



Foro internacional
ISSN: 0185-013X
ISSN: 2448#6523
El Colegio de México A.C.

Torres, Blanca
La política exterior de México durante el gobierno de Luis
Echeverría (1970-1976): el renovado activismo global
Foro internacional, vol. LXII, núm. 4, 2022, Octubre-Diciembre, pp. 677-734
El Colegio de México A.C.

DOI: <https://doi.org/10.24201/fi.v62i4.2950>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59973571001>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org



Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO DURANTE EL GOBIERNO DE LUIS ECHEVERRÍA (1970-1976): EL RENOVADO ACTIVISMO GLOBAL

MEXICAN FOREIGN POLICY DURING
THE GOVERNMENT OF LUIS ECHEVERRÍA
(1970-1976): RENEWED GLOBAL ACTIVISM

LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DU MEXIQUE SOUS
LE GOUVERNEMENT DE LUIS ECHEVERRÍA (1970-1976):
LE RENOUVELLEMENT DE L'ACTIVISME MONDIAL

BLANCA TORRES
El Colegio de México
btorres@colmex.mx

RESUMEN: La política exterior del gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) en gran medida se caracterizó por un renovado activismo y creciente alcance geográfico, con intensos esfuerzos de diversificación de las relaciones internacionales de México y mayor participación en varios organismos internacionales. Buscó aprovechar las condiciones favorables en el ámbito internacional, con el objetivo de ampliar sus márgenes de autonomía respecto a Estados Unidos, lo mismo que resolver problemas económicos y políticos inmediatos. Sin embargo, de manera paralela, intentó no descuidar la relación con este país, a la que se le siguió dando primacía por los intensos vínculos de distinta índole entre los dos vecinos. A lo largo del sexenio, el gobierno de Echeverría trató de evitar que su actividad multilateral, en la que mantuvo posiciones distintas o francamente opuestas a las estadounidenses en varios temas, incidiera negativamente en esas relaciones bilaterales. Sin embargo, este esfuerzo tuvo resultados decrecientes conforme se radicalizaron el discurso y las posiciones mexicanas en aquellas organizaciones.

Palabras clave: política exterior de México; Luis Echeverría Álvarez (1970-1976); diversificación; relación bilateral; Estados Unidos; relaciones multilaterales.

ABSTRACT: The foreign policy of the Luis Echeverría administration (1970-1976) can be characterized to a large extent by renewed activism and growing geographical reach, with intense efforts to diversify Mexico's foreign relations and greater participation in a number of international bodies. It sought to avail of favorable conditions on the global stage, with the aim of expanding its range of independent action with regard to the United States, while also resolving immediate economic and political problems. However, in parallel, it tried not to abandon the relationship with the latter country, which maintained its primordial position thanks to the close and diverse ties between the two neighbors. Throughout this six-year period, the Echeverría government sought to avoid these multilateral activities—which implied taking positions distinct from or frankly opposed to the United States on a number of issues—negatively impacting on this bilateral relationship. However, this effort saw decreasing returns as Mexican positions and discourse at these organizations became increasingly radical.

Keywords: Mexican foreign policy; Luis Echeverría Álvarez (1970-1976); diversification; bilateral relationship; United States; multilateral relations.

Traducción de FIONN PETCH, CM IDIOMAS

RÉSUMÉ : La politique étrangère du gouvernement de Luis Echeverría (1970-1976) se caractérise en grande partie par un activisme renouvelé et une portée géographique croissante, avec des efforts intenses pour diversifier les relations internationales du Mexique et par une plus grande participation à diverses organisations internationales. Celui-ci a cherché à profiter des conditions favorables de la scène mondiale, dans le but d'élargir ses marges d'autonomie par rapport aux États-Unis, ainsi qu'à résoudre des problèmes économiques et politiques immédiats. Cependant, en parallèle, il s'est efforcé de ne pas négliger la relation avec ce pays, qui continuait d'avoir la primauté en raison des liens intenses de différentes natures entre les deux voisins. Tout au long du sexennat, le gouvernement Echeverría a tenté d'empêcher que son activité multilatérale, dans laquelle il maintenait des positions différentes ou franchement opposées à celles des États-Unis sur diverses questions, n'ait un impact négatif sur ces relations bilatérales. Cependant, cet effort a eu des résultats décroissants à mesure que le discours et les positions mexicaines se radicalisaient au sein de ces organisations.

Mots clés: politique étrangère mexicaine; Luis Echeverría Álvarez (1970-1976); diversification; relation à double sens; États Unis; relations multilatérales.

Traducción de RAFAEL SEGOVIA, CM IDIOMAS

Fecha de recepción: mayo de 2022.

Fecha de aceptación: julio de 2022.

INTRODUCCIÓN

Los estudios que se han publicado sobre las relaciones internacionales y, específicamente, sobre la política exterior de México durante el gobierno de Luis Echeverría coinciden en que mostró un fuerte activismo y un creciente alcance geográfico a lo largo del sexenio.¹ En su mayoría, ponen énfasis en que en los dos decenios previos esa política había sido de muy bajo perfil, con un breve periodo de activismo durante los años del gobierno de Adolfo López Mateos (1958-1964). Un análisis reciente va más allá en cuanto a resaltar el alcance del multilateralismo impulsado por López Mateos. Argumenta que su política exterior tuvo dimensiones globales² y que respondía a la posibilidad e interés de este presidente en tener un papel más activo en la configuración del orden mundial posterior a la Conferencia

¹ Entre los primeros y más lúcidos análisis de esa política, destacan los siguientes: Mario Ojeda, *México, el surgimiento de una política exterior activa* México, Secretaría de Educación Pública, 1986, y Carlos Rico, *Hacia la globalización, México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, México, El Colegio de México, tomo VIII, 2010.

² Este autor subraya que reflejaba la intención del mandatario de resguardar la soberanía de México sobre la toma de decisiones políticas y económicas internas, y buscaba aumentar el peso del país como interlocutor en asuntos de gran importancia en esos momentos, como era la descolonización, el armamento nuclear y la justicia social para los países en desarrollo. Eric Zolov, *The Last Good Neighbor. Mexico in the Global Sixties*, Durham, Duke University Press, 2020.

de Bandung;³ sugiere también que estableció las bases para el activismo global echeverrista en los años setenta.

De hecho, una revisión cuidadosa de la literatura nos muestra que México participó en 1944 en la Conferencia de Bretton Woods, en donde se aprobó la constitución del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (hoy denominado Banco Mundial), con aportaciones importantes para los países en desarrollo (PED).⁴ También en los años cuarenta participó con gran entusiasmo en la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), promoviendo un papel amplio de la misma, y enseguida buscó afanosamente acotar las facultades de la Organización de Estados Americanos (OEA) creada poco después. En los siguientes dos decenios, el Estado mexicano redujo, que no eliminó, su nivel de actividad excepto en el sexenio 1958-1964.⁵ Después de otros seis años de repliegue relativo, con esfuerzos sostenidos respecto a

³ Promovida por los jefes de Estado de Egipto, Gamal Abdel Nasser, y Jawaharlal Nehru, de Indonesia, reunió a más de dos decenas de países africanos y asiáticos, muchos de ellos producto de la reciente descolonización. Su objetivo era alentar la cooperación económica y cultural entre sus miembros. Se manifestaban en contra del colonialismo y el neocolonialismo y rechazaban ser incluidos en las esferas de influencia de Estados Unidos, de la Unión Soviética o de sus antiguas metrópolis. Propusieron una serie de principios que debían guiar las relaciones internacionales, que serían recogidos por el Movimiento de Países no Alineados.

⁴ Para un recuento y reflexión sobre la participación de México en la Conferencia y de sus resultados, de un funcionario que participó activamente en ella y que subraya el papel que los representantes mexicanos tuvieron en el diseño de esas instituciones, resaltando el logro de la incorporación de una cláusula relacionada con el destino del flujo de préstamos del Banco Mundial, que equiparaba el monto que debía destinarse al desarrollo y a la reconstrucción de los países afectados por el reciente conflicto mundial, véase: Víctor L. Urquidí "Bretton Woods: un recorrido por el primer cincuentenario", *Revista Comercio Exterior*, octubre de 1994, pp. 838-847, <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/364/1/RCE1.pdf>

⁵ Véase: Blanca Torres, *Hacia la utopía industrial. Historia de la Revolución mexicana*, tomo 21, México, El Colegio de México, 1979.

ciertos temas, como el desarme y el derecho del mar, se dio paso al periodo de intenso activismo de Echeverría, tanto a nivel bilateral como multilateral. En este último ámbito, México desempeñó un papel importante en el impulso del Nuevo Orden Económico Internacional, que fue promovido por los PED en los años setenta y cuyo estudio ha sido recuperado recientemente por académicos que podemos enmarcar en lo que se denomina el regreso a la historia de lo global.⁶ Por ello, en estos momentos, vale la pena ahondar en las aportaciones mexicanas en ese y, en algunos otros temas importantes, durante el periodo. Hay que precisar que con la propuesta de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados (CDDEE), la principal contribución a ese esfuerzo en el sexenio, México intentó de nuevo incidir en la modificación del funcionamiento de la gobernanza económica global, no únicamente con propósitos de mediano o largo plazo, sino también inmediatos: mejorar las condiciones internacionales que en esos momentos obstaculizaban la continuación del crecimiento económico sostenido que se había logrado en decenios previos.

