

Tercermundismo y Diversificación (1970-1976)

En la introducción de este volumen se describieron brevemente tanto los rasgos centrales de la política exterior mexicana durante la posguerra como las principales razones que contribuyen a explicarlos. Para fines de los sesentas y principios de los setentas diversos comentaristas, rescatando un buen número de sus más notables características, cuestionaron ácida y certeramente otras. El énfasis juricista y principista de la diplomacia, por ejemplo, fue asociado con una actitud defensiva¹ y un idealismo carente de sustancia², reflejados también en la despolitización, el aislamiento político y la tradición de no proselitismo descritas en las páginas iniciales de este volumen. De hecho, algunos de los más lúcidos analistas de la actividad internacional del Estado mexicano durante el periodo llegaron a preguntarse hasta dónde nos encontrábamos frente a una “política” propiamente tal.³

Estas críticas no eran, desde luego, inéditas. Ya desde mediados de los sesenta se habían escuchado voces que proponían la necesidad de un comportamiento internacional más activo y dinámico. Antonio Carrillo Flores, por ejemplo, había argumentado en 1965 que

¹ Mario Ojeda, “El Perfil Internacional de México en 1980”, en Varios autores, *El Perfil de México en 1980*, vol. III, (México: Siglo XXI, 1972).

² Ricardo Valero, “La Política Exterior en la Coyuntura Actual de México”.

³ Mario Ojeda, *Alcances y Límites de la Política Exterior de México*, (México: El Colegio de México, 1984). Segunda edición, pp. 100-101.

...el nivel alcanzado por México en su desarrollo interno requiere de una participación activa en el ámbito internacional. Una actitud desconfiada, negativa y puramente defensiva hacia el mundo exterior, y una política internacional que acentuara únicamente el aspecto anti-intervencionista, no es compatible con la situación de un país cuyo desarrollo interno está condicionado en gran medida por factores internacionales.⁴

Fue necesario esperar todavía algunos años para que estas expectativas de cambio se concretasen. La segunda mitad de los sesenta, lejos de introducir los cambios sugeridos, fue testigo de un retorno a patrones de comportamiento relativamente conocido. En efecto, después del activismo internacional característico del sexenio de Adolfo López Mateos, sólo la política hacia Centroamérica introduce alguna novedad en la diplomacia de la administración Díaz Ordaz.

La política exterior mexicana, sin embargo, se transforma significativamente durante el sexenio de Luis Echeverría. Este cambio se expresa en muy variadas esferas y niveles. El relativo "aislacionismo" de los años de la posguerra será reemplazado por una presencia internacional activa.⁵ Las temáticas económicas ocuparán un lugar central en la agenda. El espacio de la acción diplomática mexicana será también alterado. En la primera mitad de los setenta la actividad internacional mexicana encuentra su espacio preferencial de acción, de hecho, más allá del hemisferio americano. El énfasis casi exclusivo en la relación bilateral con Estados Unidos será desplazado por un esfuerzo sin precedente de ampliación de las vinculaciones internacionales del país. Será, de hecho, en relación a todas estas novedades que los analistas mexicanos e internacionales del momento empiecen a hablar de una "nueva política exterior".

¿Cómo explicar este cambio? ¿Cuáles son los factores que explican estas modificaciones? Son de nueva cuenta muchas las variables que es necesario tomar en cuenta para responder adecuadamente a estas preguntas. La personalidad, los intereses y el "estilo de gobierno" de Luis Echeverría, por ejemplo, deben indudablemente ser incorporados entre ellas. En este capítulo, sin embargo, se busca contribuir a darles respuesta a partir de las implicaciones de un hecho al mismo tiempo sencillo y fundamental: para principios de los setenta los factores condicio-

⁴ Antonio Carrillo Flores, "La Política Exterior de México", en *Foro Internacional*, vol. VI, núm. 2-3, octubre 1965, marzo, 1966, p. 237.

⁵ "Ya requería el país de una política exterior autónoma, activa y de apertura", señaló Emilio O. Rabasa, prácticamente al concluir su gestión al frente de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Discurso en la Escuela Naval, p. 28.



El Gobierno de Luis Echeverría se caracterizó por perseguir una presencia internacional activa.

nantes del comportamiento internacional mexicano a lo largo del cuarto de siglo previo se han modificado substancialmente. El punto de partida del argumento que aquí se presenta lo constituyen, así, los cambios experimentados durante la primera mitad de la década en los tres conjuntos de variables que nos sirvieron para analizar las características básicas de la política exterior mexicana durante la posguerra.⁶

En la introducción se recordaron ya los cambios que el contexto internacional de la política exterior experimenta no bien entrados los setenta. Para el momento en el que sube al poder la administración Echeverría habrán cambiado también substancialmente los principales condicionantes internos de la política exterior. Las modificaciones que empiezan a introducirse en la *estrategia de desarrollo* representan el primer espacio en el que se expresan las nuevas realidades que condicionarán la diplomacia mexicana a lo largo de las siguientes dos décadas.⁷ Los éxitos del modelo de desarrollo "hacia adentro" habían sido significativos. Comparada con la situación de inestabilidad, inflación, devaluaciones frecuentes y, en general, crecimiento económico errático que caracteriza a buena parte de los países latinoamericanos durante el periodo, el comportamiento de la economía mexicana es en más de un renglón, ejemplar. Como es bien sabido, tal comportamiento da abundantes razones para que, una vez superados los problemas del agotamiento de la "etapa fácil" de la sustitución de importaciones, diversos observadores hablen del "milagro económico mexicano". El lugar mismo de México en el mundo será alterado por estas profundas modificaciones.⁸

Los logros del "desarrollo estabilizador" (DE) son particularmente claros cuando se les compara con lo que fueron sus objetivos principales: "crecer con rapidez y mantener la estabilidad de precios y el tipo de cambio".⁹ Desde mediados de los cincuenta la economía mexicana crece, de manera sostenida a una tasa superior al 6%, al mismo tiempo que la tasa de inflación anual (3-4%) se asemeja bastante a la de los países desarrollados que constituyen sus principales mercados. La paridad cambiaria se mantiene inalterada desde 1954.¹⁰ El avance de la industrialización se resume en un dato. La participación de las manufacturas

⁶ Se trabaja, así, sobre las ideas expuestas en Mario Ojeda, *op. cit.* Ver especialmente la página 164 para una referencia explícita a este tipo de factores.

⁷ Mario Ojeda, *El Perfil de México en 1980*, (México: Siglo XXI, Editores).

⁸ Mario Ojeda, "El lugar de México en el mundo contemporáneo", en *Foro Internacional*, vol. XXIV, núm. 4 (96), abril-junio de 1984. Véase también Guadalupe González, "Incertidumbres de una potencia media regional..."

⁹ Carlos Bazdresch, "La política económica", *Plural*, núm. 22, julio de 1973, p. 18.

¹⁰ C. Gribomont y M. Rimez, "La política económica del gobierno de Luis Echeverría (1971-1976): un primer ensayo de interpretación", *El Trimestre Económico*, vol. XLIV (4), octubre-diciembre de 1977; núm. 176.

en el Producto Interno Bruto, que había pasado del 16.4% en 1936 al 21.2% en 1953, llega para 1967 al 26.5%.¹¹

Sin embargo, para fines de los sesenta, los principales límites del modelo de desarrollo centrado en la sustitución de importaciones se han hecho evidentes. El sector externo de la economía, punto directo de contacto entre la política económica interna y el escenario internacional, es uno de los más claramente afectados.¹² Como era el caso en otras esferas, la economía nacional se enfrentaba aquí con problemas derivados del considerable éxito del modelo de desarrollo anterior. También en este caso la política de desarrollo seguida en décadas anteriores había tenido logros significativos. La proporción de las importaciones en la oferta de bienes industriales, por ejemplo, había disminuido del 35.8% en 1950 al 19.9% diez años después para llegar hasta el 15.7% en 1965.¹³

El sector externo de la economía tiende, sin embargo, a caracterizarse durante esos años por la presencia de un "déficit estructural" que va a ser considerado por los observadores económicos como una de las manifestaciones más inmediatas de la insuficiencia actual del desarrollo estabilizador.¹⁴ La incapacidad de la economía durante los sesenta para aumentar significativamente las exportaciones se resume en el hecho de que éstas pasan de representar el 4.5% en la estructura de la producción industrial por usos en 1950 a 4.7% en 1960 y a tan sólo 3.7% cinco años después.¹⁵ Esto contribuye a generar una creciente brecha en la balanza comercial. La política de tipo de cambio, la caída de los precios de los productos tradicionales de exportación en los mercados mundiales y los problemas del sector agropecuario contribuirán también en estos años a generar esta tendencia constante al estrangulamiento externo. Durante los últimos años de los sesenta, por otra parte, son cada vez menos útiles los "mecanismos equilibradores", tales como el turismo y el gasto fronterizo, que durante las décadas previas habían contribuido a mitigar los efectos de la incapacidad exportadora y la reducción de los "márgenes comprimibles" de la balanza de pagos mexicana.¹⁶

¹¹ Leopoldo Solís, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, (México: Siglo XXI, Editores, 1975), quinta edición, p. 220.

¹² Jorge Eduardo Navarrete, "Desequilibrio y dependencia en las relaciones económicas internacionales de México", en Miguel Wionczek (ed.), *¿Crecimiento o desarrollo económico?*, (México: SEP 70, 1972).

¹³ Leopoldo Solís, *op.cit.*, p. 239.

¹⁴ Bazdresch, *op.cit.*, p. 18.

¹⁵ Solís, *op.cit.*, p. 239.

¹⁶ Mario Ojeda, "El perfil internacional de México en 1980", en Varios autores, *El Perfil de México en 1980*, (México: Siglo XXI, 1972).

La cuenta de capitales, por otra parte, era también afectada por esta situación. El dato más relevante a este respecto lo constituye el incremento en el endeudamiento externo del sector público que para 1970 rebasa los 4200 millones de dólares.¹⁷ El servicio de la deuda externa llega a fines de los sesentas a lo que entonces eran considerados como los "límites tolerables" por las más importantes instituciones financieras internacionales, representando el 26% de los ingresos totales del país por concepto de exportaciones.¹⁸

Comparada con la situación que la economía nacional enfrentará al inicio de los sexenios de José López Portillo y Miguel de la Madrid Hurtado, esta situación está, desde luego, lejos de representar una verdadera crisis económica. Sin embargo, en los círculos de decisión de la política pública surge desde entonces el consenso de que resulta inevitable la revisión de la estrategia de desarrollo con el fin de incorporar en la política económica acciones dirigidas, entre otras cosas, a solucionar los problemas del sector externo de la economía.¹⁹ Entre los objetivos de política incorporados en el programa económico del gobierno de Luis Echeverría será precisamente el "reordenamiento de las transacciones internacionales" de la economía mexicana el que plantee las conexiones más directas con las actividades de la diplomacia nacional.²⁰ De acuerdo con la lógica de conjunto del programa, era este un objetivo que no podía demorarse, esencial para el mantenimiento tanto de la estabilidad del tipo de cambio como del régimen de libertad cambiaria. Promoción de las exportaciones y mantenimiento de la reducción de las importaciones; serán éstas las metas básicas que se planteen a este respecto.

Este primer cambio de énfasis en el modelo de desarrollo modifica de entrada algunas de las razones que habían contribuido a definir la esca-

¹⁷ Gribomont y Rimez, *op.cit.*, p. 798.

¹⁸ *Ibid.*, p. 799. El tratamiento más completo disponible de estos primeros desarrollos del problema de la deuda externa mexicana se encuentra en Rosario Green, *El endeudamiento público externo de México*, (México: El Colegio de México, 1976).

¹⁹ Véase el artículo de David Ibarra en *Cuestiones Económicas Nacionales*, Julio Labastida, por otra parte, señalaba a principios de los setenta que en los sectores tecnocráticos habían ya empezado a manejarse algunas alternativas que se suponía permitirían al Estado racionalizar el sistema económico aunque para ello tuviese que oponerse en algunas instancias a intereses de corto plazo de ciertas fracciones de la propia clase dominante. *El Perfil de México en 1980*.

²⁰ La necesidad de fomentar una estrategia de desarrollo en la que la promoción de exportaciones ocupase un lugar central se fundaba no sólo en la situación de la balanza comercial mexicana, sino también en el estado que guardaban otras variables, tales como los flujos de capital y el endeudamiento externo. Para una discusión de estos otros factores véase por ejemplo, María del Rosario Green, "Deuda Pública Externa y Dependencia. El Caso de México", en *Foro Internacional*, vol. XIII, núm. 2, octubre-diciembre, 1972.



