeudados, como sugería la ortodoxia, sino esencialmente político.⁵⁸

El Plan Baker no llegaba, por supuesto, tan lejos como para sugerir límites al servicio de la deuda, mucho menos reducciones en el pago de principal. Sí significaba, en cambio, un primer, tímido reconocimiento por parte del gobierno estadounidense de las dos tesis esenciales del Consenso de Cartagena. Se aceptaba que para resolver el problema de la deuda no bastaban los ajustes estructurales, que ninguna solución sería factible si los países deudores no contaban con los recursos necesarios para lograr un mínimo de crecimiento. Por eso, en un momento en que las fuentes de financiamiento parecían cerradas, se convocaba a los bancos comerciales a conceder nuevos créditos a 15 naciones deudoras por 20 000 millones de dólares durante tres años. A los organismos financieros multinacionales, así como a los bancos de desarrollo de América y Asia, se les conminaba a incrementar sus desembolsos en 50%, hasta llegar al menos a 9 000 millones adicionales.⁵⁹

Se asumía también que la deuda externa era un problema político en más de un sentido. Al demandar su cooperación, el Plan reconocía implícitamente la parte de responsabilidad política

⁵⁸ GRUPO DE CARTAGENA, "Consenso de Cartagena", pp. 267-272.

⁵⁹ DE SEBASTIÁN, *La crisis de América Latina y la deuda externa*, pp. 217-223.

que correspondía a acreedores y organismos financieros. Pero además intentaba hacerse cargo de que, como se verá, la crisis ponía en riesgo la estabilidad del sistema financiero internacional y en última instancia la viabilidad del capitalismo global, sobre todo ante el escenario, en absoluto descartable, de una moratoria de pagos unilateral.

No debe pasarse por alto que el ambiente era todavía de Guerra Fría y el momento no era precisamente de distensión. Había preocupación por la creciente actividad diplomática, según la percepción del gobierno estadounidense, de los soviéticos en los principales países deudores de América Latina. En noviembre de 1983, la Unión Soviética se había retirado indefinidamente de las conversaciones para limitar el número de proyectiles nucleares, debido al creciente armamentismo de Estados Unidos —que, dicho sea de paso, se traducía en un enorme déficit fiscal que contribuyó al incremento de las tasas de interés y, así, al encarecimiento de la deuda—. Estaban además los conflictos en Centroamérica, en particular el triunfo de la revolución sandinista en Nicaragua, que, temía el gobierno estadounidense, podrían convertirse en una base para la expansión socialista en América.⁶⁰ Si se dejaba llegar al extremo, el problema de la deuda externa podía ganarle adeptos al régimen soviético. La propuesta del secretario Baker también buscaba atenuar esta posibilidad.

En una nota oficial conjunta del 2 de diciembre de 1985, el Banco Mundial y el FMI expresaron su firme respaldo al Plan y llamaron a traducirlo cuanto antes en acciones concretas. La

⁶⁰ DE LA MADRID, *Cambio de rumbo*, pp. 271-277. En abril de 1983, el embajador soviético en Washington, que había estado en misiones diplomáticas durante 21 años en esa ciudad, le habría confesado a su homólogo mexicano que “nunca antes, en su experiencia, habían estado tan tensas las relaciones entre los soviéticos y los americanos”. Esto, según el testimonio de Miguel de la Madrid (p. 79), quien en su entrada de junio de 1983, escribió: “Parece una época estéril y, al mismo tiempo, peligrosa, en la que el enfrentamiento entre la Unión Soviética y los Estados Unidos deja poco margen de maniobra a los demás países” (p. 154).

iniciativa del secretario Baker implicaba para estos organismos asumir una función algo distinta en el orden económico internacional. En el caso de México incidió, seguramente, en la postura menos rígida que adoptó el FMI en cuanto a la concesión de financiamiento; y en una más proactiva, cuando se trataba de gestionar nuevos créditos con la banca privada. Para el Banco Mundial, era claro el llamado que se le hacía a asumir mayor protagonismo en la resolución del problema de la deuda y en apoyo de los esfuerzos de ajuste de sus países miembros.⁶¹

Esa lectura era la que daba al Plan Baker el presidente del Banco, A. W. Clausen, quien con beneplácito intentó incorporarlo al espíritu de la institución, aun antes de la reunión de Seúl. Ya en una carta del 26 de septiembre, confiaba a dos de sus funcionarios que “el secretario [del Tesoro] apoya cada vez más la idea de un incremento en el capital general del Banco”. Y añadía que eso implicaba al menos tres compromisos de las partes involucradas: el Banco Mundial debía desempeñar un papel catalizador para que los banqueros facilitaran créditos a las naciones endeudadas; los bancos comerciales debían mantenerse en el juego, ofreciendo financiamiento a los países con planes de ajuste apropiados, respaldados por el Banco y el FMI; y los países en desarrollo debían seguir “buenas políticas económicas”.⁶² Después de Seúl, Clausen comentaba a otro de sus funcionarios que, en su opinión, el Banco no debía estar limitado, ni en capital ni en autoridad, para otorgar a los países fuertemente endeudados créditos que les pudieran ayudar en sus problemas de ajuste.⁶³

⁶¹ DE SEBASTIÁN, *La crisis de América Latina y la deuda externa*, pp. 217-225.