Si bien, de manera explícita o implícita, la mayoría de los estudios sobre la política exterior en el sexenio 1970-1976 enfocan el grado de autonomía o de “independencia” que México intentó mantener respecto a Estados Unidos poniendo el acento en el multilateralismo, son pocos los que profundizan sobre la política mexicana hacia ese país vecino que, tal como se sostiene en este artículo, siguió siendo considerada por el gobierno mexicano como la más importante. Ahondar en este aspecto es necesario para ofrecer una visión más completa de la política exterior en aquellos

⁶ Estas investigaciones enfocan “la forma en que los actores históricos concebían lo internacional y lo global, y cómo se imaginaban y construían las instituciones y organizaciones para su gobernanza”. Christy Thornton, “A Mexican International Economic Order? Tracing the Hidden Roots of the Charter of Economic Rights and Duties of States”, en *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development*, vol. 9, 3, 2018, pp. 389-421.

años. Aunque desde el inicio del sexenio se planteó discretamente la necesidad de diversificar las relaciones económicas y políticas, no sólo se reconocían los múltiples lazos que unen a este país con el vecino del norte, si no que en el ámbito económico a corto plazo se consideraba necesario seguir contando con el apoyo financiero y el mercado estadounidense, del cual dependía en gran medida la economía mexicana. Se dieron, hay que precisar, cambios significativos en el manejo de varios asuntos de las relaciones bilaterales.⁷ Aquí subrayamos el claro intento de “compartimentalizar” los temas, esto es, en llevar a cabo las negociaciones sobre cada uno de manera separada a fin de que los problemas que las diferencias y obstáculos de una de ellas no “contaminara” las que se llevaban a cabo en otras. También se muestra cómo México intentó seguir este enfoque no sólo en los asuntos bilaterales, sino que se trató de hacer lo mismo en relación con el activismo multilateral mexicano, aunque con poco éxito, ya que éste sí tuvo impactos negativos crecientes sobre la relación bilateral conforme avanzó el sexenio. Se precisa, sin embargo, que en algunos temas multilaterales, las posiciones mexicanas y estadounidenses no fueron antagónicas e inclusive en uno u otro ámbito tuvieron un buen grado de coincidencia, aunque a veces temporal. También se hace patente que en la puesta en práctica de la política hacia Estados Unidos no sólo se acudió a los canales formales, sino también a algunos informales.

Por lo anterior, en este artículo, después de referirnos en términos generales a la política exterior mexicana en el sexenio 1970-1976 y a las modificaciones del escenario internacional y la situación política interna que en buena medida la explican, profundizamos en la política mexicana hacia Estados Unidos y, luego, hacia otros países o grupos de países

⁷ En este aspecto, los análisis de Ojeda y Zolov son también excepciones importantes. Este último, inclusive propone que el mantenimiento de la política del “buen vecino” tuvo una utilidad estratégica para México en su “giro global”. Zolov, *op. cit.*, pp. 46 y siguientes.

y al activismo multilateral.⁸ Por razones de espacio nos centraremos, en lo que respecta a este último, en el tema en que el gobierno mexicano puso mayor atención y que tendría mayor resonancia internacional, la CDDEE. Propuesta precisamente por Echeverría en 1972, en su elaboración final participó activamente el gobierno mexicano, sobre todo desde que ocupó la presidencia del G77 en 1974. Para ofrecer una visión más amplia de la política del sexenio, enseguida nos referimos brevemente a las posiciones mexicanas en las negociaciones sobre desarme y el derecho del mar, que no sólo se reflejan también en algunos postulados de la CDDEE, sino que el impulso de las mismas tendría efectos positivos para México en el mediano y largo plazo. Por último, mencionamos la actuación de México a nivel latinoamericano y los esfuerzos por aumentar su influencia regional. La importancia que el nuevo mandatario pretendía darle a esta región se manifiesta en su discurso inaugural. Destacamos que inicialmente México buscó acercar la región a Estados Unidos y lograr que el gobierno de este país le prestara atención a esta última. Enseguida nos referimos a su esfuerzo por crear modestas instituciones alternativas de tipo económico, exclusivamente regionales, y en la reforma de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Al analizar el renovado activismo internacional mexicano del primer quinquenio de los setenta, subrayamos la participación directa de Echeverría, sus esfuerzos por convertirse en mediador a nivel mundial en varios de los temas en los que se dio mayor enfrentamiento entre el mundo desarro-

⁸ Aunque aquí se reconoce que la personalidad del mandatario mexicano tuvo impacto en la elaboración y puesta en práctica de esta política, no nos referiremos a este aspecto hasta ahora poco estudiado por razones de espacio y por considerar más importantes los otros factores mencionados. Para una de las investigaciones recientes respecto a la personalidad del mandatario, véase: Carlos Manuel Morales, “La psicología del poder. Echeverría y la política exterior de México, 1970-1976. Una propuesta de estudio desde la psicología política”, tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales, México, El Colegio de México, 2021.

llado y aquel en desarrollo, precisando que, si bien el Estado mexicano buscó afanosamente alianzas con otros países, en especial de este segundo grupo, en algunas ocasiones optó por una posición solitaria.

En este trabajo se procura hacer un seguimiento sistemático de las reflexiones de algunos funcionarios y académicos mexicanos que participaron directamente en el diseño o puesta en práctica de la política exterior mexicana en el periodo bajo análisis, expresadas en un pequeño número de artículos de su autoría en revistas especializadas, así como de las aportaciones de los más acuciosos análisis publicados en fechas más recientes que nos permiten introducir precisiones y matices que el acceso a nueva información permite. También se acudió en buena medida a la documentación de los Archivos Nacionales de Washington, que contienen detallada información sobre la implementación de la política exterior mexicana y de las discusiones en los organismos internacionales sobre los temas a los que aquí nos referimos.

LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO (1970-1976)

Entre los análisis de la política exterior mexicana desde la Segunda Guerra Mundial y hasta 1970 destacan los trabajos pioneros de Mario Ojeda. Este autor argumentó que en los tres decenios posteriores a la guerra, México se esforzó por mantener una independencia relativa respecto a su poderoso vecino del norte; explicó que cooperaba con esta potencia en asuntos que eran fundamentales para ésta y podía disentir en aquellos que, aunque importantes, no le eran fundamentales.⁹ En la búsqueda de un margen de inde-

⁹ Aunque varios autores hablan de “autonomía”, Ojeda la denomina “independencia relativa”, Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976. Véase también: Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez Oliver (eds.), *En busca de una*

pendencia respecto a su vecino del norte, subraya, el Estado mexicano optó, hasta 1970, por una política exterior de bajo perfil, opción seguida en ciertos momentos, según señalan algunos analistas, por varios países latinoamericanos que tuvieron el mismo objetivo.¹⁰ Hay que precisar, nos dicen otros autores, que en algunos momentos de esos años de repliegue, el Estado mexicano sí recurrió “a las instituciones internacionales y al uso de instrumentos legales y diplomáticos para frustrar o restringir el uso abusivo del poder y las acciones agresivas de las grandes potencias”, aun cuando el blanco de éstas no fue el propio país, sino algún vecino.¹¹ Otros autores añaden que tuvo una participación constante, aunque discreta, en foros multinacionales sobre todo aquellos relacionados

nación soberana. *Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, CIDE/Secretaría de Relaciones Exteriores, 2006.

¹⁰ Esta opción correspondería a lo que dos destacados analistas de la política exterior de los países latinoamericanos denominan “repliegue”. Estos estudiosos argumentan que los países de esta región han optado, en uno u otro momento, por dos “pequeñas grandes estrategias”: la búsqueda de autonomía y la aquiescencia respecto a Estados Unidos a partir de la consolidación de la hegemonía de este país en el continente. Consideran que México fue uno de los países que optó por la primera de ellas de manera más constante a lo largo de gran parte del siglo XX. Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian, “Grand Strategy”, en Jorge I. Domínguez y Ana Covarrubias (eds.), *Routledge Handbook of Latin America in the World*, Nueva York y Londres, 2015. Véase también: Tom Long, *Latin America Confronts the United States. Asymmetry and Influence*, Nueva York, Cambridge University Press, 2015.

¹¹ Esta opción se vislumbra en los casos de Guatemala, en 1954, y en el de Cuba después de la revolución de 1959, y correspondería a lo que Russell y Tokatlian denominan “equilibrio blando” (*soft balancing*). Las otras dos estrategias que estos autores mencionan y que sigue también México en varios momentos, incluyendo en el periodo bajo análisis, son la diversificación de las relaciones internacionales y la “unidad colectiva”, que consistiría en aumentar la integración, cooperación y concertación entre los países latinoamericanos con el propósito de sumar fuerzas y robustecer la capacidad de negociación individual y grupal. Russell y Tokatlian, *op.cit.*, y de los mismos autores, “América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 104, pp. 157-180.

con el desarme y el derecho del mar.¹² Todos coinciden en que se dio luego un sexenio de activismo intenso, que incluyó la búsqueda de acercamiento a varios países de distintos continentes durante el gobierno de López Mateos, al que le siguió un nuevo periodo de repliegue. Publicaciones más recientes, dijimos, hacen necesario introducir matices en esas visiones, al demostrar el esfuerzo mexicano por seguir influyendo en el funcionamiento de las organizaciones internacionales, especialmente en instituciones financieras, de inversión y comercio, como el FMI, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).¹³ Demandó insistentemente la ampliación de la representación de los PED y el aumento del flujo de fondos hacia ellos.¹⁴ Aquí hay que añadir su denodado esfuerzo por lograr la firma del Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina

¹² Para una discusión de distintos análisis de la política exterior mexicana en el sexenio echeverrista, véase Elodie Brun y Humberto Garza, “El tercermundismo y la diplomacia del petróleo: la política exterior de Luis Echeverría y José López Portillo, 1970-1982”, *Foro Internacional. Antología de estudios de política y relaciones internacionales*, vol. 4, México, El Colegio de México, 2019.