La promoción de las exportaciones, una de las metas básicas de la nueva política.

sa prioridad de la política exterior dentro de la agenda de la política pública en México en las décadas previas. Las vinculaciones internacionales del país se convertirán en una dimensión crecientemente importante para el nuevo modelo de desarrollo que empieza a ser ensayado a partir de entonces. La consecuente adecuación del comportamiento internacional del Estado mexicano para darle un papel más inmediato y directo en la implementación del programa económico gubernamental se mantendrá como una de sus constantes a lo largo del sexenio de Echeverría. Constituirá, por decirlo así, su vena "pragmática". La política exterior mexicana tiene durante el sexenio de Echeverría, sin embargo, otras dimensiones de primera importancia que están escasamente vinculadas con este esfuerzo por hacer de ella un instrumento central en el cumplimiento de la función acumulación de la acción estatal. Estas otras dimensiones del comportamiento internacional del Estado mexicano también estuvieron vinculadas a los "grandes problemas nacionales" que el Gobierno mexicano debía enfrentar en el plano interno y que, desde luego, no se limitaban al plano económico.

Tanto la incapacidad del modelo de desarrollo imperante para promover una distribución del ingreso menos injusta como las dificultades que encuentra la asimilación de las demandas de diversos grupos de los sectores medios urbanos contribuyen para fines de los sesenta a la creciente sensación de malestar acumulado que detonará en el movimiento estudiantil-popular de 1968. A esto es necesario agregar, por otra parte, los problemas internos del propio grupo gobernante, evidentes desde el conflicto madracista en el Partido Revolucionario Institucional y agudizados por las discusiones a su interior que provocaron las políticas represivas de Díaz Ordaz. Un cercano colaborador de López Mateos resumió

así la forma en que la situación existente era asumida por los sectores PRI que seguían una línea de disidencia a este respecto:

En 1970, la vida económica y política del país se movía en un círculo vicioso. Por un lado la estabilidad política, fomentada primero y mantenida después a cualquier costo, produjo una inconformidad política creciente, protestas y represiones violentas repetidas de tiempo en tiempo. El instrumento de esa estabilidad, el PRI, ocasionó hastío sobre los sistemas falsamente democráticos y fatiga por la reiteración del mismo grupo dirigente. En lo social, y en lo político, acompañados del desagrado ante el ostensible contraste entre la palabra oficial optimista y prometedora y la realidad.²¹

Carlos Fuentes, quien llegara a ser embajador de Echeverría en Francia planteaba así las opciones de política interna que se abrían al inicio de los setenta:

La disyuntiva era clara, mientras el gobierno saliente de Díaz Ordaz abocaba al país a una política de fuerza, represión y fascismo nativo, el país mismo objetivamente revelaba una multitud de fuerzas nuevas que sólo podían encontrar salida en una democracia mexicana. ¿Represión o democratización? Esta era la disyuntiva nacional a la que debía enfrentar el sucesor de Díaz Ordaz: Luis Echeverría Álvarez.²²

Las dificultades políticas del sexenio se anunciaron con claridad en el aumento del porcentaje de votación recibido por la entonces principal fuerza de la oposición electoral, el Partido Acción Nacional, y en la abstención del casi 40% de los ciudadanos en las elecciones presidenciales de 1970, "de los más urbanos, escolarizados, ricos. En una palabra, de los beneficiarios principales, prácticamente de los únicos beneficiados por el desarrollo del país."²³ Surgirán también en los primeros años de la década una serie de experiencias de guerrilla urbana. La respuesta gubernamental ante este conjunto de problemas y opciones de política interna fue una combinación de mano dura ante los grupos abiertamente enajenados y "apertura democrática" para los demás. Los primeros años de la década son así testigos tanto de medidas conciliatorias²⁴ como de nuevas instancias de represión al movimiento estudiantil.

²¹ Manuel Moreno Sánchez, *México, Crisis y Perspectiva 1968-1972*, Institute of Latin American Studies, University of Texas, Austin.

²² Carlos Fuentes, *Tiempo Mexicano*.

²³ Rafael Segovia, "La política nacional", en *Plural*, núm. 22, p. 16.

²⁴ La liberación de 27 presos políticos del movimiento estudiantil de 1968 a principios de 1971 constituyó seguramente la más importante.

La retórica que rodea el cambio en las estrategias de desarrollo introducido por la administración Echeverría (del desarrollo estabilizador al desarrollo compartido y "apertura democrática"), subraya la relevancia de los problemas que se enfrentan en el plano social y político. Las cuestiones asociadas con la *revitalización* del sistema político llegarán así hasta un lugar central en la agenda pública mexicana. La estabilidad de un debate político fundamentalmente consensual, otro de los factores que contribuyeron durante las décadas inmediatamente anteriores a definir las principales características de la política exterior del periodo, veía así considerablemente disminuida su relevancia.

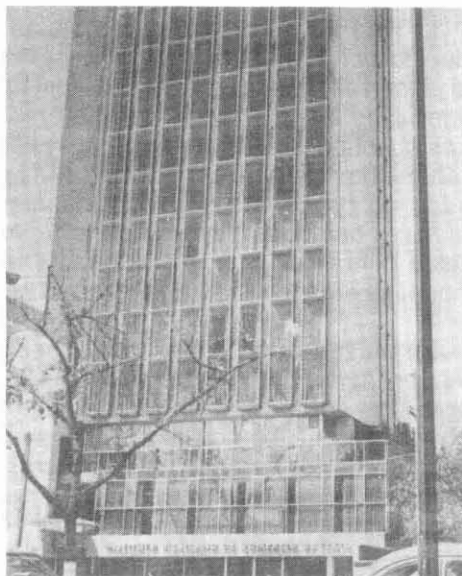
En un contexto político en el que tal estabilidad se ponía por primera vez en duda y la recuperación de la legitimidad ante los sectores progresistas de la coalición gubernamental se transformaba en uno de los objetivos centrales de la política pública,²⁵ la política exterior probaría ser uno de los campos de acción relativamente menos costosos a este respecto.²⁶ El grado de consenso interno sobre los lineamientos básicos y principios orientadores de la política exterior mexicana era para entonces aún significativo. Si bien la aplicación concreta de tales lineamientos había en ocasiones ocasionado el descontento de diversas fuerzas políticas²⁷, esta esfera de la actividad estatal mexicana había estado, de hecho, bastante a cubierto de las críticas de aquellos sectores que constituirían, a lo largo del sexenio, el principal objetivo de la política de relegitimación. En una especie de resumen del sentido que el propio Presidente intenta imprimirle en este sentido, así como de los excesos retóricos que frecuentemente la acompañarían, a mediados de

²⁵ Durante sus primeros meses en el gobierno el presidente Echeverría intentó convencer a los principales intereses económicos del país de la necesidad de las reformas por él preconizadas sobre todo en el nivel económico pero también en el político. Los representantes de los inversionistas extranjeros fueron explícitamente incorporados en tal política. Véase, por ejemplo, *Excelsior*, 23 de marzo de 1971.

²⁶ La relación entre política exterior y legitimidad ha sido discutida en la literatura política al menos desde los tiempos de Nicolás Maquiavelo. Autores como James Rosenau han hecho de esta vinculación uno de los componentes básicos de sus intentos de construcción de teoría en el campo de las relaciones internacionales. Véase James N. Rosenau (ed.), *Domestic Sources of Foreign Policy*, (New York: The Free Press, 1967). En el caso de la política exterior mexicana durante este periodo, tal vez el autor que mayor énfasis haya puesto en la relación entre las dos esferas sea Yoram Shapira. Véase *Mexican Foreign Policy Under Echeverría*, (Beverly Hills: Sage, 1978). Una versión resumida de sus principales argumentos puede también consultarse en "México's Foreign Policy Under Echeverría: a retrospect", *Interamerican Economic Affairs*, vol. 31, núm. 4, Primavera 1978. Véase también Olga Pellicer, "El tercermundismo del capitalismo mexicano: ideología y realidad", en *Cuadernos Políticos*, núm. 3, enero-marzo de 1973.

²⁷ Studer, Goldberg.

Otro de los efectos de la política exterior del país fue la creación del Instituto Mexicano de Comercio Exterior.



su sexenio Echeverría se refiere a la política exterior de su Gobierno como una "diplomacia del pueblo".²⁸

Los primeros años: el impacto catalizador de los "Shocks de Nixon" y la definición de las características centrales de la "nueva política exterior"

El primer año del sexenio de Luis Echeverría marca un considerable grado de continuidad con la experiencia previa del país en materia diplomática. La atención prioritaria se dirige a los vecinos inmediatos. Un grupo de diplomáticos soviéticos es expulsado del país, acusado de intervenir en política interna. Las mayores novedades se dan alrededor de los esfuerzos por establecer un vínculo claro entre la política exterior, por una parte, y el énfasis en la promoción de exportaciones incorporado en el nuevo proyecto económico. Desde los primeros momentos de la administración Echeverría se dejan sentir algunos efectos del énfasis en la promoción de exportaciones sobre la política exterior mexicana, que tienden

²⁸ Luis Echeverría, "Informe a la nación", al concluir la "Visita del Presidente de la República Mexicana a Países Europeos". Presidencia de la República, *Carta de México*, núm. 19, febrero de 1974, Separata, p. 18.

a subrayar su nuevo papel de instrumento de promoción comercial: creación del Instituto Mexicano de Comercio Exterior, reorganización del servicio exterior y nombramiento de embajadores economistas, esfuerzos de coordinación entre las embajadas y Consulados, por una parte, y las Consejerías Comerciales, por la otra, etcétera.

El fin de la "relación especial" con Estados Unidos

Los objetivos de política concretos en los que se traduce la intención de hacer de la política exterior un instrumento clave para la nueva estrategia de desarrollo fundada en la promoción de exportaciones sufrirán un ajuste significativo aún antes de terminar el primer año de la Administración. Durante el mismo 1971 esta meta central de la política económica mexicana se vio afectado de forma muy importante por las dificultades que, como fue destacado en el capítulo anterior, experimentaba el sector externo de la economía norteamericana. En mayo se desencadena la "crisis del dólar" y los acontecimientos que le siguen hacen que la administración Nixon tome una serie de medidas que van a afectar seriamente los esfuerzos mexicanos mencionados líneas arriba. Particularmente importantes en este contexto son las medidas adoptadas en agosto de ese año y especialmente la sobretasa de 10% a las importaciones norteamericanas. La política mexicana de promoción de exportaciones — punto vital de la nueva estrategia de desarrollo — recibía un duro golpe: el mercado al cual se dirigía el 70% de estas exportaciones amenazaba con limitar el valor real de las mismas de manera muy significativa.

La primera reacción mexicana fue intentar darle una traducción práctica a la "relación especial" que, se afirmaba entonces, existía entre nuestro país y Estados Unidos, solicitando una excepción ante tales medidas. Las gestiones emprendidas en ese sentido, sin embargo, no tienen resultado. Diversos autores han, de hecho, identificado en este fracaso las raíces coyunturales más relevantes de lo que empieza a llamarse la "nueva política exterior".²⁹ Esta situación tuvo indudablemente un impacto significativo sobre las características que la política exterior asumiría durante el sexenio de Luis Echeverría. La conciencia de que aún medidas administrativas adoptadas por los norteamericanos sin referencia alguna a la relación bilateral podían lesionar severamente el nuevo proyecto de desarrollo dio una renovada urgencia a la necesidad

²⁹ Véase, por ejemplo, Olga Pellicer de Brody, "Cambios recientes en la política exterior de México" y Ricardo Valero, "La política exterior de México en la coyuntura actual", ambos en *Foro Internacional*, vol. XIII, núm. 2, octubre-diciembre, 1972.

El Presidente Luis Echeverría enfatiza los signos de cambio en la política exterior del país, durante su discurso en la ONU.



de ampliar los horizontes comerciales mexicanos. Desde sus planteamientos iniciales, la "promoción de exportaciones" abarcaba como uno de sus principales componentes la "diversificación de los mercados internacionales del país". A raíz de las dificultades que las exportaciones mexicanas experimentan durante el primer año de gobierno de Echeverría en el mercado norteamericano esta búsqueda de nuevos mercados se consolidará como un primer componente crucial de la política exterior del resto del sexenio.

En el curso de la visita del presidente mexicano a las Naciones Unidas en octubre de 1971, en la que se hacen patentes los primeros signos de cambio significativo en la política exterior del país,³⁰ la expresión de malestar por las acciones de política económica internacional norteamericanas se transforma en uno de los temas centrales:

...la imposición de un gravamen adicional del 10% *ad valorem* a las importaciones mexicanas —plantea el Presidente mexicano— vulnera los intereses de mi país, así como los de todas las naciones en vías de desarrollo. A una carrera armamentista no debe suceder una carrera proteccionista. Sufrimos ya la transmisión de las ten-

³⁰ Secretaría de la Presidencia, *México en las Naciones Unidas*, Cuadernos de Documentación, Serie Estudios, núm. 2.

dencias inflacionarias de las grandes potencias; hoy se nos trasladan las consecuencias del déficit de su balanza de pagos y de fenómenos internos de desempleo.³¹

La respuesta favorable que recibe esta denuncia de las acciones de política económica internacional norteamericana en los diversos medios de comunicación y sectores de la opinión pública nacional abre un punto de contacto entre la vertiente pragmática, promotora de exportaciones, de la "nueva política exterior" con otra, de contenido político, para la que sus posibilidades legitimadoras en el exterior se transformarán en componente central.³² Unos cuantos meses después, durante la visita que Echeverría hizo a Santiago de Chile en febrero de 1972, se concretaron los temas fundamentales en los que se expresaría esta conexión.