⁶² “A. W. Clausen to Mr. M. A. Qureshi and E. Stern”, 26 de septiembre, 1985. WB, 1777490.

⁶³ “Tenemos ahora el mandato de expandir nuestro otorgamiento de crédito, especialmente en países fuertemente endeudados con voluntad de llevar a cabo ajustes significativos y programas de reforma.” “A. W. Clausen to Mr. N. Wicks”, octubre de 1985. WB, 1777491.

No hay duda, pues así se reconoce en un informe del Banco Mundial, de que el préstamo de 500 millones de dólares, aprobado a finales de julio de 1986 para apoyar la liberalización del comercio mexicano, respondía directamente al llamado del Plan Baker.⁶⁴ Cabe pensar que también fue el caso del crédito para la reconstrucción. No era casual que precisamente en la reunión del directorio ejecutivo del FMI en que se aprobó la ayuda de emergencia para México, el 10 de enero de 1986, el representante del Banco haya sacado a cuento el mentado préstamo para la política comercial, que ya se estaba negociando con México: “su necesidad era consistente con la sugerencia del secretario del Tesoro de Estados Unidos Baker, de que los principales países deudores debieran recibir apoyo financiero adicional tanto de fuentes bilaterales como multilaterales, en apoyo de un plan de desarrollo de medio plazo”.⁶⁵

Así sea de pasada, hay que señalar que las posturas del FMI y el Banco Mundial respecto al Plan Baker, como al problema de la deuda en general, no eran idénticas. El entusiasmo del segundo, palpable en los documentos, no necesariamente lo compartían los funcionarios del Fondo, más inclinados a la ortodoxia, a mirar el problema desde una pretendida neutralidad técnica, como un asunto particular entre banqueros y ministros de finanzas. Así parece confirmarlo el testimonio de Miguel de la Madrid cuando menciona las tensiones que se suscitaron entre De Larosière, al impulsar los postulados de Baker, y sus funcionarios, para quienes las consideraciones políticas eran inadmisibles.⁶⁶ Más en la línea del secretario Baker, los funcionarios del Banco parecían abogar por una postura algo más flexible, un tanto más

⁶⁴ “OED Study of Bank/Mexico Relations, 1948-1992”, 1 de abril de 1994. WB, 1623877, Report No. 12923, f. xxvi; “Telex. Barber B. Conable to President Miguel de la Madrid Hurtado”. 29 de julio de 1986. WB, 01779794.

⁶⁵ “Minutes of Executive Board Meeting 86/5”, 10 de enero de 1986. IMF, EBM/86/5, f. 25.

⁶⁶ DE LA MADRID, *Cambio de rumbo*, p. 611.

preocupada por el crecimiento económico, cuando se trataba de negociar las condiciones impuestas a los países deudores.⁶⁷

Pudieron más, en todo caso, la presión del Departamento del Tesoro de Estados Unidos y el imperativo de no llevar a las naciones deudoras al límite, del cual quizá no podrían regresar a la ruta del ajuste estructural, y el cual podría llevarlas al camino de la insolvencia y la moratoria unilateral de la deuda externa. Del lado mexicano, este cambio de política, que prometía abrir de nuevo las puertas del crédito externo, hacía más costoso aún salirse del juego. Posibilidad que sin embargo y por más que se quisiera no se podía echar en saco roto.

LA (IN)VIABILIDAD DE LA MORATORIA

Lo que sobre todo querían evitar los organismos financieros internacionales, el gobierno de Estados Unidos, los banqueros y el Plan Baker, era que se llegase a la declaración unilateral de la moratoria de pagos de la deuda externa por parte de los países deudores. Era el peor escenario posible para todas, o casi todas, las partes involucradas. Ciertamente lo era para México. Como ya se mencionó, el gobierno nunca lo consideró como una alternativa factible, pero dice mucho de la complejidad de la situación que tampoco haya podido descartarla.