¹³ Una publicación reciente pone énfasis en que, desde el inicio de la época posrevolucionaria, México trató intermitentemente de influir en el diseño o funcionamiento de los organismos internacionales económicos y financieros demandando mayor representación para los países en desarrollo y la “redistribución” de los fondos excedentes en los países ricos hacia estos últimos. Christy Thornton, *Revolution in Development: Mexico and the Governance of the Global Economy*, EE.UU. University of California Press, 2021.

¹⁴ Thornton argumenta que México procuró trabajar dentro del sistema de gobernanza económica global existente en la posguerra para apoyar su esfuerzo de desarrollo económico, logrando atraer fuertes flujos de fondos vía préstamos de las instituciones financieras internacionales o inversión procedente de los países ricos. Precisa que no se sumó a aquellos que con mayor intensidad demandaban la creación de nuevas instituciones o cambiar profundamente su manejo. El costo de esta política de México en el mediano plazo, esto es, después de su crisis económica de los ochenta, afirma la autora, fue el abandono de su patrón de desarrollo económico dirigido por el Estado, Thornton, *ibid.*

y el Caribe (conocido también como Tratado de Tlatelolco), que finalmente se firma en 1967.

Los estudiosos de la política exterior durante el gobierno de Luis Echeverría consideran que ésta se explica por los profundos cambios tanto en el escenario internacional como en la situación económica y política interna mexicanas, poniendo énfasis en unos u otros.¹⁵ Coinciden así con la gran mayoría de los análisis que se han hecho sobre la política exterior de otros países que no son potencias. Respecto al primer tipo de factores, Zolov afirma que el escenario internacional en los años setenta “ofrecía una oportunidad sin precedentes para que los actores periféricos dejaran su marca en el orden global.”¹⁶ Por ello, a continuación, nos referiremos a esos cambios, para luego hablar de las condiciones políticas internas que también impulsaron la modificación de la política exterior del país.

Los cambios en el escenario internacional e interno

Al hablar de las modificaciones en el escenario internacional a principios del decenio de los setenta, los analistas subrayan el inicio de un periodo de distensión entre las dos grandes potencias, Estados Unidos y la Unión Soviética. También ponen énfasis en que desde los sesenta se observaba una gradual diversificación del poder y que el mundo se orientaba hacia la multipolaridad. Europa y Japón mostraban ya una fuerte recuperación económica y se convertían en importantes competidores de Estados Unidos en el mercado internacional.¹⁷

¹⁵ Ojeda y Rico hacen hincapié en uno u otro tipo de factores dependiendo del tema específico. Por su parte, el énfasis en los factores internos lo encontramos en Yoram Shapira, “Mexico’s Foreign Policy under Echeverría. A Retrospect”, *International Economic Affairs*, vol. XXIV, núm. 4, primavera de 1978.

¹⁶ Zolov, *op.cit.*, p. 290.

¹⁷ Estos son los cambios que destacan los analistas mexicanos, entre ellos Ojeda, *op. cit.* y Olga Pellicer de Brody, “Cambios recientes en la po-

La distensión internacional, señalan algunos estudiosos, había sido impulsada desde fines de esa década por la denominada Doctrina Nixon. Respondía tanto a una creciente oposición interna a la guerra de Vietnam, como al aumento de los problemas económicos estadounidenses, entre los que destacaba un creciente déficit público producto de los enormes gastos en materia militar, tanto por la guerra en el sureste asiático como por la carrera nuclear entre las dos superpotencias. De ahí que una de las primeras medidas de política exterior del presidente Richard Nixon fue iniciar conversaciones con su homólogo soviético, que llevarían a la firma de las denominadas *Strategic Arms Limitation Talks* (SALT I y II) y otros acuerdos de desarme en el primer quinquenio de los setenta.¹⁸ Siguiendo la visión de Henry Kissinger, Consejero de Seguridad en el gobierno de Richard Nixon y luego Secretario de Estado, de que las únicas relaciones que importan son aquellas entre las potencias, Washington procuró también un acercamiento con la República Popular China, país que crecía rápidamente en el terreno económico y militar. El gobierno estadounidense aprovechó para ese acercamiento el surgimiento del conflicto sino-soviético. Paralelamente se observó el descuido de ciertas regiones, incluyendo América Latina.

A esos cambios se sumaron aquellos en la economía mundial, generados entre otros factores por las fuertes medidas estadounidenses adoptadas a partir de agosto de 1971 para recomponer su maltrecha economía. Llegó a su fin el sistema de Bretton Woods, que había contribuido hasta entonces a un buen grado de estabilidad financiera mundial y a un periodo

lítica exterior de México, *Foro Internacional*, vol. XIII, 2, 1972, pp. 139-154; e “Introducción”, en “Documentos y comentarios en torno al viaje del Presidente Echeverría”, *Foro Internacional*, vol. XIV, 1, 1973; Carlos Arriola, “Acercamiento mexicano-chileno, 1972-1973”, *Foro Internacional*, vol. XIV, 4, 1973, pp. 507-547, y “Echeverría en Latinoamérica”, *Foro Internacional*, vol. XV, 1, 1974, pp. 103-115.

¹⁸ Véase: Henry Kissinger, *Diplomacy*, Nueva York, Simon & Schuster, 1994; Robert S. Litwak, *Detente and the Nixon Doctrine. American Foreign Policy and the Pursuit of Stability, 1969-1976*, Cambridge, University Press, 1986.

de crecimiento económico sostenido de más de dos decenios. Para complicar esa situación, a partir de 1973, aprovechando las nuevas condiciones internacionales, la Organización de Países Productores de Petróleo (OPEP), creada más de un decenio antes, logró acordar e implementar la reducción de la oferta de petróleo con el consecuente aumento de los precios del energético. Se observó entonces un periodo de estancamiento con inflación a nivel internacional, que se mantuvo el resto del sexenio de Echeverría.¹⁹

En la profunda modificación de los ámbitos político-estratégico y económico mundiales las no potencias percibieron problemas, pero también la ampliación de sus márgenes de acción. Los gobernantes más activos de varios de los países de Asia y África consideraron que el debilitamiento del mundo desarrollado les permitiría avanzar sus propuestas de “búsqueda de un nuevo orden económico internacional”.²⁰ Estos países mostraban ya no sólo interés en una mayor participación en el escenario internacional y reivindicaciones por

¹⁹ Para una reinterpretación reciente de ese proceso de estancamiento con inflación, véase Robert Barsky y Lutz Killian, “Do we really know that oil caused the great stagflation. A Monetary Alternative” (pp. 137-198), en Ben S. Bernanke y Kenneth Rogoff (eds.), *NBER Macroeconomics Annual* 2001, vol. 16, EE.UU., National Bureau of Economic Research, MIT Press, <https://www.nber.org/books-and-chapters/nber-macroeconomics-annual-2001-volume-16> (consulta del 28 de abril de 2022). El caso específico de México lo analiza Eduardo Gonzalez, “La política económica 1970-1976: itinerario de un proyecto inviable”, *Investigación Económica*, vol. 36, núm. 14, julio septiembre de 1977, pp. 25-69, y José Romero, “La época estatista (1970-1982). El principio del fin del milagro mexicano”, en *La década 1970-1982*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 2018.

²⁰ El retiro del presidente Charles de Gaulle en Francia, la derrota electoral de Edward Heath en Gran Bretaña y los problemas que enfrentaba Estados Unidos en la guerra de Vietnam y, en lo particular, el presidente reelecto, Richard Nixon, eran vistos por algunos de sus gobernantes como expresiones de ese debilitamiento. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *Reseña histórica de la UNCTAD en su 50º aniversario*, Nueva York, Ginebra, 2014, https://unctad.org/system/files/official-document/osg2014d1_es.pdf

aquello que consideraban era la explotación colonial, sino en reformar el orden establecido después de la Segunda Guerra Mundial. Subrayaban la necesidad de unir esfuerzos para aumentar su poder de negociación frente a los países desarrollados. En el ámbito económico, sus reclamos se centraron en una mayor representación en los organismos internacionales y en la “redistribución” de los flujos de fondos excedentes en los países ricos hacia el mundo en desarrollo.²¹ Impulsaron con éxito la realización de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD por sus siglas en inglés) y dentro de ésta, la formación del Grupo de los 77, integrado por los PED que asistieron a la primera de estas conferencias en 1964.²² Con esa base, si bien con propósitos más amplios, en 1961 surgió el Movimiento de Países no Alineados. Desde la II UNCTAD, celebrada en 1969, los objetivos de aquellos países fueron la modificación de las políticas comercial, financiera y tecnológica de los países desarrollados para ampliar la participación de los productores de materias primas y artículos semielaborados.

En la primera parte de esa década de los sesenta se acentuó la identificación del conjunto de los PED como el Tercer Mundo, concepto surgido un decenio antes. Este término seguía siendo ambiguo y, según varios analistas, no reflejaba enteramente las grandes disparidades entre aquéllos tanto en el ámbito económico como en el político.²³ Además, su integración a grupos con objetivos específicos, como el Movimiento de Países No Alineados o la OPEP, variaba nota-

²¹ Véase: Elodie Brun, *El cambio internacional mediante las relaciones Sur-Sur*, México, El Colegio de México, 2018.

²² A diferencia de los países capitalistas desarrollados, que subrayaban las ventajas del libre cambio comercial, abogaban por sistemas arancelarios preferenciales.