Los temas dominantes de la "nueva política exterior"

La visita presidencial a Chile tuvo dos objetivos principales. El primero fue la participación del Jefe del Estado mexicano en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), dato que marcaba ya, por sí mismo, algunas de las principales diferencias que la "nueva política exterior" tendría en relación a la dominante en los años de la posguerra. El segundo objetivo de la visita a Chile era el establecer un contacto bilateral más estrecho con el régimen de ese país. Algunas de las más importantes características de la nueva política exterior bajo Echeverría se plantearon con claridad en este contexto. La propuesta que hace el presidente mexicano ante la UNCTAD en el sentido de negociar, en el contexto de la Organización de las Naciones Unidas, una Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados (CDDEE) dará un objetivo concreto y preciso al *tercermundismo* —componente central del comportamiento mexicano en los foros multilaterales durante el resto del sexenio—.

La intensidad con que se asuma esta iniciativa, por otra parte, tendrá también un impacto en las formas tradicionales de la diplomacia mexicana que abandonará su tendencia a la acción aislada para buscar nuevos

³¹ Luis Echeverría, Discurso pronunciado en el Debate General del XXVI Período de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en Secretaría de la Presidencia *op. cit.*

³² Véase, por ejemplo, La sección referente a "Algunos comentarios de la Prensa Nacional sobre la Visita del Presidente Echeverría a las Naciones Unidas", en Secretaría de la Presidencia, *México en las Naciones Unidas: la visita del presidente Echeverría*, Cuadernos de Documentación, Serie Estudios 2. 1971.

aliados. La nueva relación que se estableció con Chile fue, así, un ejemplo particularmente destacado tanto de los espacios que facilitaban los cambios en el contexto internacional de la política exterior, como de otra característica general del comportamiento internacional mexicano bajo Echeverría. La ampliación de las alianzas internacionales mexicanas no aceptó las fronteras ideológicas dominantes en el plano internacional tan sólo unos años antes. La defensa del pluralismo ideológico se consolidará en poco tiempo como una de las características centrales de la "nueva política exterior" durante este periodo.

La diversificación de relaciones no seguirá solamente una lógica económica. La inclusión de los más importantes centros no capitalistas del poder político internacional desde las primeras giras de Echeverría mostraba una conciencia de la necesidad de contar con alternativas también al nivel político. La ampliación de los contactos con los países del campo socialista es también reflejo de otra de las modificaciones introducidas en el comportamiento internacional mexicano durante el sexenio 1970-1976, la ampliación de las relaciones diplomáticas de México. El gobierno de Echeverría lleva a cabo cambios significativos en el plano de las relaciones diplomáticas formales, donde —si bien el incremento de las representaciones mexicanas en el exterior es considerablemente menor— se duplica el número de países con los que se tienen intercambios diplomáticos formales.

El objetivo de esta ampliación de los vínculos internacionales mexicanos era fortalecer las alianzas necesarias para remover los obstáculos que se oponían, ya a la ampliación de las relaciones económicas internacionales del país o ya, más frecuentemente, a la adopción por parte de la comunidad internacional de las propuestas mexicanas centradas en la CDDEE. El énfasis en la diplomacia multilateral, por otra parte, hizo que tal fortalecimiento se buscara inicialmente, más que en el plano de los distintos espacios bilaterales, en el seno de los foros internacionales en donde se debatían las propuestas para el establecimiento de un "nuevo orden económico internacional", en las que la diplomacia mexicana centra su atención durante estos años.

Para mediados de 1972, estarán así marcadas con bastante claridad las líneas que la "nueva política exterior" mexicana habrá de seguir a lo largo del sexenio de Luis Echeverría. Énfasis en las temáticas de índole económica; diversificación de los mercados; "tercermundismo"; atención prioritaria a la diplomacia multilateral; búsqueda, a ese nivel, de aliados en la negociación; salida del hemisferio occidental en tanto campo de acción privilegiado de la diplomacia mexicana; pluralismo ideológico; am-

pliación de relaciones diplomáticas; diversificación de las relaciones políticas; dosis significativas de "diplomacia presidencial" directa; fueron éstos los principales temas y espacios en los que se expresaron las innovaciones introducidas a la política exterior mexicana en la primera mitad de los setenta. En el resto de este capítulo se describen las políticas seguidas en estos diversos espacios agrupándolas en torno a tres temáticas dominantes, la ampliación de las relaciones internacionales del país, el tercermundismo y la relación con los socios tradicionales.

"Presencia activa", diplomacia presidencial y ampliación de las vinculaciones internacionales del país

A lo largo del sexenio de Luis Echeverría se ampliaron significativamente tanto las relaciones bilaterales del país como la presencia mexicana en las principales discusiones multilaterales del momento. El propio Jefe de Estado tuvo una participación muy activa no sólo en diversos foros internacionales, sino en el plano de una diplomacia presidencial bilateral que lo llevó a un gran número de países. Las primeras "giras del Presidente mexicano" lo llevaron a algunos de los principales centros del poder económicos y político internacional. Entre marzo y abril de 1973 se llevó a cabo la primera de ellas, en el curso de la cual el Presidente mexicano visitó Canadá, Gran Bretaña, Bélgica, Francia, la Unión Soviética y la República Popular China. En febrero del año siguiente se visitaron la República Federal Alemana, Italia, Austria y Yugoslavia.

El creciente énfasis multilateral de la diplomacia mexicana fue subrayado con visitas al Club de Roma, la FAO, la ONU y la OIEA.³³ Esta segunda gira presidencial incluyó, por último, una entrevista con el Papa Paulo VI, a la que en octubre de 1975 el entonces Canciller mexicano se referiría como "una visita de cortesía para agradecer el empeño de Paulo VI para lograr la aprobación de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados."³⁴

Durante estas visitas el Presidente mexicano subrayó personalmente algunos de los objetivos fundamentales de su política exterior. El prime-

³³ El texto de las intervenciones de Echeverría en el Club de Roma, la FAO, la ONU y la OEA, así como el informe que sobre el resultado de su gira presentó el Presidente mexicano al término de la misma pueden consultarse en Presidencia de la República, *Carta de México*, núm. 19, febrero de 1974, Separata.

³⁴ Emilio O. Rabasa, "Proyección universal de México..." op.cit. p. 8.

Algunos de los principales centros de poder económico-político que visitó el Presidente mexicano fueron: Canadá, Francia y Gran Bretaña.



ro se refería a la diversificación de relaciones económicas³⁵. El segundo buscaba darle traducción concreta a la diversificación de relaciones políticas, subrayando, por ejemplo, la necesidad de que las potencias nucleares visitadas se incorporasen a los protocolos relevantes del Tratado de Tlatelolco sobre la Desnuclearización de América Latina. Por último, Echeverría intentó promover sus iniciativas multilaterales, particularmente la Carta de Derechos y Deberes de los Estados.

Cada uno de estos objetivos recibió un énfasis distinto en cada uno de los organismos y países visitados. Los comentarios de diversos observadores del momento en relación a la primera de esas "giras" propor-



³⁵ Véase, por ejemplo la introducción de Olga Pellicer a "Documentos y Comentarios en torno al viaje del Presidente Echeverría", *Foro Internacional*, vol. XIV, núm. 1, julio-septiembre de 1973.



cionan ejemplos abundantes. En el caso de Canadá, por ejemplo, el apoyo canadiense a la iniciativa de la CDDEE parecía anunciar la posibilidad de un acercamiento no sólo económico sino político que la visita presidencial podría contribuir a ampliar.³⁶ El apoyo a la Carta destacó también en el comunicado conjunto de la visita a Bélgica, agregándose en un lugar central el tema de las relaciones comerciales en relación al cual se anunció el interés por llegar a "un convenio que establezca relaciones entre México y la Comunidad Económica Europea".³⁷ La visita a Francia, por su parte, combinó la búsqueda de apoyo a la CDDEE con otros objetivos más específicos. En el plano económico la discusión de problemas asociados no sólo con el intercambio comercial sino con la inversión francesa en México y la formación de técnicos mexicanos en ese país. En el político, la demanda de incorporación de ese país al Protocolo II del Tratado de Tlatelolco.³⁸

El énfasis pragmático en la promoción de las exportaciones mexicanas dominó, por otra parte, la visita presidencial a una Gran Bretaña cuyas posiciones en materia de relaciones económicas internacionales en ese momento dejaban poco espacio para la introducción de la temática del "nuevo orden económico internacional".³⁹

En la Unión Soviética se firma un Convenio Comercial y se recibe un claro apoyo para la Carta, pero no se logra la aceptación ni del Protocolo II de Tlatelolco ni de las tesis mexicanas en el campo del Derecho del

³⁶ Mario Ojeda, "México y Canadá", en "Documentos y comentarios..."

³⁷ Carlos Arriola, "Gran Bretaña y Bélgica: las expectativas mexicanas", en "Documentos y comentarios..."

³⁸ Rafael Segovia, "México y Francia", en "Documentos y comentarios..."

³⁹ Arriola.

Visita de cortesía al Papa Paulo VI, en agradecimiento al apoyo que brindó a la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados.



Mar.⁴⁰ Se establece también una Comisión Mixta. Tanto la firma de un Convenio Comercial como la creación de una Comisión Mixta para promover el intercambio entre las dos economías son temas que se repiten en el caso de la República Popular China. Aquí, el Presidente mexicano recibe de nueva cuenta apoyo a su iniciativa de la Carta.⁴¹

La diversificación de las vinculaciones internacionales del país tuvo así expresiones de tono y contenido distinto. Como lo subraya el caso de la mayoría de los países incluidos en las primeras giras presidenciales, sin embargo, la diversificación de mercados estuvo indudablemente entre sus más importantes objetivos iniciales. Lo que la acción internacional busca en este caso son polos alternativos de relación económica cuya presencia contribuya a evitar que acciones unilaterales de un sólo país puedan afectar negativamente, como lo habían hecho las medidas adoptadas por el gobierno norteamericano en agosto de 1971, las posibilidades de éxito de la estrategia de desarrollo alternativa que se proponía.

Las principales potencias industriales constituyen desde entonces los polos a los que se dirige de manera prioritaria esta faceta de la atención me-

⁴⁰ Blanca Torres Ramírez, "México y la Unión Soviética", en "Documentos y comentarios..."

⁴¹ Humberto Garza Elizondo, "México y la República Popular China", en "Documentos y comentarios..."



Después del segundo viaje de Luis Echeverría a Europa, se concretó la firma del Convenio Comercial entre México y la Comunidad Económica Europea.

xicana. Los resultados alcanzados en este campo son, sin embargo, claramente limitados. La firma del Convenio Comercial entre México y la CEE el 15 de julio de 1975, constituye el logro más concreto de la diplomacia mexicana a este respecto. En tal documento se define un marco general que normará las relaciones económicas de México con algunas de los más dinámicos centros de la actividad económica internacional: la República Federal de Alemania, Bélgica, Dinamarca, Francia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo y el Reino Unido. En él se da a México el trato de Nación más Favorecida y se crea una Comisión Mixta México-Comunidad.⁴² Una serie de factores, sin embargo, limitan el impacto real del Acuerdo como instrumento de diversificación de las relaciones económicas internacionales del país.⁴³

Los resultados obtenidos por esta política de acercamiento con las principales potencias industriales fueron también limitados en el plano político, si hemos de guiarnos por los objetivos específicos de la administración Echeverría en el plano internacional. En el plano multilateral estos países, si bien en ocasiones con un tono más mesurado que el norteamericano, se opusieron a las más importantes iniciativas mexicanas. En esta dimensión se logró la incorporación de los Países Bajos (26 de julio de 1971, Protocolo I) y Francia (22 de marzo de 1974, Protocolo II) al régimen de desnuclearización de América Latina establecido en el Tratado de Tlatelolco, que seguía representando un punto importante de la diplomacia mexicana.

⁴² El texto del Convenio se reproduce en Presidencia de la República, *Carta de México*, núm. 32, julio-agosto 1975, Separata.

⁴³ El objetivo del Acuerdo de diversificar el comercio de México, que "en la actualidad" depende demasiado de Estados Unidos. Declaraciones de Campillo, *Excélsior*, 18 de febrero de 1975.