En 1985, la moratoria era mucho más que una vaga posibilidad. La situación de los países deudores se había recrudecido, debido al incremento incesante de las tasas de interés

⁶⁷ Sirve como ejemplo de este diferendo un conflicto, ocurrido en enero de 1986, cuando funcionarios del Fondo acusaron a los del Banco de acordar unilateralmente con Filipinas la postergación de ciertas medidas de liberalización ("A.W. Clausen to Mr. J de Larosière. 'Phillipines-Bank-Fund Collaboration'", 28 de enero de 1986. WB, 1777494. Esta misiva la envió el presidente del Banco Mundial al director del FMI para demostrarle que en un Télex del 18 de diciembre de 1985 esta última institución ya había expresado su aprobación de la medida).

estadounidenses, al declive del comercio internacional y al desplome de los precios del petróleo y demás exportaciones. El 20 de julio de ese año, la VII Conferencia Interparlamentaria entre la Comisión Económica Europea y América Latina, celebrada en Brasilia, criticaba en su declaración final las consecuencias negativas de las políticas de ajuste del FMI, y conminaba a que ningún país destinase más de 20% de sus ingresos al servicio de la deuda externa.⁶⁸ Una semana más tarde, el nuevo presidente de Perú, Alan García, anunció en su discurso de toma de posesión que no dedicaría al pago de la deuda más de 10% de los ingresos por exportaciones. En agosto de 1985, durante el Encuentro sobre la Deuda Externa de América Latina y el Caribe, en La Habana, Fidel Castro advertía en su discurso que, dada la irracionalidad del problema de la deuda, era muy posible que un grupo de países tomara medidas unilaterales. “No es deseable que eso ocurra –añadía–, pero si ocurre, tampoco tengo la menor duda de que a ese grupo se sumarán todos los demás países en América Latina y el resto del mundo.”⁶⁹

Castro expresaba, en efecto, el miedo mayor de los acreedores. Se trataba de un fantasma que no había dejado de recorrer el mundo desde el inicio de la crisis. No está de más recordar que ésta estalló cuando México, en agosto de 1982, anunció a sus acreedores que no podría solventar el pago de principal e intereses que vencían ese año. Sus autoridades financieras informaron que sólo restaban en las arcas del Banco de México 180 millones de dólares, cuando se tenía que pagar a distintos bancos acreedores unos 300 millones.⁷⁰ A fines del mismo año,

⁶⁸ PARLAMENTO EUROPEO, *25 años de cooperación interparlamentaria*, pp. 82 y 142.

⁶⁹ DE SEBASTIÁN, *La crisis de América Latina y la deuda externa*, pp. 193-201. México no asistió a la reunión de La Habana para evitar que, en la percepción del presidente estadounidense Reagan, quedara incluido en la lista de países inclinados al socialismo. DE LA MADRID, *Cambio de rumbo*, pp. 442-444.

⁷⁰ MARICHAL, *Nueva historia de las grandes crisis financieras*, p. 209.

aprovechando el anuncio mexicano, Brasil daba a conocer que no tenía suficientes divisas para sufragar todo el servicio de su deuda. Que estos dos países, los mayores deudores, pudiesen declarar una moratoria prolongada, ya representaba una severa amenaza al sistema financiero internacional. La posibilidad de que se sucediera una serie de insolvencias en cadena equivalía a una catástrofe financiera, la mayor quizá después de la Gran Depresión. “En 1982 –escribe Luis de Sebastián–, en plena recesión de los países industrializados, hubiera habido una recesión mundial de grandes proporciones y de consecuencias imprevistas. Esto se puede afirmar con un elevado grado de probabilidad.”⁷¹

Cualquiera de esos escenarios habría llevado a buena parte de la gran banca comercial a la bancarrota, pues en muchos casos el valor de la deuda pendiente, contraída por países en desarrollo, era igual o mayor incluso al capital contable de esos bancos.⁷² Los nueve más grandes de Estados Unidos tenían préstamos pendientes con países de América Latina y Europa oriental, cuyo valor sumaba un monto igual a 280% de su propio capital. Esas mismas instituciones financieras habían prestado tan sólo a México lo equivalente a 50% de su capital y reservas. Bastaba, pues, con que este último país declarara una moratoria unilateral y prolongada para convulsionar, por lo menos, al sistema bancario y financiero internacional. De ahí que, según rememoraba Miguel de la Madrid, William Draper, director de Eximbank, le comentara en abril de 1982: “ahora ustedes son la segunda prioridad para los Estados Unidos. El único problema mayor que tienen es una posible guerra nuclear”.⁷³

⁷¹ DE SEBASTIÁN, *La crisis de América Latina y la deuda externa*, pp. 133-134 y 143-145.

⁷² Por ejemplo, los préstamos latinoamericanos equivalían a 174% del capital de Citibank; a 158% del de Bank of America; y a 154% del capital de Chase Manhattan. MARICHAL, *Nueva historia de las grandes crisis financieras*, pp. 212-213.