²³ Un agudo analista, quien participó en varias de las negociaciones económicas internacionales en esos años, sostiene que sólo se aglutinaban “en torno a quejas comunes sobre lo inadecuado de la participación de los países atrasados. Eugenio Anguiano, “México y el Tercer Mundo. Racionalización de una posición”, *Foro Internacional*, vol. XVIII, 1, 1977, p. 182.

blemente.²⁴ Sin embargo, tenían como característica común haber padecido y “seguir padeciendo” una forma de dominación política por parte de otros países.²⁵ La unanimidad que lograban en las votaciones en las sesiones de las organizaciones internacionales a pesar de sus diferencias, inclusive sobre propuestas de resolución radicales, preocuparon al gobierno estadounidense que, como veremos más adelante, decidió desde principios de los setenta tomar medidas concretas para modificar esa situación. Estas incluyeron un esfuerzo constante por unificar las posiciones de los países desarrollados, que hasta entonces habían mostrado divisiones en cuanto a responder afirmativamente a una u otra de las demandas del mundo en desarrollo.

En lo que se refiere específicamente a América Latina, se observa una división clara respecto a la participación de los países en la oleada tercermundista. Media docena de éstos participaron de manera decidida en las actividades del G77 y se acercaron o integraron al Movimiento de Países no Alineados. Éste fue el caso, en la primera mitad de los setenta, de aquellos que en esos años tuvieron, en uno u otro momento, gobiernos con tendencias reformistas como Perú, Venezuela, Ecuador, Colombia, Argentina y Chile.²⁶ Les interesaba, en particular, lograr cambios en su relación con las empresas multinacionales, la recuperación de la propiedad o el manejo de algunos recursos naturales, incluyendo los marítimos, y la modificación de los términos del intercambio comercial. Uno que otro planteaba también alternativas en materia de seguridad continental.²⁷ Aprovecharon en el

²⁴ Por ejemplo, el autor antes mencionado subraya que sólo un número relativamente pequeño de éstos eran miembros activos del Movimiento de Países No Alineados.

²⁵ Al destacar esta característica común, esta autora califica positivamente el esfuerzo de esos países por preservar su diversidad frente a las potencias dominantes que preferían su homogeneización. Brun, *op. cit.* p. 31.

²⁶ *Loc. cit.*

²⁷ María Cecilia Míguez, “El concepto de pluralismo ideológico en América Latina y la política exterior argentina”, *Análisis Político*, núm. 94,

primer quinquenio de los setenta la etapa de “descuido benevolente” por parte de Washington, que incluyó la reducción notable de los fondos de apoyo que orientó en el decenio previo hacia la región.²⁸

Fue precisamente Salvador Allende, como presidente de Chile, uno de los primeros en impulsar el concepto de pluralismo ideológico, que con variantes importantes resultado de las condiciones internas de cada país y de los objetivos últimos de los gobiernos involucrados, comenzó a ser propuesto por los países mencionados anteriormente.²⁹ En lo que se coincidía era en el llamado al mantenimiento o reanudación de las relaciones con todos los países, incluyendo los socialistas, esto es, sin importar su régimen político o patrón económico. En el fondo se pretendía ampliar el grado de autonomía respecto a Estados Unidos e impulsar un mayor grado de integración de América Latina como base del desarrollo de la región. Sin embargo, a partir del golpe de Estado en Chile y la muerte de Allende, se establecieron en algunos países latinoamericanos regímenes autoritarios, con fuerte componente o extracción militar, algunos de los cuales abandonaron, aunque a veces de forma temporal, esas políticas.³⁰

A partir de 1974, se registraron profundos cambios en el escenario internacional y nacional, entre los que destaca, en lo económico, el estancamiento con inflación a nivel mundial (ya mencionado), los avances en la unificación de las posiciones políticas y económicas de los países capitalistas más poderosos y la profundización de la división del G77. Estos últimos habían ya logrado la aprobación del NOEI en la Asamblea General (AG) de la ONU³¹ e, inclusive, se percibía una mayor

septiembre-diciembre de 2018, pp. 93-120, <http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v31n94/0121-4705-anpol-31-94-00093.pdf>

²⁸ Abraham F. Lowenthal, “Latin America; A Not So Special Relationship”, *Foreign Policy*, núm. 32, otoño de 1978, pp. 107-126.

²⁹ Míguez, art. cit.

³⁰ Véase: Brun, *op. cit.*

³¹ Ahmed Mahiou, La declaración sobre el establecimiento del nuevo orden económico internacional, United Nations Audiovisual Library

disposición de Estados Unidos y otros países desarrollados a tomar medidas concretas para responder a sus demandas económicas, algunas de éstas anunciadas por Kissinger en la AG-ONU y en otros foros. Pero la documentación de los archivos estadounidenses sugiere que crecía la preocupación del gobierno de Washington por la radicalización de varios de los planteamientos de algunos PED, en especial las propuestas de cambios de índole política. Un análisis de la CIA ponía especial atención a la demanda de que se estableciera un asiento en el Consejo de Seguridad de la ONU para un representante de Asia y África, con las mismas facultades que los otros cinco miembros permanentes, incluyendo el derecho de veto.³² El gobierno estadounidense recurrió entonces a una política que un alto funcionario denominó “de zanahoria o garrote” y al acercamiento a los cancilleres de varios países para que vigilaran más a sus representantes, que según ese funcionario estadounidense fue exitosa.³³ Esto es, que en Washington pronto se percibieron fisuras crecientes en la solidaridad de las coaliciones de los no alineados y que los líderes más radicales encontraban obstáculos para lograr mayorías aplastantes para las resoluciones más extremas.³⁴

of International Law, 2011, https://legal.un.org/avl/pdf/ha/ga_3201/ga_3201_s.pdf

³² Memorándum de Inteligencia preparado en la Agenda Central de Inteligencia, Washington, 11 de febrero de 1975, National Archives of Washington (Archivos Nacionales de Washington, en adelante NAW).

³³ Según este funcionario, aquellos países que mantenían las posiciones estadounidenses recibían de éste apoyos claros para sus objetivos y, sin decirlo explícitamente, sugería que se aplicaban represalias contra los que no lo hacían. Consideraba también que los miembros de las delegaciones no recibían instrucciones muy precisas de sus cancillerías y actuaban con gran discrecionalidad. Memorándum del Secretario de Estado Asistente para Asuntos de Organizaciones Internacionales (Lewis) al Secretario de Estado, Kissinger, 3 de marzo de 1976, en Foreign Relations of the United States, 1969-1976, Volume E-14. Documents. Documents on the United Nations. United Nations Affairs, Washington, Government Printing Office, 2008.

³⁴ *Loc. cit.*

De manera paralela, el gobierno estadounidense insistió con mayor vehemencia en lograr una mayor homogeneidad de posiciones de los países desarrollados, comenzando por la forma en que había que enfrentar de manera inmediata los problemas de la economía mundial. Las reuniones con ese objetivo constituyeron la base para la creación del G6, luego G7, en noviembre de 1975.³⁵

Si estos fueron algunos de los principales desarrollos en el escenario internacional en el sexenio, en el ámbito interno de México también se observaron cambios importantes, tanto en su situación económica como política. Por razones de espacio nos referiremos brevemente a ellos. A finales del decenio de los sesenta, en medios gubernamentales y académicos se hablaba de la crisis del modelo de desarrollo económico que se había seguido durante más de un decenio, el denominado “desarrollo estabilizador”, basado en la sustitución de importaciones. Se reconocía que había permitido un crecimiento económico sostenido importante, pero también había generado numerosos problemas. Algunos críticos ponían énfasis en aquellos que enfrentaba la balanza de pagos, con un creciente déficit comercial, la reducción de los ingresos por turismo y remesas de migrantes y el aumento de la deuda externa.³⁶ Se ponía también el acento en la fuerte dependencia de la economía mexicana respecto a la estadounidense. Otros hacían hincapié en la incapacidad de la economía de generar suficientes empleos para una población que crecía rápidamente, en la creciente desigualdad socioeconómica de la población y en los frenos, cada vez mayores, que surgían para la movilidad social. En lo político, destacaba la necesidad de recuperar la legiti-

³⁵ Entre éstas, el fomento al comercio internacional, la cooperación financiera y problemas de transportación marítima.

³⁶ Los problemas del patrón conocido como “desarrollo estabilizador” y las dificultades para seguir por ese camino fueron ampliamente discutidos tanto en medios políticos como académicos. Véase: David Ibarra Muñoz, Ifigenia Martínez de Navarrete, Leopoldo Solís y Víctor L. Urquidí, *México en 1980*, México, Siglo XXI, 1970.

dad del régimen, sobre todo en importantes segmentos de las clases medias, que se había visto minada por los problemas antes mencionados y con mayor profundidad a partir de la crisis provocada por el movimiento estudiantil de 1968 y la dura respuesta gubernamental a éste. El gobierno planteó desde su inicio la modificación del patrón de desarrollo económico, hacia lo que se denominó “desarrollo compartido”, que incluía entre otras medidas, una profunda reforma fiscal y el aumento y diversificación del comercio exterior del país. Como en otras ocasiones, el régimen trató de superar esa situación apelando asimismo a la unidad nacional mediante la gradual búsqueda de ampliación de los márgenes de autonomía respecto a la potencia vecina.³⁷ Al parecer confiaba, como veremos, en combinar adecuadamente este propósito con la necesidad de mantener una relación amistosa con Estados Unidos, para satisfacer sus necesidades financieras y comerciales.