La importancia del Tratado de Tlatelolco para la diplomacia mexicana perduró con su intento de desnuclearización de América Latina.



El acercamiento buscado en estas primeras instancias de diplomacia presidencial se da también con las principales potencias del campo socialista. Resulta esencial, sin embargo, agregar aquí consideraciones que se derivan más de la conexión entre política interna y política exterior que de la lógica de ampliación de relaciones económicas internacionales. Como lo observara Mario Ojeda en 1973, al referirse al

acercamiento al gobierno socialista chileno de Salvador Allende, el descongelamiento de las relaciones con Cuba y las recientes visitas del presidente Echeverría a Moscú y Pekín. Esta diversificación de las relaciones políticas de México tiende a producir beneficios concretos para el punto de vista oficial. Una política exterior más independiente tiende a legitimar al régimen frente a las críticas de sus opositores de izquierda...⁴⁴

Se obtienen también algunos resultados en otros campos. En el caso de la URSS, se genera una serie de puntos de acuerdo que contribuyen a restablecer una comunicación fluida después de que las relaciones habían llegado a niveles particularmente bajos, con la ya mencionada expulsión de diplomáticos soviéticos en 1971. El 14 de agosto de 1975 se firma también un Convenio con el Consejo de Ayuda Mutua Económica

⁴⁴ Mario Ojeda, "La política internacional", en *Plural*, núm. 22, julio de 1973, p. 15.

(CAME), organismo que para entonces incluye a la República Democrática Alemana, Bulgaria, Cuba, Checoslovaquia, Hungría, Mongolia, Polonia, Rumania y la Unión Soviética.⁴⁵ Más allá del simbolismo que representa el que sea éste el primer Convenio de su tipo firmado por el Consejo con un país latinoamericano no socialista, sin embargo, el impacto del Convenio en la ampliación de las relaciones económicas entre ambas partes es también muy limitado.

Las relaciones del Gobierno mexicano durante el sexenio con los países del mundo socialista y China, marcaron, de hecho, un muy limitado incremento en el plano económico. Frente a esto, sin embargo, se obtuvo un apoyo prácticamente constante de estos países para las iniciativas económicas internacionales del Gobierno mexicano. La República Popular China, por otra parte, ratificó el Protocolo II del Tratado de Tlatelolco el 12 de junio de 1974.

Las funciones más pragmáticas de la actividad diplomática presidencial tendieron a disminuir su relevancia en el curso de las giras llevadas a cabo en los últimos años del sexenio. A los ya revisados objetivos de las primeras se agregó en estos casos la búsqueda de una reafirmación del liderazgo del Presidente mexicano en el contexto de las negociaciones Norte-Sur. Diversos comentaristas han señalado que un componente central de estas últimas etapas del activismo presidencial mexicano fue la promoción de la nunca formalizada candidatura de Luis Echeverría como Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas.⁴⁶

Toda esta intensa diplomacia personal sólo rindió, sin embargo, frutos limitados. Ni se logró el apoyo de los países industrializados para la CDDEE durante las primeras giras, ni se diversificaron significativamente los intercambios comerciales a través de todas ellas, ni se consolidó una situación más permanente para el propio mandatario en el espacio de la diplomacia multilateral global. Esta dimensión del nuevo activismo internacional mexicano, sin embargo, significativamente a la ampliación de las relaciones diplomáticas del país.

En repetidas ocasiones lo limitado de los resultados concretos que podían anunciarse no coincidió con el tono triunfalista que frecuentemente acompañó no sólo las evaluaciones oficiales sino también los comenta-

⁴⁵ El texto de este Convenio puede también consultarse en Presidencia de la República, *Carta de México*, núm. 32, julio-agosto 1975, Separata.

⁴⁶ "México: A Survey", *The Economist*, 22 de abril de 1978, p. 19.

rios de la prensa mexicana sobre estas visitas. Las iniciativas internacionales se consolidaron como un campo en el que la opinión pública podía, de tanto en tanto, recibir buenas noticias.

Ampliación de relaciones diplomáticas

La ampliación de la actividad internacional del Estado mexicano se expresó también en el notable incremento de sus relaciones diplomáticas bilaterales. En el curso de la posguerra México había ampliado sus contactos internacionales de manera limitada. Al terminar la Segunda Guerra Mundial tenía relaciones diplomáticas con 40 países y con el Gobierno de la República Española en el exilio. Para 1946 no se tenían, de hecho, relaciones con 15 de los 51 miembros originales de la Organización de las Naciones Unidas⁴⁷ y las vinculaciones diplomáticas del país se concentraban de manera prácticamente exclusiva en América y Europa. No se tenían relaciones diplomáticas con ningún país de África u Oceanía y en Asia, se restringían a China y Turquía.

En el cuarto de siglo de la posguerra México estableció relaciones con 28 gobiernos más, de los que 15 pertenecían a Asia y el Medio Oriente⁴⁸ y 7 al continente africano.⁴⁹ Para 1970 el número de sus contactos diplomáticos cubría ya todas las regiones del mundo, habiendo aumentado, si se excluye el caso de la República Española en el exilio, a 68. Para el mismo año, sin embargo, el número de los países miembros de la ONU había ya crecido a 126. En relación al número de países independientes que conformaban la comunidad internacional al inicio y al fin

⁴⁷ México no tenía relaciones diplomáticas ni con Bielorusia y Ucrania, ni con Arabia Saudita, Australia, Egipto, Etiopía, Filipinas, India, Irán, Iraq, Líbano, Liberia, Nueva Zelanda y Siria. Por otra parte, además de con los otros 35 miembros originales de la ONU México tenía para entonces relaciones diplomáticas con el gobierno provisional de Australia— que por prácticamente toda una década continuaría ocupada por fuerzas de las potencias aliadas—, Italia— con la que aún no se firmaba un tratado de paz—, Portugal, Suecia, Suiza y con el gobierno de la República Española en el exilio. Miguel Angel Covián y Carlos Rico F., "Presencia diplomática de México en el Mundo Contemporáneo", Ponencia presentada a la consulta organizada por la Cámara de Diputados; México, D.F., de 1990.

⁴⁸ Líbano (1947), Siria e India (1950), Iraq (1951), Israel, Japón y Arabia Saudita (1952), Indonesia y Filipinas (1953), Paquistán (1955), Egipto (1958), Sri Lanka (1960), Afganistán (1961), República de Corea (1962) e Irán (1964). Covián y Rico, *op. cit.*

⁴⁹ Etiopía (1950), Ghana (1961), República Popular de Guinea, Senegal y Túnez (1962), Marruecos (1963) y Argelia (1964). Durante el mismo periodo se establecieron también relaciones diplomáticas con Finlandia (1950), la República Federal de Alemania (1952), Islandia (1964), Australia, Jamaica y Trinidad y Tobago (1966). *Ibid.*

de la posguerra, por tanto, la presencia diplomática de México había, de hecho, disminuido. El origen básico de esta situación era, por otra parte, bastante claro: la ampliación de las relaciones diplomáticas mexicanas no había mantenido el ritmo del proceso de descolonización. Había, sin embargo, otros factores que, si no cuantitativamente, eran indudablemente significativos por sus implicaciones políticas. En términos relativos las relaciones diplomáticas con los países miembros del bloque soviético, por ejemplo, eran tan limitadas como las que México mantenía con el resto del mundo en desarrollo.

Durante el sexenio de Luis Echeverría se llevó a cabo un esfuerzo significativo para cambiar esta situación, como complemento de la "política de presencia" llevada a cabo por la Administración en el campo internacional.⁵⁰ La diversificación de relaciones políticas sin el constreñimiento de las relaciones Este-Oeste, a la que se ha hecho ya referencia, constituyó una de sus fuentes más importantes. La ampliación y formalización de los contactos diplomáticos del Gobierno mexicano durante el sexenio de Luis Echeverría no sólo se dirigió a las diversas regiones geográficas, sino que abarcó un espectro ideológico también variado.

Las primeras acciones que se emprenden en el curso del sexenio en esta esfera incorporan claramente consideraciones asociadas con la diversificación de relaciones políticas más allá del conflicto ideológico bipolar. Después de haberlas dado por terminadas con el gobierno de Formosa en noviembre de 1971, se establecen relaciones con la República Popular de China el 14 de febrero de 1972. En 1973 el Gobierno mexicano inició relaciones diplomáticas con los Gobiernos de la República Democrática Alemana y Rumania. Al año siguiente restableció sus contactos con Hungría y Bulgaria,⁵¹ rotos desde la Segunda Guerra Mundial. Si bien es cierto que el proceso no se completa durante el sexenio de Luis Echeverría,⁵² el clima global de la política mundial generado por

⁵⁰ Emilio O. Rabasa, "Proyección Universal de México. Diciembre de 1970 a octubre de 1975", Conferencia pronunciada en la Heróica Escuela Naval Militar, Antón Lizardo, Municipio de Alvarado, Veracruz, 31 de octubre de 1975, p. 2.

⁵¹ Estos países se cuentan entre aquellos con los que México mantenía relaciones diplomáticas antes de la Segunda Guerra Mundial. En el curso del conflicto armado, sin embargo, se rompen las relaciones diplomáticas con sus gobiernos.

⁵² El caso de Corea es significativo. Como ha sido ya señalado, las relaciones con la República de Corea se establecieron desde 1962. No será, sin embargo, hasta 1981, que se abran relaciones diplomáticas con la República Democrática Popular de Corea. En este caso, sin embargo, el retraso parece haber estado menos relacionado con los constreñimientos impuestos por la confrontación Este-Oeste a escala global que con la participación del gobierno de Corea del Norte en el entrenamiento de grupos de guerrilla urbana durante el periodo.

la primera distensión entre las superpotencias se permea hasta esta esfera llevando a las relaciones diplomáticas mexicanas algunas de las implicaciones de este primer ensayo del fin de la guerra fría.

La verdadera explosión de las relaciones diplomáticas del país no se da, sin embargo, sino hasta los últimos dos años del sexenio. En esta ocasión el objetivo del activismo diplomático mexicano será el resto del mundo en desarrollo. El motor fundamental en este caso se encontraba en las actividades llevadas a cabo en la esfera multilateral. El fin que se perseguía al ampliar los contactos diplomáticos del país era frecuentemente el apoyo y el fortalecimiento de las iniciativas de la diplomacia multilateral mexicana. La negociación de la CDEE marcó un punto definitivo en la búsqueda de una ampliación de las alianzas diplomáticas mexicanas en los foros multilaterales. El resultado final fue ciertamente notable. Durante el sexenio de Luis Echeverría el Gobierno mexicano establece relaciones diplomáticas con 64 países, prácticamente duplicando el número de los contactos que se tenían al iniciar los setentas.

Este proceso de establecimiento de relaciones diplomáticas con la totalidad de los países independientes del planeta prácticamente culminará en el curso de las relaciones de José López Portillo⁵³ y Miguel de la Madrid.⁵⁴ Después del restablecimiento de las relaciones con Chile y del establecimiento de relaciones con Namibia, ambos durante el primer semestre de 1990, el Gobierno mexicano tiene, al iniciar los noventa, relaciones diplomáticas —con la excepción de Sudáfrica y unos cuantos microestados— con prácticamente la totalidad de los miembros de la comunidad internacional. De estas 148 contrapartes, 32 están en América, 28 en Europa, 46 en África, 37 en Asia y el Medio Oriente y 5 en Oceanía.

El impulso inicial para esta ampliación de las relaciones diplomáticas de México será una de las herencias principales del periodo 1970-1976. Sin embargo, no siempre ha sido posible dar un contenido más específico a los contactos estrictamente diplomáticos. Más del 70% de las Embajadas residentes de México en el mundo siguen concentradas en el resto de América y Europa.

La multiplicación de la actividad diplomática bilateral del Estado mexicano había estado estrechamente relacionado, por otra parte y según se

⁵³ Después de la cancelación de las relaciones con la República Española en el exilio se establecen relaciones con el Reino de España (1977), Burundi, Kenia y Mali (1977), Dominica y Santa Lucía (1979), República Árabe Saharaui (1980), República Democrática Popular de Corea (1981), Antigua y Barbuda, Belice y Sudán (1982).

⁵⁴ Guinea-Bissau (1983), Zimbabwe (1985), Seychelles (1986), Vanatu (1987) y Mozambique (1988).



Por primera vez, un Presidente mexicano asiste a un foro de las Conferencias de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

ha ya recordado; con las demandas que planteaba el complejo proceso de negociación multilateral en el que perseguiría sus objetivos multilaterales más importantes.