⁷³ DE LA MADRID, *Cambio de rumbo*, p. 79.

Así pues, el fantasma de la moratoria era el mismo que acechaba desde 1982, pero en 1985 volvía a cobrar corporalidad, sentido de amenaza. Y la vulnerabilidad de la banca no se había reducido gran cosa, al menos hasta finales de 1986: Citicorp tenía prestado 80% de su capital en Latinoamérica, Bank of América 178% y Chase Manhattan 190%, por mencionar sólo a instituciones financieras estadounidenses.⁷⁴ Sin duda, el terremoto de 1985, al incrementar las presiones fiscales del Estado mexicano, hacía aún más creíble la amenaza.

El presidente De la Madrid lo tenía muy claro: “[...] se preocupan intensamente [los acreedores] porque no saben si vamos a ser capaces de aguantar la presión interna a favor de la moratoria”. El 23 de octubre de 1985, por ejemplo, más de 50 000 personas y 10 organizaciones, sobre todo sindicales, pero con la participación de los damnificados del sismo, marcharon desde el Museo de Antropología al Hemiciclo a Juárez. “Día de acción continental en contra del pago de la deuda”, le llamaron a la manifestación.⁷⁵ En sus negociaciones con los organismos internacionales, el gobierno mexicano no dudaba en recurrir a este tipo de argumentos como instrumento de presión. En diciembre de 1985, organizó una consulta pública sobre la deuda externa para hacer ver a los acreedores el apoyo que tenía en el país la idea de la moratoria, “y que son muchos los grupos que exigen soluciones más radicales que las que el gobierno está

⁷⁴ Los británicos Barclays y Lloyds tenían préstamos latinoamericanos equivalentes a 65 y 193% de su capital, respectivamente; cifra que era de 128% para Bank of Tokio. DE SEBASTIÁN, *La crisis de América Latina y la deuda externa*, pp. 140-141.

⁷⁵ *El Día* (24 oct. 1985). El 5 de octubre, los partidos de izquierda se habían pronunciado por la moratoria: Partido Popular Socialista (PPS), PSUM, PST Y PRT. El 22 de noviembre, todos los partidos de oposición en la Cámara de Diputados demandaron que México no contrajera nuevos créditos extranjeros: Partido Acción Nacional, PSUM, Partido Demócrata Mexicano, PRT, Partido Mexicano de los Trabajadores, PARM, PPS, PST. *El Día* (6 oct. 1985); *Excelsior* (23 nov. 1985).

dando”. Porque el argumento pesaba, De la Madrid se molestó, según refiere su testimonio, con su secretario de Relaciones Exteriores, Bernardo Sepúlveda, cuando en febrero de 1986 declaró en Washington que “México había descartado la posibilidad de una moratoria unilateral. Esta declaración fue muy tajante, pues cortó opciones en el proceso de negociación”.⁷⁶

Los funcionarios del Banco Mundial y del FMI parecían tener plena conciencia de lo problemático que resultaba, en la política interna de México, el tema de la deuda, y que la política económica se tuviese que negociar con los organismos internacionales. En el ya citado estudio del Banco Mundial sobre sus relaciones con México, se comenta que, durante la década de los años ochenta, se trataba de reducir al mínimo la condicionalidad de los préstamos que se otorgaban al país. Un funcionario explica por qué, en un intercambio epistolar interno en que se comentan borradores preliminares del documento: “los mexicanos no querían que sus compromisos se enunciaran públicamente, para que no pareciera que el Banco los estaba forzando a implementar las recomendaciones del Banco”.⁷⁷ Por motivos idénticos, los directivos del FMI accedieron, a solicitud de sus contrapartes, a observar en sus negociaciones protocolos de discreción rayana

⁷⁶ DE LA MADRID, *Cambio de rumbo*, pp. 502 y 538-540.

⁷⁷ “Paul F. Knotter to Mr. Gladstone Bonnick. Mexico. Study of Bank/Mexico Relations”, 5 de octubre de 1993. WB, 1623877. Ahora bien, en la versión final del documento se admite: “Los funcionarios mexicanos siempre han considerado inaceptable el involucramiento obvio y de alto nivel del Banco en sus decisiones de política pública [...] Oficialmente, la estrategia del Banco evitaba el uso de presiones; pero la realidad era algo distinta. Aunque no se documentaba formalmente, el Banco estaba dispuesto a incrementar o reducir los préstamos en ‘respuesta graduada’ a la receptividad de México a los temas macroeconómicos surgidos durante las conversaciones de política pública [...] En todo caso, los acuerdos se plasmaban en acuerdos informales o se reflejaban en medidas o anuncios previos. En algunos casos, estos acuerdos se enunciaban en declaraciones de política [*policy letters*] que no formaban parte de la documentación legal del crédito”. “OED Study of Bank/Mexico Relations, 1948-1992”, 1^o de abril de 1994. WB, 1623877, Report No. 12923, ff. viii, ix-x y xxvii.