Sin embargo, el gobierno encontró fuertes obstáculos para llevar a la práctica el nuevo modelo de desarrollo, comenzando con la oposición empresarial a una reforma fiscal profunda; paralelamente, comenzaron a sentirse los efectos negativos del estancamiento con inflación registrado a nivel mundial y de las medidas tomadas en el ámbito interno. Además, el aumento de las exportaciones no compensaba, como se confiaba, el déficit comercial. Se recurrió entonces a un creciente endeudamiento externo que se triplicaría en el sexenio. Por añadidura, el sector privado en conjunto no vio en el radicalismo del tono del discurso del gobierno un intento de atracción de los grupos de izquierda, y su actitud crítica frente a éste fue en aumento. Su desconfianza creció y se expresó no sólo en forma de fuertes críticas públicas, sino en una creciente salida de capitales del país, en especial el último año del sexenio. Compartió el descontento una

³⁷ Las motivaciones de política interna de la política exterior echeverrista fueron, dijimos, identificadas y ampliamente discutidas por Shapira, art. cit.

buena parte de las clases medias, preocupadas también por el surgimiento de guerrillas urbanas integradas, en buena medida, por jóvenes pertenecientes a éstas, además de que esto se combinó con el aumento de focos guerrilleros en zonas rurales, movimientos duramente reprimidos.

LAS GRANDES LÍNEAS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DEL GOBIERNO DE ECHEVERRÍA Y SU EVOLUCIÓN DURANTE EL SEXENIO

En su discurso de toma de posesión, en el que la política exterior sólo ocupó unos cuantos párrafos, el nuevo mandatario subrayó de inicio el esfuerzo por mantener la independencia del país y pugnar por la paz y la justicia mundiales. Recuperó también el énfasis en la no intervención como principio fundamental de aquella política. Posteriormente hizo hincapié en su intención de un mayor acercamiento con los países “indo-latinos”, con los que México compartía historia, cultura y tradiciones, y de impulsar la integración económica regional; no buscar sólo “la unión de sus mercados, sino también la del potencial productivo”. Proponía, entre otras medidas, la creación de empresas multinacionales que vincularan la iniciativa de los inversionistas nacionales y utilizaran materias primas de distintos países de la zona y aprovecharan técnicas avanzadas y fuentes institucionales de crédito internacional.

Se refirió enseguida a la relación que se proponía con sus vecinos inmediatos en el norte y en el sur, que debía estar basada “en el respeto mutuo, espíritu de justicia y comprensión entre los pueblos”. Subrayaba que, respecto a esos dos países, su mandato se iniciaba con “augurios de concordia y buena voluntad”. Aunque no mencionó específicamente esfuerzos de diversificación de las relaciones internacionales del país, habló brevemente sobre estrechar los lazos que unían desde hacía tiempo a México con las naciones europeas y buscar “fórmulas más eficaces de intercambio con los países

de los otros tres continentes.³⁸ Sin embargo, percibiendo que por un buen tiempo se necesitaba descansar en el mercado estadounidense, señaló la urgencia de seguir luchando por que estas relaciones (comerciales) fueran más justas “principalmente entre los países unidos por la geografía”.

Puso especial énfasis en la necesidad de hacer de la mexicana una economía moderna. Por ello, calificó de vital el aumento de las exportaciones mexicanas, tanto de materias primas como de bienes manufacturados, no sólo para equilibrar la balanza comercial, sino “para poder financiar, sin ataduras”, la compra de tecnología y maquinaria que no se producía en México. Con este propósito de lograr la transferencia de tecnología, asignó un papel importante a la inversión extranjera, que debía complementar y no desplazar al capital mexicano. Ofreció otorgar trato preferente a aquellas inversiones del exterior orientadas a la creación de nuevas industrias, con estándares tecnológicos más altos, que produjeran artículos destinados a los países de los que esos capitales procedían.

En resumen, su discurso inaugural reflejaba de manera discreta su intención de modificar la política exterior mexicana, lo que comenzaría a darse a partir del segundo semestre de su gestión y que se profundizaría notablemente en el segundo trienio. Su cambio se facilitaba por la amplitud de los poderes constitucionales del Ejecutivo en la materia y por el control que el partido del presidente, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), ejercía sobre los otros poderes y en particular, sobre el Legislativo.³⁹ Esas facultades están deta-

³⁸ Senado de la República e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, “Discurso de toma de posesión de Luis Echeverría Álvarez como presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, *Discursos presidenciales de toma de posesión*, México, Senado de la República LX Legislatura e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2010, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2720/4.pdf> (consulta del 12 de marzo de 2022).

³⁹ Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano* (2.^a ed.), México, Siglo XXI, 2011.

lladas en el artículo 89 de la Carta Magna. Los límites serían en gran medida externos, pero también algunos internos.

La política hacia Estados Unidos; la agenda bilateral

El interés del nuevo mandatario por mantener una buena relación con Estados Unidos se manifestó de manera temprana. De hecho, desde su campaña electoral, Echeverría solicitó el nombramiento de Emilio Rabasa como embajador en ese país, cargo que éste ocupó por muy poco tiempo para luego convertirse en el primer Secretario de Relaciones Exteriores del sexenio. Ya como mandatario, Echeverría también parece haber impulsado el acercamiento inmediato del nuevo canciller con el Consejero Nacional de Seguridad estadounidense, quien en 1973 fue designado Secretario de Estado. Es notorio el esfuerzo de Rabasa de acercarse a Henry Kissinger, cuya influencia sobre el presidente Nixon en materia de política exterior desde sus años como consejero era ampliamente conocida. No tardó mucho en forjar una amistad creciente que se refleja no sólo en el trato que ambos se tenían en los relativamente frecuentes viajes de Rabasa a Washington y en numerosas visitas de Kissinger a México,⁴⁰ pero vemos también cómo este último solicitó el apoyo del canciller mexicano para promover y organizar reuniones de funcionarios de países de América Latina, región en la que hasta entonces había mostrado poco interés. De manera paralela, el presidente Echeverría mantuvo un contacto directo con el personal de la embajada estadounidense en México, incluyendo al embajador Jova, a través de un funcionario de la

⁴⁰ En sus viajes a Washington, Rabasa se entrevistaba mucho más frecuentemente con Kissinger que con su homólogo, Rogers. Por su parte, Kissinger viajó numerosas veces a México, en donde en ocasiones se entrevistó con Echeverría, en tanto que no visitó otros países latinoamericanos hasta 1976.

Secretaría de Gobernación.⁴¹ Este contacto fue utilizado con mucha frecuencia después de la renuncia de Rabasa como canciller, a mediados de 1975.⁴²

Con la clara prioridad que el nuevo gobierno otorgaba a un buen manejo de las relaciones con el país vecino y, en especial, las económicas, al frente de la embajada mexicana en Washington quedó una persona con amplia experiencia en cuestiones económicas y financieras. Asimismo, fue frecuente el contacto entre altos funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores con los diplomáticos estadounidenses en México. Sus conversaciones, tuvieron usualmente un tono formal, muy apegado a la diplomacia tradicional mexicana. El Ejecutivo mexicano también recurrió a las reuniones interparlamentarias para plantear su posición respecto a los problemas bilaterales más importantes, a la vez que presentó algunas iniciativas, como mayor cooperación en materia técnica y cultural. En el comunicado final de las mismas se aprecian los temas en que hubo acuerdo y aquellos en los que no se logró conciliar posiciones.⁴³

⁴¹ Este funcionario, que pasó de ser uno de los directores generales de esa dependencia a subsecretario de la misma, Fernando Gutiérrez Barrios, de manera constante insistió, como Rabasa, en que el discurso de Echeverría respondía básicamente a necesidades de política interna y que el mandatario mexicano no era antiestadounidense. Los diplomáticos estadounidenses lo calificaban de “emisario” directo de este último. Véase, por ejemplo, Telegrama 7629 de la Embajada de México al Departamento de Estado, 25 de agosto de 1975, d. 81 y Telegrama 10288 de la Embajada de México al Departamento de Estado, 22 de noviembre de 1975-*Foreign Relations of the United States, 1969-1976, v.E-11, Part 1, Documents on Mexico, Central America and the Caribbean*, 1973.1976, Washington, Government Printing Office, 2008. En adelante, este volumen se citará como *FRUS* (2), con el número de documento correspondiente que en estos dos casos son d. 81 y d. 86.

⁴² Esa renuncia estuvo relacionada con el manejo del problema del voto mexicano equiparando el sionismo con racismo.

⁴³ Senado de la República, *50 años de Reuniones Interparlamentarias México-Estados Unidos 1961-2011*, México, Senado de la República, LXI Legislatura, 2011, <https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/50anosmexicoeeuu.pdf> (consulta del 22 de junio de 2022).

A la incorporación preferente de los temas económicos en la agenda bilateral por parte de México, particularmente algunos problemas en el comercio entre los dos países, muy pronto se añadió una cuestión que el mismo Echeverría solicitó se incluyera como prioritaria en su entrevista con el presidente Nixon, en junio de 1972: la salinidad de las aguas del río Colorado que Estados Unidos entregaba a México de acuerdo con el Tratado de Límites y Aguas de 1944, que afectaba negativamente la producción agrícola de la zona oeste de la frontera de los dos países.⁴⁴ Por su parte, Washington añadió de entrada la migración de mexicanos no documentados a su territorio y el tráfico de narcóticos.