El "tercermundismo" como articulador de la diplomacia multilateral

La participación de Luis Echeverría en la III UNCTAD constituye la primera ocasión en la que un presidente mexicano asiste a una reunión de ese foro,⁵⁵ que para ese momento se había consolidado como el principal punto de expresión de las demandas económicas de los países en desarrollo. Alejándose de la actitud de cautela y prudencia extremas que, como se ha ya señalado, caracterizaba la política exterior mexicana

⁵⁵ La participación mexicana en las dos primeras Conferencias de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo no fue demasiado significativa. Aunque México no participó en la Comisión de 30 Países que tuvo a su cargo la preparación de la Primera UNCTAD de 1964, que se llevara a cabo en el ambiente creado por los avances de los procesos de descolonización, sí lo hizo en la Comisión de Redacción del Acta Final, integrada por 34 países. La delegación mexicana a esa reunión será presidida por el entonces Secretario de Industria y Comercio, Raúl Salinas Lozano. Al institucionalizarse la Conferencia, México es escogido como miembro de su órgano ejecutivo, la Junta de Comercio y Desarrollo. La delegación que asistió a la II UNCTAD en 1968 fue a su vez presidida por el Subsecretario de Industria y Comercio, Plácido García Reynoso. México fue entonces también reelecto a la Junta de Comercio y Desarrollo. Reflejando la imagen que el Gobierno de México tenía de la ubicación del país en el contexto del mundo en desarrollo, el Jefe de la Delegación mexicana señaló, refiriéndose a los obstáculos al desarrollo identificados en la reunión, que su "solución sería de gran ayuda para los países en desarrollo; se beneficiarían incluso aquellos que ya han logrado sensibles avances en el camino del desarrollo". René Arteaga, *México y la UNCTAD*, (México: Fondo de Cultura Económica, 1973). Faesler en *Foro Internacional*, (33) y García Reynoso "México y la II UNCTAD", en *Comercio Exterior*, núm. XVIII (18).

Tanto en la iniciativa como en el proceso de negociación de la CDDEE, destacó la diplomacia mexicana.



de las décadas anteriores en esta esfera, se presentaron propuestas e iniciativas que captaron la atención de la reunión.

Como se recordó en las primeras páginas de este capítulo, en esa ocasión el Jefe de Estado mexicano enfatizó la existencia de una serie de "derechos y deberes" fundamentales que deberían normar las relaciones económicas entre los Estados y propuso la elaboración de una Carta, complementaria de la Declaración de los Derechos del Hombre, que los codificase con el fin de "desprender la cooperación económica del ámbito de la buena voluntad para cristalizarla en el campo del derecho." Esta propuesta fue, junto con la participación de los países subdesarrollados en las negociaciones del GATT, uno de los temas no incluidos en la agenda inicial de la reunión en los que se centró la atención de la Conferencia. Representó, sin duda, la más importante contribución mexicana a los esfuerzos dirigidos a la creación de un nuevo orden económico internacional, en los que encontraron un punto de referencia común, países de la más diversa orientación política e ideológica que compartían —con grados marcadamente distintos— los problemas del atraso económico.

La aprobación de la CDDEE como uno de los instrumentos centrales para la construcción de lo que un año después sería identificado como el "nuevo orden económico internacional" se convirtió a partir de este momento en la principal guía de la acción diplomática multilateral mexicana. Se introduciría así una dimensión adicional al creciente contenido económico de la conducción diplomática mexicana, inaugurando lo que a la postre sería identificado como su característica fundamental a lo largo del sexenio, el "tercermundismo".

La diplomacia mexicana tuvo un papel muy destacado no sólo en la iniciativa⁵⁶ sino en el proceso a través del cual se avanzó en la negociación del documento.⁵⁷ En febrero de 1973, durante la sesión inaugural del Grupo de Trabajo establecido para la negociación y redacción del documento se eligió como Presidente del mismo a Jorge Castañeda, entonces representante permanente de México ante los Organismos Internacionales con sede en Ginebra. Del 13 al 17 de julio del mismo año se llevó a cabo el segundo periodo de sesiones del Grupo. Dos periodos de sesiones más tuvieron lugar durante 1974, el último de los cuales se llevó a cabo en Tlatelolco entre el 10 y el 28 de junio de ese año.

México participó en todos los subgrupos establecidos a lo largo del proceso. En las diversas versiones por las que pasara el documento se presentaron de manera sistematizada y concreta demandas y posiciones que, aunque tenían antecedentes en la retórica diplomática mexicana anterior, frecuentemente habían sido presentadas de manera dispersa y, en buena medida, aislada. Si bien en algunos casos tales demandas se radicalizaban en términos relativos,⁵⁸ el catálogo de "derechos y deberes económicos" incorporados tanto en la propuesta inicial de Echeverría como en la resolución aprobada por la Asamblea General de la ONU dos y medio años después constituía en lo fundamental una recopilación de las demandas que el mundo en desarrollo había ya planteado en ese y otros foros al menos desde mediados de la década anterior.

Frente a esto, en la ronda de negociaciones Norte-Sur que tendrían lugar durante la primera mitad de los setenta, los gobiernos de los países desarrollados enfatizarán la bondad y racionalidad del libre juego del mercado a escala mundial, en tanto que las élites de los países periféricos tenderán a cuestionar esta misma "racionalidad", proponiendo reivindicaciones nacionalistas que incorporan una medida importante de intervención estatal.

⁵⁶ Sólo dos de los temas económicos que serían eventualmente cubiertos por el documento —sistema monetario internacional y cooperación económica internacional— no fueron explícitamente tratados en la propuesta inicial del Presidente mexicano a la III UNCTAD.

⁵⁷ Romeo Flores Caballero, "La elaboración de la Carta. Antecedentes de un nuevo orden internacional", en *Justicia Económica Internacional*.

⁵⁸ La insistencia en el derecho de los pueblos para escoger su sistema económico o social y el énfasis en la reglamentación nacional de las actividades de los inversionistas extranjeros, incluida la determinación de los términos de expropiación, por ejemplo. En otros casos (destacadamente el derecho de los países productores de materias primas para asociarse, sin por ello sufrir ningún tipo de represalias) los temas incorporados en la Carta hacían referencia directa a algunas de las cuestiones críticas que estaban en la agenda de política exterior de Estados Unidos y el resto del mundo industrializado.

No fue posible conciliar estas distintas posiciones ni llegar a un texto único del documento antes de la Asamblea General de 1974, a pesar de celebrarse dos sesiones de trabajo informales adicionales (septiembre — Ginebra— y Nueva York). El Grupo de los 77 da, por su lado, forma definitiva al documento que se presenta primero a la Segunda Comisión y luego al Pleno de la Asamblea General. En esta última ocasión 120 Estados votan a favor de la Resolución 3281 (XXIX), en la que se presenta el documento, 6 lo hacen en contra⁵⁹ y 10 más se abstienen⁶⁰. Los 16 votos en contra y abstenciones incluían a prácticamente todos los países industrializados en los que se centraban los esfuerzos de promoción comercial descritos en la sección anterior. Durante los meses que siguen a esta aprobación la diplomacia mexicana invertirá un esfuerzo considerable en tratar de probar la validez jurídica de esta Resolución, tema en el que, sin embargo, no logra desarrollar un consenso internacional amplio.

El énfasis que al CDDEE recibió por parte de la diplomacia multilateral mexicana tuvo consecuencias muy importantes para la política exterior de México. Entre las más relevantes puede anotarse el papel que la Carta asumió, a lo largo de su proceso de negociación, como factor de coherencia en la diplomacia multilateral mexicana. Este papel fue, de hecho, similar al que los "principios fundamentales" habían tenido en décadas anteriores. Introducir referencias específicas tanto al NOEI y a la Carta como a la necesidad de su aprobación frecuentemente se convirtió en la más importante "instrucción implícita" de las delegaciones mexicanas ante los más diversos foros internacionales. Esta preocupación por lograr la inclusión de referencias a la Carta en todos los principales documentos emanados de los foros económicos y sociales del sistema de las Naciones Unidas, se expresó, por ejemplo, en la participación mexicana en las grandes Conferencias Mundiales que para estudiar los problemas del Medio Ambiente, la Alimentación, la Población, la Situación de la Mujer y los Asentamientos Humanos se llevaron a cabo a todo lo largo de estos años.⁶¹ En este sentido, la participación de los delegados mexicanos a cada una de ellas fue una continuación de aquella otra que se había dado en el seno de la III UNCTAD a través del propio Presidente de la República.

⁵⁹ República Federal de Alemania, Bélgica, Dinamarca, Estados Unidos, Luxemburgo y Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

⁶⁰ Austria, Canadá, España, Francia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Países Bajos y Noruega.

⁶¹ Entre los resultados más concretos de este énfasis reformador en el plano internacional estarán diversas modificaciones introducidas en el ordenamiento jurídico interno del país. El deseo de mantener la imagen internacional que se construía a través de esto llevó a que sobre prácticamente la totalidad de estos temas se diesen modificaciones en la legislación doméstica mexicana siempre unos cuantos meses antes de la respectiva Conferencia.



Con el objeto de reglamentar y aclarar conceptos relativos al mar, 150 países de la ONU se reunieron en cuatro sesiones.

Algunos límites del tercermundismo mexicano

En algunas ocasiones, tales como la intervención del Presidente mexicano ante la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974, en la que se acusa directamente a los países industrializados de apoyar el mantenimiento de relaciones de explotación en esta esfera, el tono diplomático mexicano se radicalizó efectivamente.⁶² En términos generales, sin embargo, México no fue el país que adoptó las posiciones más radicales en relación a los principios incorporados en la Carta a lo largo del proceso de su elaboración.

Esta actitud responsable se expresó, en múltiples ocasiones y en contexto que, de hecho, no se limitaban al proceso de negociación de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. Las principales propuestas mexicanas sobre Derecho del Mar constituyen un buen ejemplo de ello. Expresadas no sólo en el contexto de la negociación de la Carta sino, fundamentalmente, a lo largo de los cuatro periodos de sesiones que celebra la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Dere-

⁶² Secretaría de la Presidencia, "Discurso del Presidente de México en la Conferencia Mundial de la Alimentación".

cho del Mar en 1974 y 1975, las mismas incorporan un grado significativo de pragmatismo. En principio era éste un espacio atractivo para la expresión de los fundamentos conceptuales del "tercermundismo" mexicano. En efecto, durante las actividades de la Conferencia se planteó frecuentemente una situación en la que, en relación a algunos de los temas centrales de la agenda, se encontraban de un lado los países en desarrollo y, del otro, los desarrollados, capitalistas y socialistas.

El tema en el que la voluntad conciliadora mexicana se expresó con mayor claridad se refería al problema fundamental de la anchura del Mar Territorial. Un significativo grupo de países en desarrollo, entre los que destacaban varios latinoamericanos, proponía la extensión del mismo hasta las doscientas millas. Dada la naturaleza de esta figura jurídica, tal extensión no sólo implicaría un derecho del Estado costero sobre los recursos económicos que se encontrasen en ella —el objetivo central de los países en desarrollo que la proponían— sino una limitación considerable a la libertad de tránsito con otros objetivos. Las superpotencias navales resentían el impacto que esto tendría sobre su capacidad estratégica y, en consecuencia, se oponían a ello. La salida de esta diferencia de posiciones se encontró en el desarrollo de un nuevo concepto jurídico —la Zona Económica Exclusiva— en base al cual se garantizaba el primer objetivo sin afectar los derechos de terceros en relación al libre tránsito.⁶³ México tuvo un papel de primera importancia tanto en la gestación del concepto como en su posterior inclusión como uno de los puntos básicos del Tratado que eventualmente surgió de la Conferencia.