en secrecía. Para las pláticas sobre el nuevo acuerdo contingente de 1986, se les pidió no enviar a México misiones numerosas, de más de un funcionario, y realizar preferentemente las reuniones en Washington.⁷⁸

En resumidas cuentas, el fantasma de la moratoria bien pudo tener un peso considerable en la decisión de los organismos financieros internacionales, de otorgar a México créditos de emergencia en abundancia y con prontitud, aun cuando el flujo de financiamiento externo hacia el país parecía haber cesado. El sismo de septiembre de 1985 acercaba al país un paso más hacia la insolvencia y, en consecuencia, al sistema financiero internacional a un escenario convulso, si no catastrófico. Si los préstamos para la reconstrucción ahuyentaban al espantajo y devolvían a México al carril de los ajustes estructurales, así fuera por un momento, entonces eran un buen negocio.

En efecto, fue sólo por un momento, porque el gobierno mexicano no pudo dejar de considerar la moratoria unilateral como un curso de acción factible, por aborrecible que lo encontrase, hasta finales de julio de 1986. Entonces, cuando el Estado mexicano se hallaba al borde de la insolvencia financiera, se llegó a un acuerdo con el FMI sobre el nuevo *stand-by arrangement*, que se firmó en agosto. Hay que insistir en que, para el presidente mexicano, la suspensión de pagos era la peor alternativa, aunque en ciertos momentos se antojara la única posible. Pues si bien hubiera representado un golpe brutal para los banqueros, y para sus países, lo habría sido todavía más para México. No sólo se hubiera quedado sin fuentes de crédito, sino que en represalia Estados Unidos podría haber dejado de comprarle petróleo y la economía se habría paralizado. El hecho es que, hacia mayo de 1986, el proceso de negociación se hallaba estancado, según la percepción presidencial. El mes siguiente, su impresión era que,

⁷⁸ "Memorandum. Mexico-State of Discussion for a Program for 1986", 16 de enero de 1986. IMF, 20985, Mexico: 1986.

si la situación seguía atorada, “tendremos que suspender más pagos, porque lo único que no puedo permitir es que nos quedemos sin reservas monetarias”. Y añadía De la Madrid: “para ese momento ya había yo decidido que si los norteamericanos no recorrían la mitad del camino, no tendríamos más remedio que declarar una moratoria obligada”.⁷⁹

Difícilmente pueda decirse que el nuevo acuerdo contingente de 1986 era un encuentro a medio camino, pero incorporaba algunas condiciones novedosas que estaban en la línea del Plan Baker. Incluía, por ejemplo, mecanismos contingentes de apoyo, que se activarían si la recuperación económica no fuese suficientemente dinámica. También contemplaba otorgamientos adicionales de crédito, en caso de que las fluctuaciones de los precios internacionales del petróleo fueran demasiado bruscas. El nuevo *stand-by arrangement* implicaba, además, un aval para que la banca comercial iniciara negociaciones con México, sobre un paquete de financiamiento adicional y la reestructuración de los plazos de la deuda. Significaba, pues, un respiro vital para un Estado que se encontraba a punto de la asfixia financiera. Pero no menos importante, el nuevo acuerdo era también el primero que suscribía el FMI en que asumía como propia la tesis del secretario Baker, de que el crecimiento debía ser una premisa del pago de la deuda.⁸⁰

Valga, con todo esto a la vista, aventurar una hipótesis. El terremoto de 1985 acaso haya sido un factor que contribuyó a la superación del estancamiento, entre finales de ese año y mediados de 1986, en las negociaciones de la deuda externa, así no fuera sino porque agitó un tanto más al fantasma de la moratoria, le dio un semblante algo más amenazante, verosímil. También porque los créditos de emergencia llevaron a México a reiterar su compromiso –por vago y discursivo que fuera– con

⁷⁹ DE LA MADRID, *Cambio de rumbo*, pp. 566-567 y 589.

⁸⁰ GREEN, *Lecciones de la deuda externa*, pp. 261-270.

las políticas de ajuste y, en esa medida, en algo contribuyeron a restañar la relación entre el país y los organismos multilaterales, que se encontraba en un momento especialmente bajo y tenso. Después de todo, esa ayuda emergente era la primera respuesta concreta y material al llamado del Plan Baker, sin el cual no se explica el nuevo arreglo de 1986.