Todo indicaba que las grandes líneas de la política mexicana hacia el país vecino serían aceptables para su contraparte estadounidense. Al iniciarse el sexenio echeverrista, los miembros del Departamento de Estado y los diplomáticos acreditados en México en buena medida coincidían con sus colegas mexicanos tanto en el clima que prevalecía en las relaciones bilaterales como en las prioridades de los temas de la agenda bilateral. Hacían hincapié en que, a pesar de que en su frontera sur Estados Unidos tenía un claro “ejemplo de los problemas Norte-Sur”, derivados de las enormes disparidades en muchos terrenos y de un pasado conflictivo, entre los dos gobiernos había habido una cooperación “cálida y efectiva” en el decenio previo.⁴⁵ Según estos funcionarios, los intereses clave de Estados Unidos en la relación bilateral seguían siendo, desde tiempo atrás, por orden de importancia, la

⁴⁴ Memorándum de conversación entre el presidente Nixon, Echeverría y el Asistente del Presidente para Asuntos de Seguridad Nacional (Kissinger), *FRUS* (1) d. 482.

⁴⁵ No ignoraban el descontento mexicano por la denominada “Operación Interceptación”, unilateral y sin previo aviso, que consistió en el cierre temporal de la frontera de los dos países o en inspecciones fronterizas muy lentas en 1969, alegando que se trataba de impedir el narcotráfico. Consideraron que la reacción de enojo de México había sido exagerada. NAW, FY1972, de la Embajada en México al Secretario de Estado, Country Analysis and Strategy Paper (CASP) 9 de enero de 1970, (Caja 2477).

preservación de los intereses de seguridad estadounidense, la promoción de los intereses económicos comunes, el mantenimiento de la “relación especial bilateral” y un papel internacional mexicano de mayor apoyo. Este último interés sugiere la idea de su deseo de un menor disenso mexicano en cuanto a sus posiciones en organismos mundiales y regionales.⁴⁶ No parecía preocuparles la estabilidad política del régimen a corto plazo, la cual desde hacía tiempo asociaban estrechamente con el tema de seguridad, aunque advertían que la insatisfacción entre algunos sectores podría agravarse en unos cuantos años. Sin embargo, consideraban que el mandatario mexicano estaba tomando en cuenta esa situación al adoptar sus políticas.⁴⁷

Esos funcionarios no anticipaban fricciones fuertes relacionadas con otros temas de la política exterior del país vecino, aun cuando esperaban, e inclusive algunos deseaban, que experimentara cambios importantes, considerando que la actividad internacional mexicana era escasa y no correspondía a su nivel de desarrollo económico y a la estabilidad política que gozaba.⁴⁸ Subrayaban que la importancia de sus relaciones con su vecino del norte desalentaba la adopción de posiciones contrarias a Washington por parte del gobierno mexicano, aunque no desconocían que éste sentía la necesidad de preservar una imagen de independencia respecto a aquél. Por ello, atribuían como principal propósito de las posiciones mexicanas en política exterior la conciliación de la oposición interna.⁴⁹ Sin embargo, considerando que México había abandonado sus políticas expropiatorias y recibía de buen grado la inversión extranjera, les parecía conveniente

⁴⁶ *Loc. cit.*

⁴⁷ Estimación de Seguridad Nacional Especial, 23 marzo de 1973, *FRUS* (2), d. 50.

⁴⁸ NAW, FY1972, de la Embajada en México al Secretario de Estado, Country Analysis and Strategy Paper (CASP) 9 de enero de 1970, (Caja 2477).

⁴⁹ *Loc. cit.* y Memorándum del Asistente para Seguridad Nacional (Kissinger) al presidente Nixon, 24 de abril de 1973, en *FRUS* (2) d-52.

para su país una mayor presencia mexicana en América Latina, en donde tenía un buen grado de influencia. Señalaban que podría serles útil en momentos en que se percibía un fortalecimiento de las posiciones nacionalistas en varios países latinoamericanos.⁵⁰

Del estilo de los funcionarios mexicanos en las negociaciones al poner en práctica su política exterior dan buena cuenta sus homólogos estadounidenses. Desde su perspectiva, en el trato bilateral, los funcionarios mexicanos tendían “a evitar expresiones de “oposición franca y fuerte a las iniciativas a las que se oponían o a las que no les interesaban”; “preferían que esas iniciativas languidecieran”. Casi nunca permitían verse presionados para adoptar posiciones definitivas en temas que estaban decididos a no abordar. En cambio, en las negociaciones internacionales que sí les interesaban, los diplomáticos mexicanos mantenían posiciones fuertes y enérgicas (*aggressive*).⁵¹

Así, durante el sexenio, después de varios meses de laboriosas y complicadas negociaciones, se llegó a un acuerdo para enfrentar el problema de la salinidad de las aguas del río Colorado, que México consideró positivo.⁵² También se firmaron una serie de acuerdos sobre numerosos temas de la agenda bilateral, destacando entre ellos convenios culturales y de entrenamiento tecnológico, en los que el gobierno de Echeverría había expresado gran interés. En cambio, no se lograron avances sustantivos respecto al tráfico de narcóticos y a la migración no documentada de mexicanos.

⁵⁰ NAW, FY1972, de Embajada en México a Secretario de Estado, Country Analysis and Strategy Paper (CASP) 9 de enero de 1970.

⁵¹ NAW Airgram A-05 P740002-1533 al 1547, de Embajada en México al Secretario de Estado, 8 de enero de 1974.

⁵² La documentación de Washington revela que Kissinger estimuló los avances en las negociaciones. Para una evaluación del gobierno estadounidense, véase: Memorándum del Asistente para Asuntos de Seguridad Nacional (Kissinger) al Presidente Nixon, 27 de agosto de 1973 en *FRUS* (2) d. 60.

Un acontecimiento internacional, la reducción de la producción de opio en Turquía, dadas las fuertes presiones estadounidenses y el final de la “conexión francesa”, planteó retos más complicados para la relación bilateral en materia de narcotráfico.⁵³ México pronto se convirtió no sólo en oferente de marihuana, sino de heroína para el mercado del país vecino. La urgencia de acciones más intensas por parte de México fue inclusive planteada por el presidente Ford en sus dos entrevistas con Echeverría.⁵⁴ El gobierno echeverrista mostró una clara disposición para la cooperación bilateral en este terreno, aunque insistiendo en que se ajustara a las estrategias mexicanas. Por algunos años, Washington alabó el esfuerzo mexicano para la erradicación de cultivos y exportación de narcóticos, aunque no dejó de pedir mayor esfuerzo⁵⁵ y de reconocer la existencia de algunas discrepancias entre ambos gobiernos en cuanto a las formas de erradicación, particularmente el uso de herbicidas al que México se rehusaba. Hacia el final del sexenio el volumen del tráfico no manifestaba reducciones considerables, por lo que se intensificaron los reclamos. Echeverría propuso entonces crear dos “comisiones gemelas” para discutir el manejo del tráfico y consumo de narcóticos en su dimensión completa, y coordinar acciones; propuesta bien recibida pero sin que llegara a su puesta en práctica en el sexenio.⁵⁶ En este terreno del combate al narcotráfico, de igual forma, preocupó al

⁵³ Ese riesgo había sido anticipado por funcionarios del Departamento de Estado. Memorándum del Subsecretario de Estado (Irwin) al Secretario Asistente para Asuntos Interamericanos (Meyer), 26 de abril de 1972, en *FRUS* (1) d. 476.

⁵⁴ Memorándum de Conversación de Ford, Kissinger, Echeverría y Rabasa, en Magdalena de Kino, 21 de octubre de 1974 *FRUS* (2), d. 70 y Telegrama 11441 de Embajada en México al Departamento de Estado, 30 diciembre 1975 *FRUS* (2) d. 90.

⁵⁵ Por ejemplo: Telegrama del Departamento de Estado a Embajada en México, *FRUS* (2) d. 64.

⁵⁶ Senado de la República, *50 años, op. cit* y Memorándum del Asistente del Presidente para Asuntos de Seguridad Nacional (Scowcroft) al Presidente Ford, 3 de febrero de 1976, *FRUS* (2) d. 91.

gobierno estadounidense el trato que recibían nacionales de su país presos en México por posesión o tráfico de estupefacientes.⁵⁷ A su vez, México planteó la revisión del trato que se daba a sus nacionales en cárceles estadounidenses.⁵⁸ Hacia el final del sexenio, estaban a punto de concluir negociaciones en torno a un tratado sobre este asunto.

En cuanto a la migración indocumentada de mexicanos hacia el país vecino no se llegó a posiciones comunes ni a reducir el número de migrantes, a pesar de numerosas discusiones al respecto.⁵⁹ Tampoco se llegó a la creación de una comisión bilateral, sugerida por Echeverría durante su entrevista con Nixon,⁶⁰ y luego apoyada por el presidente Ford. El gobierno mexicano insistió durante algún tiempo en la reanudación de los acuerdos de braceros que se habían celebrado hasta 1964, subrayando que Estados Unidos tenía necesidad de este tipo de trabajadores.⁶¹ Sin embargo, los sindicatos estadounidenses rechazaron consistentemente ese tipo de acuerdos, reclamando que los mexicanos ya no sólo iban a labores del campo, sino que incursionaban en otros sectores. Hablaban de que había entre cinco y seis millones de mexicanos indocumentados en el país, aunque no existían datos más o menos confiables sobre el número. Ante la creciente oposición de los sindicatos y otros sectores estadounidenses

⁵⁷ Memorándum del Administrador del Buro de Asuntos Consulares y de Seguridad (Walentynowics) al Secretario de Estado Kissinger, 10 de noviembre de 1975, *FRUS* (2) d. 85 y Telegrama 10691 de la Embajada en México al Departamento de Estado, 5 de diciembre de 1975, *FRUS* (2) d. 87.

⁵⁸ Memorándum de conversión de Kissinger, García Robles, De Olloqui, Castañeda y Jova, 10 de junio de 1976, *FRUS* (2) d. 96.