Esta dimensión pragmática del tercermundismo se reflejó en el contenido mismo de esta política. Su acento, por ejemplo, se puso a lo largo de todos estos años fundamentalmente en cuestiones relativas al orden —o desorden— imperante en las relaciones económicas y financieras internacionales. El tercermundismo mexicano intenta, sin lograrlo plena-

⁶³ En Caracas, al asistir a la primera sesión de la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, Luis Echeverría subraya el carácter conciliador de la figura, señalando que en ella "coexisten derechos del Estado ribereño y derechos de la comunidad internacional". Secretaría de la Presidencia, "Discurso del Presidente de México en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, en *Documentos de Política Internacional*". Un año antes, en 1973, durante su discurso ante el plenario de la Asamblea General, el Canciller mexicano, Emilio O. Rabasa, había ya señalado su satisfacción por el hecho de que, en relación a la figura de mar patrimonial o zona económica exclusiva, "no nos enfrentamos con una posición que sitúe al mundo en desarrollo en controversia con los países altamente industrializados...", "Address by the Secretary for Foreign Affairs of Mexico, Dr. Emilio O. Rabasa, at the XXVIII Session of the General Assembly of the United Nations, en Permanent Mission of Mexico to the United Nations, *Mexico in the XXVIII Session of the General Assembly*."

mente, ceñirse a las dimensiones económicas de las negociaciones Norte-Sur. La participación mexicana en el Grupo de los 77 —escenario por excelencia del “tercermundismo económico”— sobre todo en foros tales como la UNCTAD y el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas fue muy activa, llevándose muchas veces la presidencia de ese grupo. El Gobierno mexicano, sin embargo, no solicitó nunca a lo largo de todo el sexenio su admisión como miembro pleno de los principales foros políticos del “Tercer Mundo”.⁶⁴

Esto no quiere decir que el Gobierno mexicano se abstenga de adoptar posición frente a los más importantes temas políticos de la agenda internacional, tanto del periodo como de naturaleza más permanente. En temáticas sobre desarme la diplomacia mexicana sigue desempeñando, sin embargo, un papel de primera importancia al interior del foro universal. La invasión de Turquía a Chipre es firmemente condenada en 1974. A lo largo del sexenio se asumen también, por ejemplo, posiciones claras en el tema del colonialismo y el racismo. Por lo que se refiere al primero, los procesos independentistas de las ex-colonias portuguesas constituye, junto con el caso de Namibia, los puntos de atención más importantes. La situación imperante de manera más general en el cono sur africano es, a su vez, un tema frecuente en las intervenciones mexicanas sobre el segundo de ellos. En estos casos, sin embargo, las tomas de posición se dan generalmente no en el contexto de los esfuerzos de acción conjunta y coordinación de política llevados a cabo por los países en desarrollo sino en el marco de la expresión independiente y relativamente aislada de la opinión mexicana, frecuentemente en el marco de la intervención del Jefe de la delegación mexicana durante la sesión plenaria de la Asamblea General.

Los objetivos de este comportamiento son claros. La decisión, por ejemplo, de no incorporarse plenamente al Movimiento No Alineado contribuyó para que en el caso de los foros más relevantes de las demandas tercermundistas fuera posible para la diplomacia mexicana mantenerse alejada de las dimensiones políticas del conflicto Norte-Sur. Esto, sin embargo, no fue siempre posible en el espacio más amplio de las Na-

⁶⁴ En un plano más general debe recordarse que tampoco se buscó ocupar uno de los asientos no-permanentes del Consejo de Seguridad, lo cual contribuyó desde el inicio del sexenio a las críticas de quienes consideraban que la misma estaba demasiado centrada en las dimensiones económicas. Véase, por ejemplo, Ricardo Valero, *op.cit.* Un antecedente interesante tanto de la explicación de la decisión mexicana como de su crítica puede encontrarse en Antonio Gómez Robledo, “Directrices Fundamentales de la Política Exterior Mexicana”, en *Foro Internacional*, vol. VI, núm. 2-3, octubre 1965— marzo 1966. Véase especialmente la página 273.

La participación de México en el "Grupo de los 77" fue tan activa, que en ocasiones llegó a presidirlo.



ciones Unidas. Las primeras dificultades para mantener el tercermundismo mexicano en un plano estrictamente económico se anunciaron en el curso del propio proceso de construcción de alianzas a lo largo de la negociación de la CDDEE.

Los objetivos prioritarios específicos de las políticas exteriores de los principales países en desarrollo tenían diferencias considerables aún en el seno mismo del Grupo de los 77. En el caso de algunos de sus miembros más destacados estas diferencias de énfasis frecuentemente los llevaban a exigir como compensación por el apoyo brindado sobre un punto determinado, apoyo correlativo en otros puntos. De hecho, como fue sugerido en el capítulo anterior, tales transacciones no se limitaban estrictamente a las dimensiones económicas en las que se centraba la política exterior mexicana del periodo.

Esto era particularmente notable en el caso de los países árabes para los que la restructuración de la economía internacional y la solución del conflicto del Medio Oriente habían estado íntimamente vinculados desde el momento mismo del surgimiento del petróleo como instrumento de negociación real en ambas esferas. Uno de los desarrollos que más claramente mostraron tanto las limitaciones del tercermundismo mexicano como su por qué, el problema del "voto sionista" de 1975, estuvo directamente relacionado con este tipo de situación. La acción militar de Israel en Uganda en 1976 y la condena de la misma que la Cancillería mexicana hace basada en el principio de no intervención levanta de nueva cuenta las limitaciones de la PEM para "intervenir" en este tipo de situaciones.⁶⁵ La efectividad de las sanciones decretadas por las principales organizaciones judías nor-

⁶⁵ Mario Ojeda, *México: el surgimiento...*

teamericanas en este contexto se puede resumir en unas cuantas cifras. Hasta ese año los ingresos por concepto de turismo a México habían crecido a una tasa anual de 14% hasta alcanzar 1 200 millones de dólares. En 1975 tales ingresos cayeron 7% y en 1976 volvieron a caer.⁶⁶

Una vez que el esfuerzo por mantenerse en el plano económico muestra sus limitaciones, el Gobierno mexicano asume la imposibilidad de contar con un peso internacional relevante sin asumir, así sea sin proselitismos, una posición clara ante los más importantes conflictos político-estratégicos del momento. En el curso de su gira por el Medio Oriente, el Presidente mexicano intenta adoptar un papel más activo en la solución del conflicto árabe-israelí. La política exterior de México bajo Echeverría encuentra aquí, sin embargo, uno de sus fracasos más notables.

Este nuevo énfasis en lo político, por otra parte, no significó el abandono de las temáticas económicas. Precisamente fue en el curso de esta misma gira de donde surgió otra iniciativa que llegó a ser considerada como importante por los observadores políticos del momento: aquella dirigida a la creación de un "Sistema Económico del Tercer Mundo", diseñado sobre una propuesta similar presentada previamente en el espacio latinoamericano. El alcance de los contactos establecidos por el gobierno mexicano durante esos años constituye, junto con el carácter global de las negociaciones relativas al "nuevo orden económico internacional", un claro ejemplo de la "salida del hemisferio occidental" que encarna la política exterior de la administración Echeverría. Algunos de los temas más inmediatos y relevantes de la agenda mexicana de esos años se mantuvieron, sin embargo, en el mismo espacio regional en el que se había concentrado la atención mexicana en décadas anteriores.

La política regional y las relaciones con el resto de la América Latina y Estados Unidos

Las relaciones de México con el resto de América Latina pasan durante el sexenio de Luis Echeverría por una serie de cambios importantes tanto en el plano bilateral como en el de la acción multilateral a escala regional. Por lo que se refiere al primero de esos niveles, pueden identificarse tres momentos claramente diferenciados. El primero corresponde al primer año del Gobierno de Echeverría. En él se da una continuidad significativa con las tendencias dominantes del sexenio anterior. Se enfatiza la relación con Guatemala y, en general, Centroamérica. Empieza

⁶⁶ "The road back to confidence", *Time*, 21 de febrero de 1977, p. 16.

El Presidente de Chile, Salvador Allende fue recibido con gran cordialidad por el pueblo mexicano.



también la reactivación de relaciones con la revolución cubana, en relación a la cual se había incrementado el elemento de conflicto después de 1968. Este nuevo acercamiento llevará en el curso del sexenio a iniciativas significativas tanto en lo bilateral como en lo multilateral.

Es éste el caso en el que se expresa con mayor claridad el sentido original del "pluralismo ideológico" promovido por la diplomacia mexicana. Esta política sigue, por otra parte, al menos en sus etapas iniciales, una lógica de alcance latinoamericano. En agosto de 1974 los presidentes de Venezuela y Colombia expresaron, en una acción de indudable simbolismo, el deseo de restablecer relaciones con Cuba. La Décimo Sexta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores "para servir de Órgano de Consulta, en aplicación del TIAR", celebrada en San José, Costa Rica, dejará en libertad a los países miembros para restablecer relaciones con el gobierno revolucionario cubano. Para entonces varios países latinoamericanos, Argentina por ejemplo, ya habían dado ese paso. En la votación se abstuvieron Brasil y Nicaragua, en tanto que sólo Uruguay, Chile y Paraguay votaron en contra. Prácticamente al final de su gestión, el canciller mexicano, Emilio O. Rabasa reclamaría, de hecho, para México el mérito por el fin del...

67 "absurdo e injusto aislamiento a que estuvo sujeto (sic) Cuba, a partir de la IX Reunión de Consulta. Ha sido durante el régimen del Presidente Echeverría, y gracias a su tenaz insistencia sobre el tema, cuando se logró, al fin, merced a la fórmula de "libertad de acción" levantar las sanciones a Cuba.

67 "Proyección Universal de México...", p. 22.

En el segundo, del que forma parte central el acercamiento con el régimen de Salvador Allende en Chile, el Gobierno mexicano plantea una política latinoamericana estrechamente asociada con el objetivo de diversificación de relaciones políticas al que se hizo antes referencia. El acercamiento con Chile de la Unidad Popular se veía inicialmente como "funcional" tanto por el apoyo del gobierno chileno a las iniciativas internacionales mexicanas —fue el primer país que respaldó la idea de elaborar una Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados propuesta por el presidente de México— como por su importancia de elemento reivindicador de la "legitimidad revolucionaria" del régimen mexicano.

En relación al primero de esos objetivos, una consideración importante estaba dada por el elevado prestigio internacional que ese gobierno tenía, sobre todo en el mundo en desarrollo. El mismo 1972 Salvador Allende regresa la visita presidencial de principios de ese año. En el curso de sus actividades es evidente la conexión con los esfuerzos relegitimadores del Gobierno mexicano "hacia la izquierda". En un momento en el que la guerrilla urbana se empezaba a plantear como un problema real para el Estado, el Presidente chileno vino a México a señalar en uno de sus discursos, por ejemplo, que "[nadie] tiene razón para afirmar que los cambios no son posibles dentro del orden constitucional".⁶⁸ El acercamiento chileno-mexicano de esos años tendría, sin embargo, también costos en el plano de la política interna. Los más importantes se darán "hacia la derecha". Para mediados del sexenio resultaba claro que se había transformado en uno de los temas en los que la política exterior contribuiría a la creciente tensión que caracteriza durante esos años las relaciones del Gobierno mexicano con la iniciativa privada y, en general, los sectores más conservadores del país. La coincidencia entre el periodo de luto nacional de tres días declarado por el Gobierno de Echeverría luego del asesinato de Salvador Allende y el asesinato del industrial Eugenio Garza Sada catalizó y dio forma y expresión pública a este desacuerdo, cuyas raíces más importantes se encontraban, sin embargo, en otras esferas de la acción pública mexicana.⁶⁹

Después del golpe militar chileno el problema más inmediato que tuvo que enfrentar la diplomacia mexicana en ese país se refirió a la situación del significativo número de ciudadanos de ese país que, refugiados

⁶⁸ Véase Carlos Arriola, "El Acercamiento Mexicano Chileno, 1972-1973", en Varios autores, *Lecturas de política exterior mexicana*, (México: El Colegio de México, 1979).

⁶⁹ La presidencia promovió una serie de movilizaciones obreras dirigidas ostensiblemente a mostrar apoyo a Echeverría en su confrontación con los industriales regiomontanos que, aunque ciertamente limitadas, contribuyeron a la moderación de la postura empresarial. Véase Arriola, *op. cit.*

El Presidente de México declara luto nacional por el crimen del Presidente chileno Salvador Allende.



en la Embajada de México en Santiago, solicitaban asilo. Una vez resuelto este problema el Gobierno mexicano suspende sus relaciones diplomáticas con Chile, lo que toma por sorpresa a las nuevas autoridades de ese país. Todavía en mayo de 1974, de hecho, el régimen chileno por boca de su subsecretario Claudio Collado, señala que las relaciones entre ambos países son "absolutamente normales" y que el gobierno de su país espera el envío de un nuevo embajador. La suspensión de relaciones diplomáticas va, por otra parte, a ser seguida por una activa política de condena del régimen militar chileno en los más diversos foros internacionales que contribuye al mantenimiento de la aprobación de la política exterior por parte de los sectores más progresistas de la opinión pública del país.

El Sistema Económico Latinoamericano y la cooperación multilateral con América Latina

El rompimiento con el régimen de Pinochet en 1974 marca también el inicio del tercer momento de las relaciones mexicanas con el resto de la América Latina en el plano bilateral. El apoyo a las reivindicaciones panameñas sobre la revisión del status del Canal marca importantes elementos de continuidad. La nueva oleada de regímenes militares limita la nueva cuenta, sin embargo, el número potencial de aliados con los que puede contar la diplomacia mexicana en la región. En respuesta, ésta subraya las posibilidades de colaboración en el plano económico independientemente de los desacuerdos que puedan darse en el político. El énfasis en el pluralismo ideológico cambia de dirección a partir de la nueva situación creada por estos desarrollos. La política latinoamericana del Estado mexicano asume un énfasis crecientemente multilateral.