Se echa de ver, por cierto, una nota trágica en la reivindicación de los damnificados y la izquierda mexicana que es ineludible señalar. Al exigir la declaración unilateral de la moratoria de los pagos de la deuda externa, sin duda, ayudaron a magnificar la resonancia pública de esta demanda. Contribuyeron a darle mayor credibilidad, a hacerla en apariencia más factible, amenazante para la comunidad financiera internacional. En esa medida, ayudaron a hacer más flexibles las posturas de ésta y, eventualmente, a que México pudiera suscribir un nuevo acuerdo con el Fondo y seguir recibiendo financiamiento del exterior. Justo lo que los damnificados exigían que no sucediera: que se siguieran solicitando créditos exteriores, que el país se siguiera endeudando.

SACRIFICIO, DESTRUCCIÓN, REDENCIÓN

Pese a todo, los damnificados tenían razón, de eso no hay duda. Los países en desarrollo asumían prácticamente toda la carga de la deuda externa, cuando los bancos globales habían tenido gran parte de responsabilidad en la crisis. Durante la década de 1970, habían otorgado a las naciones latinoamericanas una enorme cantidad de préstamos baratos, con la misma indolencia con que los contraían los países en desarrollo. Estados Unidos tenía también una carga importante de responsabilidad, pues de hecho la crisis estalló con el súbito incremento de sus tasas de interés, entre 1980 y 1982, como resultado de la nueva política monetaria impulsada por el jefe de la Reserva Federal, Paul Volcker. Lo mismo los organismos financieros internacionales, que no cumplieron con sus labores de control y vigilancia. Sobre esto

se ha escrito suficiente.⁸¹ Baste mencionar que, según Luis de Sebastián, de 1982 a 1985, América Latina había transferido a sus acreedores suficientes recursos como para que, en 1985, hubiera quedado cancelada alrededor de la mitad de toda la deuda externa latinoamericana. Eso, si no hubieran ocurrido el aumento de las tasas de interés y la caída del valor de las exportaciones.⁸²

También era cierto que, después del terremoto de 1985, los créditos de emergencia eran la única salida posible a la ruinosa situación financiera. Además, su negociación, como parte de otra más amplia sobre la deuda externa, pudo haber contribuido a destrabar esta última cuando se encontraba en un punto muerto. No obstante todo lo cual, la moratoria unilateral, pese a su evidente irracionalidad económica, fue una alternativa que el gobierno mexicano por más que lo quisiera no sólo no pudo desechar, sino que terminó por ser instrumental en la consecución tanto de los préstamos para la reconstrucción como de un nuevo acuerdo con los organismos financieros multilaterales. Por cierto, la historia de estas negociaciones ríspidas, siempre bordeando la ruptura, debería cuestionar seriamente la imagen con que habitualmente se caracteriza al periodo: la de un gobierno alineado ideológicamente con las instituciones financieras

⁸¹ Véanse, por ejemplo, DE SEBASTIÁN, *La crisis de América Latina y la deuda externa*, pp. 134-139; y MARICHAL, *Nueva historia de las grandes crisis financieras*, pp. 195-209; e *Historia mínima de la deuda externa de Latinoamérica*, pp. 207-238. En este último, escribe Marichal: “A raíz del enorme flujo de petrodólares que fueron depositados por los países árabes en los mayores bancos de Estados Unidos y Europa, los financieros buscaron mercados donde colocarlos [...] Resulta algo paradójico, que en este proceso se pueda descubrir a los bancos privados internacionales más poderosos empeñados en apoyar una especie de ‘state-led capitalism’ en Latinoamérica” (p. 230). Es decir que las instituciones financieras, que más adelante repudiarían con fiereza ideológica las políticas económicas de varios países latinoamericanos, fueron las mismas que, durante la década de 1970, en buena medida las habían auspiciado.

⁸² DE SEBASTIÁN, *La crisis de América Latina y la deuda externa*, pp. 192-193.

internacionales, que implementaba tersamente las políticas neoliberales dictadas desde Washington, D. C.

Tiempos extraños, en que la razón se antoja despropósito y la sensatez no aconseja descartar el curso de acción más irracional. Era un momento fecundo en paradojas, en las cuales hay una vis destructiva inocultable. En tiempos de crisis, ha señalado Claudio Lomnitz, uno de los efectos posibles del estado de inseguridad crónica es la producción de un tipo característico de prácticas y discursos sacrificiales que resultan, en última instancia, destructivos.⁸³ Si se mira la demanda de los damnificados, el repudio unilateral de la deuda externa, en la lógica de una práctica sacrificial, se revelan aspectos distintos de su racionalidad.