⁵⁹ Véanse, por ejemplo: Memorándum del Secretario de Estado Asistente para los Asuntos Interamericanos (Kubisch) al Secretario de Estado Kissinger, 21 diciembre 1973, *FRUS* (2) d. 62.

⁶⁰ Conversación entre el presidente Nixon, el presidente Echeverría y el asistente del presidente para Seguridad Nacional (Kissinger) 15 de junio de 1972, *FRUS* (1) d. 482.

⁶¹ Telegrama 8137 de Embajada en México al Departamento de Estado, 15 de 1975, *FRUS* (2) d. 82

a ese tipo de acuerdos, Washington no aceptó la reanudación del convenio.⁶² México, por su parte, también abandonó esa posición y planteó informalmente la posibilidad de la regularización de la situación migratoria de aquellos que hubieran trabajado en Estados Unidos durante cuatro o cinco años, y algunas medidas de protección.⁶³ Ante la falta de receptividad de sus propuestas, el gobierno mexicano optó, a partir de 1974, por la adopción durante muchos años de lo que un connotado especialista en el tema denominó “la política de no tener política”, sin que esto significara su abandono del esfuerzo de protección de los trabajadores.⁶⁴

En relación con algunos problemas en el comercio bilateral, que obstaculizaban el objetivo de aumentar sus exportaciones, México manifestó muy pronto su desacuerdo con las restricciones estadounidenses a la importación de fresas, tomates, textiles y otros bienes. Pero un elemento de irritación mayor fue la introducción de un impuesto adicional de 10% sobre las importaciones de Estados Unidos, en agosto de 1971. Echeverría acudió directamente al presidente Nixon, en busca de una excepción, y lo mismo hicieron otros altos funcionarios mexicanos, sugiriendo la existencia de una “relación especial” entre ambos países.⁶⁵ La respuesta negativa Washington al parecer alentó al mandatario mexicano a

⁶² Telegrama 161834 del Departamento de Estado a la Embajada en México, 25 de julio de 1974, *FRUS* (2) d. 66.

⁶³ Telegrama 8137 de Embajada en México al Departamento de Estado, 15 de 1975, *FRUS* (2) d. 82.

⁶⁴ Varios estudiosos consideran que esta política fue útil durante años para impulsar los objetivos e intereses mexicanos. Manuel García y Griego, “Hacia una nueva visión del problema de los indocumentados en Estados Unidos”, en Manuel García y Griego y Mónica Vereá Campos, *México y Estados Unidos frente a la migración de los indocumentados*, México, Coordinación de Humanidades, UNAM/Miguel Ángel Porrúa, pp. 123-152, y Francisco Alba, “La política migratoria mexicana después de IRCA”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 14, núm. 1 (1999), <https://doi.org/10.24201/edu.v14i1.1036>

⁶⁵ Telegrama 4659 de la Embajada en México al Departamento de Estado, 17 de agosto 1971, *FRUS* (1) d. 469.

una primera intervención en un foro multilateral, la AG-ONU, apenas dos meses después, en la que criticó no sólo esa medida, sino los términos del intercambio comercial entre países desarrollados y en desarrollo. Aunque ese impuesto pronto se eliminó, la demanda mexicana por la eliminación de otras restricciones se mantuvo.⁶⁶ Más aún, frente a la introducción de una nueva Ley de Comercio estadounidense, introducida en 1974, en una de las reuniones interparlamentarias insistió en que se le diera trato preferencial como país vecino, alegando que éste era aceptado por el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT por su siglas en inglés).⁶⁷ Esta preocupación fue planteada también por Rabasa, quien recibió una vaga promesa de que se consultaría al gobierno mexicano antes de aplicar alguna de las provisiones de aquella ley.⁶⁸

En lo que se refiere a la política echeverrista sobre inversión extranjera, y específicamente a la ley sobre la misma que se adoptó en esos años, que buscaba regular mejor esos capitales y promovía la “mexicanización” de muchas empresas, esto es, que quedara en manos de sus nacionales más del 50% del capital de las mismas, algunos empresarios estadounidenses mostraron preocupación.⁶⁹ Planteado el tema en una de las reuniones parlamentarias, los congresistas estadounidenses expresaron que México era “modelo de responsabilidad en la materia” en cuanto a pago de compensaciones justas por expropiaciones, lo que parecía indicar que esperaban la

⁶⁶ Memorándum de conversación de Meyer, Rabasa, De Olloqui y Stevenson, 19 de enero de 1972, *FRUS* (1) d. 472.

⁶⁷ Esta petición se hizo, entre otros foros, en la reunión interparlamentaria de 1974. Senado de la República, *50 años, op. cit.*, p. 115. Memorándum de conversación de Rabasa, Kissinger, De Olloqui, Espinoza de los Reyes, Rogers, 14 de enero de 1975, *FRUS* (2) d. 76.

⁶⁸ Memorándum de conversación de Rabasa, Kissinger, De Olloqui, Espinoza de los Reyes, Rogers, 14 de enero de 1975, *FRUS* (2) d. 76.

⁶⁹ Hasta entonces, la aceptación del ingreso de inversiones extranjeras había sido regulada aplicando de una manera discrecional un decreto sobre la misma, de 1944. Bernardo Sepúlveda y Antonio Chumacero, *La inversión extranjera en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.

continuación de este tipo de comportamiento mexicano.⁷⁰ Mientras tanto, en el Departamento de Estado parecía existir mayor tranquilidad al considerar que el mandatario mexicano pretendía avanzar gradualmente para no afectar el clima para la inversión.⁷¹

Además del manejo de los asuntos estrictamente bilaterales, el gobierno mexicano planteó convertirse en una especie de puente entre Estados Unidos y América Latina. Echeverría sugirió a Nixon el acercamiento con esa región.⁷² También lo recomendó a Kissinger en una las visitas de éste a México, en marzo de 1973. Más aún, le propuso organizar una breve reunión de Nixon con los presidentes latinoamericanos, excluyendo a Cuba, pero sí incluyendo la presencia de los mandatarios de Chile, Perú y Ecuador.⁷³ Aunque esta propuesta concreta no fue aceptada, durante los primeros tres años del sexenio, el Ejecutivo estadounidense vio con buenos ojos el que México fuera una especie de promotor de la relación con América Latina.

En cuanto a otros temas prioritarios de la política exterior mexicana, principalmente la diversificación de sus relaciones políticas y económicas, y su activismo en foros multilaterales, Washington no mostró preocupación mayor durante varios meses.⁷⁴ Se consideró que la conducta de Echeverría reflejaba el esfuerzo de equilibrar presiones provenientes de las

⁷⁰ Senado de la República, *50 años, op. cit.*, p. 114.

⁷¹ Memorándum del Asistente para Asuntos de Seguridad Nacional (Kissinger) para el presidente Nixon, 24 de abril de 1973, *FRUS* (2) d. 52.

⁷² Mensaje del presidente mexicano Echeverría al presidente Nixon, sin fecha, *FRUS* (2) d. 48.

⁷³ Kissinger expresó dudas sobre una reunión de este tipo señalando que alguno de esos mandatarios podía utilizar el encuentro para expresar fuertes críticas privadas y públicas a Estados Unidos. Memorándum de conversación de Echeverría, Kissinger y Rabasa, 26 de marzo de 1973, *FRUS* (2) d. 49.

⁷⁴ El presidente mexicano inclusive mencionó con detalle a Kissinger las razones y objetivos de su primera gira antes de realizarla, sin que éste reflejara preocupación mayor. Memorándum de conversación entre Echeverría, Kissinger, Rabasa y Dean, 26 de marzo de 1973, en *FRUS* (2) d. 49.

relaciones con Estados Unidos, de la política interna y de su deseo de ser líder del Tercer Mundo. Pero la adopción de un tono cada vez más crítico del discurso del mandatario sí llegó a tener un impacto negativo en las relaciones de México con el gobierno de su vecino del norte, que las vio con creciente molestia. Si todavía a principios de 1973 parecían entender y aceptar el tono nacionalista del discurso echeverrista y la adopción de posiciones distintas o francamente opuestas a las de Estados Unidos en los foros multilaterales,⁷⁵ a partir del siguiente año se advirtió el enojo en distintas dependencias gubernamentales. Más de algún funcionario, no vinculado directamente con el trato con México, expresó su disgusto por la ausencia de represalias contra este país que los colegas que sí atendían esta relación justificaban por los “intereses estratégicos” que ésta tenía.⁷⁶ Con todo, en más de una ocasión, los diplomáticos estadounidenses en México expresaron su disgusto a algunos altos funcionarios mexicanos, incluyendo al presidente Echeverría.⁷⁷ Aunque desde el verano de 1975 el mandatario mexicano mostró una ligera mitigación de su tono radical en materia internacional, e inclusive incluyó algunas frases elogiosas sobre Estados Unidos en su

⁷⁵ Por ejemplo, su apoyo al ingreso de Vietnam a la ONU, al cual se oponía el país vecino.

⁷⁶ Sus colegas en México les aclaraban que el reciente protagonismo de México en las relaciones internacionales respondía tanto a la tradicional “honda necesidad” de demostrar independencia de Estados Unidos como a las ambiciones personales de Echeverría. Añadían que si bien la creciente identificación de México con el Tercer Mundo en las siguientes sesiones de la AG-ONU podría provocar molestia (“*plague*”) a Estados Unidos, había que notar que esa “actitud tercermundista” de alguna manera se atemperaba por el reconocimiento pragmático mexicano de la necesidad de mantener buenas relaciones con Estados Unidos. NAWD750172-0036, de Embajada de Estados Unidos en México a Departamento de Estado, 16 de mayo de 1975.