La crisis de la integración latinoamericana contribuye también a que algunas de las iniciativas más novedosas de la diplomacia multilateral mexicana de estos años se vincularán con los esfuerzos que se hacen en el campo de las relaciones económicas internacionales a un nivel global. Destaca al respecto, la creación de organismos puramente latinoamericanos en el plano económico. En el curso de su visita a Caracas en junio de 1974 Echeverría propone, junto con Carlos Andrés Pérez, Presidente de Venezuela, la creación de un Sistema Económico Latinoamericano (SELA) que se concreta en octubre de 1975. La rapidez con la que pudo establecerse la nueva organización —sólo pasaron 15 meses entre la propuesta original y la firma del Convenio de Panamá— llamó la atención de los observadores del momento, quienes en general tendieron a atribuirla a la acción conjunta mexicano-venezolana.⁷⁰

Este nuevo esquema de cooperación regional —que tenía entre sus objetivos centrales el establecimiento de un sistema permanente de consulta para la adopción de posiciones y estrategias comunes en relación a terceros países, grupos de países y organismos internacionales⁷¹— marcaría el surgimiento de México y Venezuela como nuevas “potencias emergentes” de la región. El énfasis en las temáticas económicas sería, por otra parte, lo que permitiese un cierto manejo de las tensiones inherentes en la coexistencia para ese momento de regímenes con ideologías muy distintas. No sólo eso sino que se logró la participación cubana como miembro del organismo, primera ocasión desde la expulsión del régimen revolucionario de la OEA en la que éste se vinculaba a un ejercicio regional de esta magnitud. El Estado mexicano promueve también el establecimiento de instancias de coordinación en espacios más concretos tales como el comercio internacional del azúcar (GEPLACEA), las comunicaciones navales (NAMUCAR) o la política energética (OLADE).

A través de las dos décadas cubiertas en este volumen, sin embargo, ni el Sistema Económico Latinoamericano llegó a cubrir las expectativas de sus creadores ni la diplomacia mexicana, por su parte, encontró en él un campo de acción permanente. Este relativo distanciamiento continuó hasta que en el sexenio de Miguel de la Madrid, nuestro país presentó un candidato a director del SELA. El candidato mexicano fue, sin embargo, derrotado.

Los esfuerzos dirigidos a la restructuración del sistema interamericano constituirían un segundo campo de acción multilateral mexicana en el

⁷⁰ La firma del Acuerdo de Cartagena con la que se estableció el Pacto Andino en 1969 sólo se dio después de tres años de negociaciones, por ejemplo. Véase, por ejemplo, Robert Bond, *op. cit.*

⁷¹ *Ibid.*

plano regional. Durante el primer periodo de sesiones de la Asamblea General de la OEA (14-22 de abril de 1971) se plantea la necesidad de cambios en la Organización, con lo que da inicio un proceso de revisión de sus documentos fundamentales. El principio de "pluralismo ideológico" encuentra precisamente algunas de sus expresiones más interesantes en el esfuerzo por actualizar los mecanismos del Sistema Interamericano. Los desarrollos de la política latinoamericana del Gobierno mexicano en el plano bilateral tuvieron, por otra parte, un impacto sobre la participación mexicana en este proceso. La diplomacia mexicana no asiste, por ejemplo, a la Asamblea General de la OEA celebrada en Santiago de Chile en 1976.⁷²

Las relaciones con Estados Unidos

Después del desencuentro de 1971, las relaciones mexicano-norteamericanas siguieron guías significativamente distintas en lo multilateral y en lo bilateral. "El nacionalismo y la necesidad —ha señalado Guy Poitras— fueron componentes de las políticas de Echeverría hacia Estados Unidos".⁷³ En el plano multilateral tanto global como regional las preferencias de ambos gobiernos difirieron, como ya se ha señalado, frecuentemente. Ni siquiera la prudencia mostrada en decisiones como el no buscar un asiento en el Consejo de Seguridad o no incorporarse a los foros políticos del "tercermundismo" evita un cierto deterioro en el tono de la relación con los norteamericanos.

Su nuevo activismo y su explosiva retórica contradijo la ampliamente aceptada visión de las relaciones exteriores de México como basadas en una negociación tras bambalinas, consistente, calculada y racional y se ganó también la enemistad de algunos funcionarios norteamericanos.⁷⁴

Las relaciones mexicano-estadunidenses durante la administración Echeverría presentan, así, una imagen de distanciamiento que en algunos casos tuvo una base de la realidad. Sin embargo, la validez de esta imagen debe relativizarse ante la evidente —aunque no publicitada— y estrecha cooperación en campos tales como el combate del tráfico de

⁷² Véase, por ejemplo, Carlos Pereyra, "Diplomacia Independiente. México, Nación Sólida", en *Excelsior*, lunes 24 de mayo de 1976, pp. 7 y 8A.

⁷³ Guy Poitras, *op.cit.*, p. 108.

⁷⁴ John F. McShane, "Emerging Regional Power: Mexico's Role in the Caribbean Basin", en Ferris y Lincoln, p. 198.

drogas y, en alguna medida, la seguridad interna. En el nivel bilateral, de hecho, la diplomacia mexicana buscó la conciliación de posiciones y la cooperación. Si se centra la atención en los problemas considerados como principales por el Gobierno mexicano destaca claramente esta disposición. En las palabras que el embajador saliente norteamericano, Joseph John Jova, dirigiera durante la comida de despedida que le ofreciera el nuevo Secretario de Relaciones Exteriores mexicano, Santiago Roel, el 2 de febrero de 1977, aquél recordó las diferencias de "criterios y de objetivos" entre ambos gobiernos en el plano multilateral, señalando, sin embargo, que siempre encontró en los representantes de México "un respeto absoluto para los puntos de vista contrarios y un sano deseo de limar asperezas y de buscar vías de conciliación en toda materia que no violaba los principios fundamentales".⁷⁵

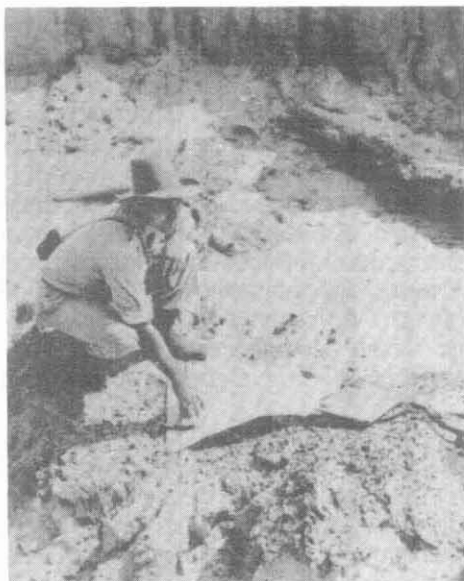
Más allá del ya señalado y fundamental problema del acceso comercial al mercado norteamericano, las cuestiones más relevantes en el plano bilateral eran en buena medida una herencia de administraciones anteriores. Destacaban, por ejemplo, los problemas de la salinidad del Río Colorado y la mano de obra migrante. Los logros obtenidos en una primera etapa de la solución del primero de ellos —aún queda pendiente, más de dos décadas después, la cuestión de la reparación de los daños ocasionados—, fueron significativos. Por lo que toca al segundo, en él se evidencian las vinculaciones de esta herencia con lo que podríamos llamar las "nuevas dimensiones" de las relaciones mexicano-estadunidenses.

En efecto, resulta particularmente interesante constatar que el único momento en el que los Estados Unidos parecen dispuestos a por lo menos discutir la demanda mexicana de llegar a un "nuevo acuerdo bracero" se da precisamente en el mismo momento en el que las consecuencias potenciales del boicot petrolero árabe sobre la economía norteamericana se han hecho particularmente evidentes, los medios de información norteamericanos "descubren" las reservas petroleras del sudeste mexicano y el secretario de Estado norteamericano inicia una gira particularmente importante para ellos por el Medio Oriente.

El descubrimiento de reservas petroleras en el Sudeste en 1974 introduce, de hecho, un nuevo y fundamental elemento en la relación. Según declaraciones oficiales mexicanas, los yacimientos descubiertos en el Sudeste de México tenían una extensión de 50 kms., de largo por 5 de an-

⁷⁵ El texto de las palabras del embajador Jova es reproducido en "Demanda México Respeto y Amistad Constructiva en sus Nexos con EU", *El Día*, 3 de febrero de 1977, p. 3.

El descubrimiento de reservas petroleras en el sureste de México incrementó las potencialidades negociadoras de nuestro país con Estados Unidos.



cho, con una reserva de 20 millones de barriles. Para octubre de 1974 se tenían 48 pozos productores, 25 en perforación y 10 en terminación.⁷⁶ México había tenido, de hecho, que importar 23.6 millones de barriles de petróleo crudo, lo que correspondía a 10% del consumo nacional. Los productos petroquímicos importados representaron 4.4% del consumo total y se generó un déficit por concepto de comercio de petróleo y derivados que representaba el 14.3% del déficit total de la balanza comercial.⁷⁷ Ante esta situación para fines de 1974 los nuevos mantos petrolíferos del sudeste representaban 37% de la producción total y se estimaba que para 1975 permitirían incrementar la producción en 150 mil barriles diarios adicionales.⁷⁸ El Banco Nacional de Comercio Exterior señalaba:

Se piensa que con las exportaciones de petróleo se fortalecerán las finanzas públicas, se revitalizará la intervención del Estado en la economía, y se podrá extender la educación y seguridad social cada vez más a amplios sectores de la población mexicana.⁷⁹

⁷⁶ Banco Nacional de Comercio Exterior, "Amplias Perspectivas de Explotación Petrolera", octubre de 1974, p. 1025.

⁷⁷ *Ibid.*, pp. 1022-1023.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 1025.

⁷⁹ Banco Nacional de Comercio Exterior, "Las perspectivas petroleras de México", octubre de 1974, pp. 994-997.



Durante la primera entrevista de los Presidentes Luis Echeverría y Gerald Ford, se discutió el convenio bracero

El problema de las relaciones con la OPEP se planteó de manera inmediata y obligó a una serie de definiciones por parte de las autoridades mexicanas. La potencialidad exportadora mexicana lo colocaba en una doble posición al respecto. Por una parte, de alguna manera se incrementaban sus potencialidades negociadoras ante los Estados Unidos, por poseer un material estratégicamente necesario para ellos. Por la otra, México se convertía en un potencial disruptor de las medidas políticas de los miembros de la OPEP, dirigidas no al aumento de precios sino a la limitación de suministros. La política estadounidense de evitar por otra parte que cundiese el ejemplo de los países exportadores de petróleo en el muy limitado número de países periféricos en los que una política de este tipo podría ser viable debe también ser tomada en cuenta a este respecto.

El aparente cambio de actitud norteamericana respecto al convenio bracero tiene lugar en el contexto de la primera entrevista del Primer Mandatario mexicano con el nuevo presidente norteamericano, Gerald Ford. La respuesta mexicana (convirtiendo en protocolar la entrevista Echeverría-Ford en la que se esperaba fuesen planteadas las cuestiones recién mencionadas) permite evitar tener que pronunciarse sobre la misma. La posterior decisión mexicana de abandonar la insistencia seguida hasta entonces para el logro del mencionado "acuerdo bracero" anula en la práctica cualquier posibilidad de negociación al respecto. La explicitación de los lineamientos generales que seguirá la explotación de los nuevos recursos petroleros opera también en el mismo sentido. México, se afirma, no favorecerá con sus recursos petroleros las economías de otros países en detrimento de la propia o de la de otros países en desarrollo y, en observancia de los principios incorporados en la Carta de

Derechos y Deberes Económicos de los Estados, apoya los esfuerzos de defensa de los precios de esa materia prima.⁸⁰

Durante el último año de Gobierno de Luis Echeverría un grupo de legisladores norteamericanos había enviado una carta al presidente Ford en la que denunciaban que Echeverría llevaba a México "al comunismo". Una "fuente diplomática" citada por un comentarista del *Washington Post*, resumía así la situación: "Nunca hubo un rompimiento abierto. Echeverría fue cuidadoso en ir demasiado lejos, y Washington tuvo cuidado de controlarse... Ambos sonreían en público pero las relaciones no eran buenas".⁸¹

La política exterior al cierre del sexenio

Los últimos dos años del sexenio de Luis Echeverría son testigos de algunos de sus fracasos más importantes en el campo de la política exterior. Una vez ausente el elemento cohesionador que representó durante el período 1972-1974 el proceso de negociación de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, el activismo internacional mexicano pierde el sentido de dirección y la coherencia que el proceso negociador había contribuido a darle. El desenlace del problema del "voto sionista" al que nos referimos páginas atrás llevará a la renuncia de quien fuera Secretario de Relaciones Exteriores durante los primeros cinco años de la administración Echeverría, Emilio O. Rabasa. Durante los últimos 11 meses de la misma Alfonso García Robles, una de las más destacadas figuras de la diplomacia profesional mexicana, asumirá la dirección de la Cancillería. Entre las primeras acciones del nuevo Secretario está la creación de una nueva Subsecretaría encargada de planeación de política que quedará a cargo de otra de las figuras más destacadas del Servicio Exterior Mexicano, Jorge Castañeda.