Una de las formas básicas del sacrificio es la renuncia de un interés vital por una causa más elevada: la familia, la nación, la comunidad, la fe. Como acto ritual, a menudo, es un “ofrecerse a uno mismo” (*giving of the self*) donde el yo se ha desplazado simbólicamente y ha quedado representado por un objeto o sujeto distinto, por una víctima propiciatoria.⁸⁴

Para que tenga sentido el acto sacrificial, lo que se ofrenda, aquello a que se renuncia, debe ser valioso. No cabe duda de que, al exigir la moratoria, los damnificados pedían al Estado un sacrificio por demás costoso. Lo hemos visto, repudiar la deuda habría significado al país, muy probablemente, quedarse sin fuentes de crédito, sufrir represalias comerciales, en suma, precariedad fiscal y agravamiento de la crisis económica. ¿Cuál era la causa más elevada que justificaba tan grande renuncia, el bien superior que se esperaba recibir a cambio? Era el aserto de que el compromiso estatal estaba con el pueblo mexicano y no con los acreedores internacionales.

Por cierto, algunos funcionarios mexicanos también podían ver el problema en esa clave moral. En enero de 1986, durante

⁸³ LOMNITZ, “Tiempos de crisis”, pp. 190-192.

⁸⁴ HALBERTAL, *On Sacrifice*, pp. 4-17.

una conferencia en Londres sobre la crisis de la deuda externa, así lo ponía el secretario de Hacienda, Jesús Silva Herzog: “el límite de nuestra *responsabilidad para con nuestros acreedores* está determinado por la *responsabilidad para con el pueblo* [...] ¿Cómo explicar a la sociedad mexicana que se requieren aún más *sacrificios*?”.⁸⁵

En el fondo, los damnificados y la izquierda demandaban que el Estado refrendara su lealtad con su pueblo y, por consiguiente, la restitución de un vínculo de reciprocidad. Exigían la confirmación de la existencia, en suma, de la comunidad política. Lo que habría significado, a su vez, que los sacrificios de los ciudadanos, las penurias a que los sometían la crisis y la catástrofe, no carecerían de sentido, por cuanto el Estado también estaría dispuesto a sacrificarse por ellos. Esa recreación ritual de la comunidad política habría permitido devolver al sacrificio de los mexicanos, a sus dificultades personales, un carácter propiciatorio, pues ya no habrían sido en vano, sino que habrían asumido la “forma creíble de un sacrificio por lo colectivo”.⁸⁶ La paradoja está en que, para recuperar el sentido del Estado, como encarnación de la comunidad política, se le pedía que tomase una decisión cuyos efectos podían ser devastadores para el Estado mismo. En otras palabras, se exigía un sacrificio que implicaba el riesgo de destruir exactamente eso que se quería preservar.

Moshe Halbertal encuentra un ejemplo arquetípico de esa forma destructiva del sacrificio en el relato bíblico de Caín. Irritado porque Dios, sin razones aparentes, o al menos asequibles al entendimiento humano, aceptó la ofrenda de Abel y no la suya, decide asesinar a su hermano. Al hacerlo, Caín sabe que ha destruido definitivamente lo que más desea, el vínculo del individuo con su creador, del que ha sido excluido en castigo.

⁸⁵ El título de la conferencia era “La crisis de la deuda externa en América Latina y sus consecuencias en los próximos años”. *Excelsior* (28 ene. 1985). Los énfasis son míos.

⁸⁶ LOMNITZ, “Tiempos de crisis”, p. 197.

Pero a cambio se ha afirmado de nuevo como sujeto moral, ha hecho sentir su peso en el mundo.⁸⁷

Quizá haya que leer en esa clave la demanda de la moratoria como una reivindicación moral. En una situación de “saturación del presente” –según la expresión de Lomnitz–, donde la inseguridad era crónica y todas las imágenes del futuro deseable se habían vuelto quiméricas, no había un porvenir tangible, suficientemente creíble como para que valiera la pena preservarlo. La “saturación del presente” alimenta formas especialmente destructivas de la política y, ciertamente, en el episodio de la negociación de la deuda externa y el financiamiento de emergencia, no había ninguna alternativa o postura que no tuviera consecuencias profundamente corrosivas.⁸⁸

En ese horizonte vacío de futuro, la demanda de moratoria puede acaso leerse como una afirmación ritual, nostálgica, del sentido de lo colectivo. Era quizá la expresión de una sensación difusa, según la cual los integrantes de la comunidad política habían perdido su peso moral; se habían vuelto víctimas pasivas de una crisis internacional, determinada por fuerzas externas ajenas a su comprensión, y de la cual no parecía haber escape ni redención posible. En ese sentido, el discurso de la moratoria depositaba en el terremoto un germen de esperanza: cuando menos, tras la sucesión de desastres, la comunidad política podría resurgir fortalecida, si el Estado atinaba a ubicar sus lealtades donde correspondía.