A pesar de esto, el limitado papel que la Secretaría de Relaciones Exteriores tiene en la definición e implementación de algunas de las decisiones más significativas del período contribuye al surgimiento de algunos de los temas más importantes de los años por venir que se anuncian claramente tanto en los logros como en los más importantes fracasos del último tramo del sexenio. Ya se ha mencionado el caso del ofrecimiento para desempeñar un papel de mediador en el conflicto del Me-

⁸⁰ *Ibid.*, p. 1024.

⁸¹ John M. Goshko, "Nueva Fase Amistosa México-EU", en *Excélsior*, 13 de enero de 1977.



Emilio O. Rabasa,
Secretario de
Relaciones Exteriores
durante los cinco
primeros años de la
gestión echeverrista.

dio Oriente. Un segundo problema se plantea en relación con España. La reacción que provocan en el Presidente mexicano los desarrollos que rodearon la transición política en España constituye en este caso el punto de partida.

El 12 de septiembre de 1975, es promulgada una nueva "ley anti-terrorista" en ese país, que restringe dramáticamente las capacidades de defensa de los acusados de esta clase de delitos. Con base en ella se condena a muerte a 11 jóvenes militantes de la oposición, cinco de los cuáles son ejecutados el 27 del mismo mes, ante una ola de protestas tanto nacionales como internacionales. En protesta tanto por un proceso que se considera manifiestamente injusto, como por las ejecuciones mismas, países como Francia, Gran Bretaña, Italia, Suecia y Suiza llaman a consulta a sus embajadoras acreditados en Madrid.

El mismo día de las ejecuciones, el Presidente Echeverría declara que las mismas se convertirán en "precipitadores de la caída de Franco".⁸² El 28 de septiembre el Gobierno mexicano suspende comunicaciones aéreas y telefónicas con España, comunica a la Oficina de Turismo española y a la Agencia EFE que deben cerrar y su personal abandonar el país en 48 horas y comunica a los barcos españoles que no les es permitido entrar en aguas mexicanas. La Secretaría de Relaciones Exteriores gira instrucciones a las embajadas y consulados mexicanos con el fin de que se abstengan de documentar en cualquier calidad migratoria a los ciudadanos españoles, con la sola excepción de los residentes en México y los perseguidos políticos.⁸³ El propio Presidente envía en la misma fecha

⁸² José de Fuentes Mares, *Historias de dos Orgullos*, (México: Océano, 1984). p. 189.

⁸³ Treviño y De la Pedraja, *op.cit.*, p. 96.

una carta a Kurt Waldheim, entonces Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, en la que luego de expresar su condena por la violación de los derechos humanos cometida por el gobierno español y argumentar que la situación de ese país pone en peligro la paz internacional, solicita se convoque una reunión del Consejo de Seguridad.

El objetivo de la misma, según el Primer Mandatario mexicano, sería que el Consejo pidiese a la Asamblea, con base en los artículos 5 y 6 de la Carta de la ONU, la expulsión del régimen franquista de la Organización. El Gobierno mexicano solicita al Secretario General que "pida a la Asamblea General que el régimen español sea suspendido del ejercicio de los derechos y privilegios inherentes a su calidad de miembro".⁸⁴ El Consejo, sin embargo no se reúne, desestimando la petición mexicana.

Después de la inacción del Consejo, la diplomacia mexicana vuelve a plantear el tema durante la XXX Asamblea General, sin obtener de nueva cuenta ningún resultado concreto. El representante soviético ante la Organización, por ejemplo, se opone a la iniciativa mexicana señalando que, en su opinión:

México no parece haberse percatado de que no hay un sólo miembro de las Naciones Unidas que no guarde esqueletos en su closet. Si empezamos a exhibirlos...el resultado podía ser desastroso.⁸⁵

El Gobierno mexicano mismo no estaba exento de este cargo, y el resultado final de su acción sería un ejemplo temprano de escrutinio de la política interior mexicana en el exterior. De hecho, el único impacto que la iniciativa presidencial mexicana será el abrir la posibilidad para que el propio Gobierno español no sólo acuse a la política mexicana de intervencionista sino que recuerde el papel de Echeverría como Secretario de Gobernación durante la represión del movimiento estudiantil de 1968:

...el Presidente Luis Echeverría carece de la estatura moral necesaria para lanzar acusaciones contra ningún Gobierno de los estados miembros de la Organización. En efecto, el señor Echeverría era Ministro del Interior del Gobierno Mexicano que tomó la decisión de lanzar al ejército contra unos estudiantes que trataban de mani-

⁸⁴ Citado en Luisa Treviño y Daniel de la Pedraja, *México y España: transición y cambio*, (México: Joaquín Mortiz, 1983), p. 91.

⁸⁵ "México y España en la ONU. Los esqueletos en el closet", *Proceso*, núm. 15, febrero de 1977, p. 53.

festarse en la Plaza de Tlatelolco... acción que produjo un elevadísimo número de víctimas y la indignación mundial...⁸⁶

Las dificultades que enfrentará una política exterior mexicana frecuentemente acusada por propios y extraños en los años siguientes de ser "candil de la calle y obscuridad en la casa", se planteará así abiertamente en este contexto. Las medidas adoptadas prueban de hecho ser contraproducentes también en otros términos. El costo comercial para México contribuye, por ejemplo, a la expresión de una cierta oposición al interior mismo del país.⁸⁷ El deterioro de las relaciones con España será, así, una de las herencias de la política exterior del sexenio. Ni siquiera la muerte de Franco, el 20 de noviembre del mismo año, permitió un acercamiento entre los gobiernos de ambos países que, de hecho, tendría que esperar hasta el inicio de la administración López Portillo.

Se plantea aquí, como en el caso de Chile, un problema más amplio, el de la relevancia de los principios fundamentales de la diplomacia mexicana para orientar un comportamiento internacional más activo. Estos eran en alguna medida la expresión jurídica de políticas de aislacionismo internacional a los que tuvo que recurrir el país en otros momentos de su desarrollo. Al entrar a una política internacional que por sus consecuencias implicaba necesariamente la toma de posiciones en diversos conflictos, era de preverse que el mantenimiento de tales principios tuviese momentos de gran tensión:

Se hizo difícil conciliar los principios del pasado con el carácter acertivo de la nueva política exterior. A medida que la política exterior se convertía en un elemento central de la política mexicana durante los setenta, la retórica del pasado se transformó en una guía imperfecta ante relaciones nuevas y más complejas.⁸⁸

La atención personal que el jefe de Estado mexicano da a la política exterior durante el sexenio de Echeverría, por otra parte, levanta indudablemente su prioridad en el contexto del conjunto de las acciones del Estado. Sin embargo, también presenta problemas. El estilo personal de gobernar se confunde en ocasiones con el tono que la diplomacia mexicana adopta en algunas negociaciones. Se levantan dudas sobre los intereses propiamente nacionales que se persiguen con los viajes presidenciales. De una situación en la que el Presidente mexicano rara vez

⁸⁶ Citado en Treviño y De la Pedraja, *op.cit.*, p. 73.

⁸⁷ Fuentes Mares, *op.cit.*, p. 193.

⁸⁸ Guy Poitras, "Mexico's Foreign Policy in an Age of Interdependence", en Ferris y Lincoln.

participaba en reuniones internacionales se pasa, en suma, a otra igualmente exagerada en la que en ocasiones el Jefe de Estado mexicano era el único asistente a ese nivel a algunas de ellas.

Todo esto contribuye a que, a final del sexenio, el activismo y la politización de la política exterior mexicana, particularmente en el frente "tercermundista" estuviesen asociados en la percepción de importantes sectores de la opinión pública mexicana con la crisis financiera que marcaba el fin del sexenio de Luis Echeverría Álvarez. Ambas constituían en esta lectura, las dos caras de un sólo proyecto populista e irresponsable.

Las dificultades que es necesario plantear rebasan, por otra parte, el campo específico de la política exterior. Los problemas a los que el Estado mexicano intenta responder, entre otros caminos, a través de su política exterior, no sólo siguen existiendo, sino que han empeorado al final de la gestión de Luis Echeverría. No es posible atribuir a la política exterior la responsabilidad por los problemas que se presentan al fin del sexenio. En ocasiones, de hecho, la casualidad puede haber sido exactamente la inversa. En opinión de Yoram Shapira, por ejemplo, las frustraciones que el programa de reformas encontró en el plano interno fueron "cruciales para llevar el centro de la atención y la energía de Echeverría a la arena externa".⁸⁹ Cambios relevantes para la política exterior en la política interna, leyes sobre inversión extranjera directa, transferencia de tecnología, y patentes y marcas.

Tampoco pueden negarse, sin embargo, los costos que aquella tuvo. Los que se dan en las relaciones con Estados Unidos han sido ya mencionados. Otros se expresan en el campo de la política interna mexicana. Una política exterior dirigida al menos en parte a recuperar la credibilidad del Estado mexicano ante los sectores progresistas de la coalición de gobierno había contribuido a reforzar el conflicto del mismo Estado con el sector privado que terminó por ser una de las más sobresalientes características de su Gobierno.

La contribución de la "nueva política exterior" en el plano de la problemática económica doméstica fueron también bastante limitados. Al finalizar el sexenio, el Banco Nacional de Comercio Exterior traza una comparación de lo alcanzado por la administración Echeverría con la experiencia de las décadas anteriores. Se intenta dar a tal comparación un tono positivo, "...el hecho de que los principales indicadores muestren una mejor evolución de esa etapa (el "desarrollo estabilizador" C.R.) en

⁸⁹ Yoram Shapira, *Mexican Foreign Policy under Echeverría*, (Beverly Hills: Sage, 1978), p. 8.

relación con la actual, oculta el deterioro que la situación global venía sufriendo; era de esperarse que ese deterioro hiciera crisis en algún momento".⁹⁰

La situación del sector externo de la economía mexicana, sin embargo, no sólo no permite dudas sino que se transforma en un involuntario epitafio del período que concluía. Las tendencias existentes en este campo al llegar Echeverría al poder se acentúan durante su gestión. La concentración en Estados Unidos, tanto como fuente de importaciones como destino de exportaciones se había mantenido relativamente constante. El porcentaje del déficit comercial representado por Estados Unidos de hecho se incrementa en el curso del sexenio. Tal déficit, por otra parte, aumenta de 1045.5 millones de dólares en 1970 a 3721.6 millones en 1975. Su relativo descenso en 1976 a 2731 millones de dólares no es suficiente para evitar la devaluación del peso el 31 de agosto de 1976. Para fines del sexenio de Echeverría el deterioro de un modelo económico fundamentado en la retórica pero escasamente en la práctica se había transformado en crisis abierta.

El Presidente saliente firma un acuerdo de estabilización con el Fondo Monetario Internacional, que es considerado por diversos analistas como "la única alternativa"⁹¹ de que dispone en ese momento. En el mismo se recomendaba una política de austeridad dirigida a la reducción tanto de los déficits público y comercial como de la deuda externa. Se imponían límites al empleo y la inversión públicos, recomendándose una política salarial austera, la liberación de los precios y el control del crédito. Algunos comentaristas consideraron en ese momento que el Convenio del FMI era menos exigente que aquellos otros firmados por la institución con otros países de América Latina durante el mismo período y atribuían esta situación al colchón representado por los recursos energéticos.⁹²

Este acuerdo constituirá la base de la política de estabilización implementada durante los primeros años del Gobierno de José López Portillo. La urgencia de la situación económica de la que partiría el Gobierno de José López Portillo ponía a la problemática económica realmente "en el asiento del conductor". El profundo impacto de todo esto sobre la política exterior se haría crecientemente claro a lo largo de los años siguien-

⁹⁰ México 1976: *Hechos/Cifras/Tendencias*, (México: Banco Nacional de Comercio Exterior).

⁹¹ Green, *Nexas*, p. 42.

⁹² Marc Rimez, "México. Una política económica de transición: 1977-78", CIDE, mimeo, 1978. p. 5.

tes. Entre las preguntas que habían quedado sin resolver destacaba una: ¿por qué el Presidente saliente había decidido no usar el elemento de negociación que le proporcionaba la "nueva" riqueza petrolera mexicana?

Una cosa, sin embargo, era ya transparente. Los condicionantes que la situación política y económica interna pondrá a la política exterior durante el sexenio de José López Portillo serán, por tanto, de naturaleza fundamentalmente distinta de aquéllos otros que habían contribuido a delinear las principales características de la política exterior bajo Echeverría.