Si la circunstancia era de “saturación del presente”, la exigencia de moratoria era una forma discursiva de recuperar la historicidad, el sentido de posibilidad de un futuro colectivo mínimamente deseable. Sin importar que la solución que se proponía al problema de la deuda externa, a decir verdad, prometiese un

⁸⁷ HALBERTAL, *On Sacrifice*, p. 17.

⁸⁸ LOMNITZ, “Tiempos de crisis”, pp. 192-204.

porvenir no menos oscuro que el que se avizoraba con todas las demás alternativas.

SIGLAS Y REFERENCIAS

- AGN, *MMH* Archivo General de la Nación, fondo *Miguel de la Madrid Hurtado*, Ciudad de México, México.
- IADB Inter-American Development Bank, Public Information Center (consultado en: <https://www.iadb.org/en/access-information/home>).
- IMF International Monetary Fund Archives, Washington, D. C., Estados Unidos.
- UN United Nations Archives (consultado en: <https://search.archives.un.org/>).
- WB World Bank Group Archives, Washington, D. C., Estados Unidos.

AGUILAR ZINSER, Adolfo, Cesáreo MORALES y Rodolfo PEÑA (eds.), *Aún tiembla. Sociedad, política y cambio social: el terremoto del 19 de septiembre de 1985*, México, Grijalbo, 1986.

BAZDRESCH, Carlos, Nisso BUCAY, Nora LUSTIG y Soledad LOAEZA (comps.), *México. Auge, crisis y ajuste*, vol. 1, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

CEPAL (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA), *Daños causados por el movimiento telúrico en México y sus repercusiones sobre la economía del país*, México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1985.

COORDINADORA ÚNICA DE DAMNIFICADOS, “Pliego de demandas presentado por la Coordinadora Única de Damnificados al presidente de la República”, en *Revista Mexicana de Sociología*, 48: 2 (1986), pp. 293-297.

DE LA MADRID HURTADO, Miguel, *Cambio de rumbo. Testimonio de una presidencia, 1982-1988* [Alejandra Lajous colab.], México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

DE SEBASTIÁN, LUIS, *La crisis de América Latina y la deuda externa*, Madrid, Alianza, 1988.

GREEN, ROSARIO, *Lecciones de la deuda externa de México, de 1973 a 1997. De abundancias y escaseces*, México, Fondo de Cultura Económica, Fundación Colosio, 1998.

GRUPO DE CARTAGENA, “Consenso de Cartagena”, en *El Trimestre Económico*, 52 (1985), pp. 267-272.

HALBERTAL, Moshe, *On sacrifice*, Nueva Jersey, Princeton, 2012.

LOAEZA, Soledad, “Delamadridismo: la segunda modernización mexicana”, en BAZDRESCH, BUCAY, LUSTIG y LOAEZA (comps.), 1992.

LOMNITZ, Claudio, “Tiempos de crisis: el espectáculo de la debacle en la ciudad de México”, en *La nación desdibujada. México en trece ensayos*, traducción de Marianela Santoveña, Barcelona, Malpaso, 2016.

MARICHAL SALINAS, Carlos, *Historia mínima de la deuda externa de Latinoamérica, 1820-2010*, México, El Colegio de México, 2014.

MARICHAL SALINAS, Carlos, *Nueva historia de las grandes crisis financieras. Una perspectiva global, 1873-2008*, Buenos Aires, Debate, 2010.

MONSIVÁIS, Carlos, *Entrada libre. Crónicas de la sociedad que se organiza*, México, Era, 1987.

MORALES, Cesáreo, “El redescubrimiento de México”, en AGUILAR ZINSER, MORALES y PEÑA (eds.), 1986.

NIPONGO, Nikito, *Museo nacional de horrores*, México, Oceano, 1986.

PARLAMENTO EUROPEO, *25 años de cooperación interparlamentaria entre la Unión Europea y América Latina* [documento de trabajo], Luxemburgo, Parlamento Europeo, 1999. <https://eprints.ucm.es/38899/1/PE99/20principal.pdf>. Consultado el 20 de marzo de 2020.

PONIATOWSKA, Elena, *Nada, nadie. Las voces del temblor*, México, Era, 2016.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Los sismos de 1985 [Tópicos mexicanos, vol. 2]*, México, Presidencia de la República, 1986.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Las razones y las obras. Gobierno de Miguel de la Madrid* [vol. 4], México, Presidencia de la República, Fondo de Cultura Económica, 1987.

RENOVACIÓN HABITACIONAL POPULAR, *Memoria de la reconstrucción*, México, Renovación Habitacional Popular, 1988.