⁷⁷ Special National Intelligence Estimate 81.73, *FRUS* (2) y Memorandum sumario del Secretario Asistente para Asuntos Interamericanos (Rogers) al Secretario de Estado Kissinger, 6 de mayo de 1975, *FRUS* (2) d. 79.

informe al Congreso, los delegados mexicanos en organismos multilaterales continuaron con la retórica del año previo.⁷⁸

Las críticas públicas del gobierno estadounidense fueron escasas, pero sí se enviaron en algunos momentos mensajes en ese sentido, sobre todo en las postrimerías del sexenio. Por ejemplo, en agosto de 1976, se publicó en el *New York Times* un desplegado de prensa de congresistas estadounidenses que contenía el texto de una carta que le habían enviado al presidente Ford, expresándole preocupación por la evolución “hacia el comunismo” de la política mexicana.⁷⁹ Hubo rumores de que el gobierno estadounidense vetaría o procuraría retrasar algunos créditos de bancos multilaterales para México. Se habla también de una filtración al *Wall Street Journal* de un memorándum confidencial del Banco Mundial que sugería a México una devaluación lo cual, como podría esperarse, alentó la salida de capitales del país, que ya se estaba llevando a cabo. Convencidos de que la filtración había provenido del gobierno estadounidense, algunos senadores mexicanos buscaron de inmediato a importantes legisladores del país vecino para reducir sus temores y subrayaron que la economía mexicana y el peso estaban en buena situación, y que podrían sortear la tormenta sin gran dificultad.⁸⁰ Por su

⁷⁸ Los diplomáticos atribuyeron esa referencia positiva a la reunión con el presidente Ford y a una sugerencia hecha al mandatario mexicano por el embajador Jova. NAW 750308-0619, de Embajada de México a Secretario de Estado, The Fifth Informe, 5 de septiembre de 1975.

⁷⁹ El interés en el Congreso estadounidense sobre lo que pasaba en México tenía ya algún tiempo. Al inicio del verano de 1975, el senador republicano Jacob Javits, miembro del Comité de Relaciones Internacionales, había visitado México y se entrevistó con Echeverría. Al informar sobre este viaje a los diplomáticos estadounidenses, dan a entender que consideró al presidente mexicano como un gobernante pragmático y que México se inclinaba por una especie de “socialismo mexicano *suis generis*” que no había que temer. “NAW D750192-1000 de Embajada en México a Secretario de Estado, 2 de junio de 1975.

⁸⁰ No llegaron a plantearles declaraciones de apoyo, pero todo indica que su propósito era evitar que siguiera una campaña en contra de la moneda mexicana.

parte, Echeverría expresó directamente su disgusto por esa ola de rumores al embajador estadounidense.⁸¹

Pero la molestia continuó en Washington, aunque sin expresarse públicamente. Todo indica, como advierte Rico, que un artículo publicado por el *Washington Post* poco después de terminado el sexenio condensaba la situación de la relación bilateral en esos momentos. En el mismo se afirmaba que, según comentarios de un alto funcionario de su país, “Nunca hubo un rompimiento abierto. Echeverría fue cuidadoso de no ir demasiado lejos y Washington tuvo cuidado de controlarse. Ambos sonreían en público, pero las relaciones no eran buenas”.⁸²

La diversificación de las relaciones económicas y políticas internacionales de México

A partir de 1972 se observa el creciente esfuerzo del gobierno echeverrista por la diversificación de las relaciones económicas y políticas del país.⁸³ Un renglón central de su actividad en este ámbito fue la búsqueda de contactos directos con gobiernos y empresarios de otros países mediante la visita varios de ellos. Echeverría se involucró personalmente en ese esfuerzo, incluyendo una docena de giras internacionales, que sumaron visitas a más de treinta países, acompañado en varias de ellas de un buen número de empresarios y académicos.

La primera gira intercontinental de Echeverría, en 1973, revela el propósito central de diversificar el destino y procedencia de las exportaciones e importaciones mexicanas y el origen de las inversiones extranjeras, lo mismo que el

⁸¹ Telegrama 5574 de Embajada de México al Departamento de Estado, 30 de abril de 1976, *FRUS* (2) d. 94.

⁸² John M. Goshko, “Nueva fase amistosa México-Estados Unidos”, *Excelsior*, 13 de enero de 1977, citado por Carlos Rico, *op. cit.*

⁸³ Para impulsar el objetivo de aumento de las exportaciones y su diversificación se creó el Instituto Mexicano de Comercio Exterior y se designó a economistas como embajadores en distintos países.

apoyo a iniciativas mexicanas en materia de transferencia de tecnología. Pero también incluyó objetivos políticos, como procurar el apoyo a algunas iniciativas mexicanas en otros terrenos, por ejemplo, en materia de desarme, en particular el Tratado de Tlatelolco y la propuesta de mar patrimonial. La selección de los países de esta primera gira, en que se visitó, además de Canadá, Bélgica y Francia, muestra el interés económico preferente por intensificar los lazos con países desarrollados, especialmente los europeos, llegándose a plantear en Bélgica el interés en un convenio entre México y la Comunidad Económica Europea.⁸⁴ Con la inclusión de visitas a la URSS y a la República Popular China, se procuró demostrar la inclinación gubernamental por el pluralismo ideológico.⁸⁵ La selección de los países de las siguientes giras expresa como propósito prioritario lograr apoyo para la CDDEE, primero para su aprobación y, luego, para ponerla en práctica. En 1974, las visitas de Estado u oficiales incluyeron la República Federal Alemana, Italia, Austria y Yugoslavia. En giras posteriores se visitaría, entre otros, Egipto, Israel, Tanzania, Sri Lanka y Cuba. La sorpresiva visita al Vaticano en 1974 la justificó Echeverría al señalar que el papa Pablo VI compartía con él la preocupación por la paz mundial y por la situación en el mundo en desarrollo.⁸⁶

A su vez, México recibió en visitas de Estado u oficiales a un gran número de presidentes, incluyendo algunos monarcas, entre ellos la reina Isabel de la Gran Bretaña y el sha de Irán, y numerosos primeros ministros de países de cuatro continentes. Posiblemente el que en esos momentos México se perfilara como un potencial exportador de petróleo en

⁸⁴ Carlos Arriola, “Gran Bretaña y Bélgica; las expectativas mexicanas”, en “Documentos y comentarios en torno al viaje del presidente Echeverría”, *Foro Internacional*, vol. XIV, núm. 1, julio-septiembre de 1973.

⁸⁵ El viaje a la URSS provocó cierto grado de sorpresa ya que al inicio del sexenio se había expulsado a diplomáticos soviéticos por el presunto apoyo al entrenamiento de potenciales guerrilleros mexicanos en Corea del Norte.

⁸⁶ *Il Messaggero*, 8 de febrero de 1974.

medio de un turbulento mercado mundial de ese energético, tuvo que ver con las aceptación de las invitaciones mexicanas, aunque el gobierno echeverrista manifestara reiteradamente que no sería “esquirol de la OPEP”.⁸⁷

Asimismo, se establecieron o restablecieron relaciones diplomáticas con numerosos Estados para pasar de 67 a 129. Destaca el inicio de las relaciones con la República Popular China, contándose México entre los primeros países del mundo que establecieron ese tipo de lazos con el gigante asiático.⁸⁸ También se iniciaron aquellos con la República Democrática Alemana y Rumania. Con Bulgaria y Hungría se restablecieron relaciones diplomáticas, en tanto que en 1972 se dio por terminadas las que se mantenían con Formosa, al establecerse las relaciones con China y, en 1975, se decidió romper aquellas que se tenían con Chile.

De manera paralela a esta actividad bilateral a nivel mundial, buena parte de la atención y esfuerzo del gobierno mexicano se orientó hacia América Latina. Dada la existencia de varios gobiernos con regímenes autoritarios de extracción militar, en las visitas bilaterales se puso acento en las cuestiones económicas, aunque éstas tenían también connotaciones políticas. Al mismo tiempo, siguiendo una larga tradición mexicana, se dio asilo político a numerosos latinoamericanos, sobre todo chilenos, argentinos y brasileños. Una y otra vez, el gobierno de Echeverría hizo énfasis en la urgencia de impulsar la integración económica y estimular la cooperación y

⁸⁷ Rico sugiere que ese potencial petrolero tuvo que ver en la aceptación estadounidense de un alto grado de disenso en las posiciones internacionales de México respecto a las apoyadas por Washington. De hecho, a partir de 1972, México comenzó a exportar petróleo. Durante la visita de los presidentes Ford y Echeverría, el primero mostró interés en la posible cuantía de los mantos descubiertos, pero no expresó gran interés en ellos como fuente de abastecimiento para su país ya que, afirmó, tenían suficiente producción y reservas. Memorándum de Conversación de Ford, Kissinger, Echeverría, Rabasa, en Magdalena de Kino, 21 de octubre de 1974, *FRUS* (2) d. 70.

⁸⁸ México había apoyado poco antes el ingreso de China a la ONU y luego procedió a romper sus relaciones diplomáticas con Formosa.

concertación entre los países latinoamericanos, buscando el fortalecimiento de las economías de la región y el aumento de su capacidad de negociación. Sin embargo, la propuesta mexicana de un organismo exclusivamente latinoamericano con el propósito de replantear las relaciones con Estados Unidos y organizar la defensa conjunta de los precios de las materias primas no generó una respuesta inmediata entusiasta de la mayoría de los países visitados, incluyendo Brasil y Argentina.⁸⁹ Sí fue bien recibida, en cambio, por el mandatario venezolano, Carlos Andrés Pérez. Con todo, después de algunos meses de esfuerzo, se logró en 1975 la creación del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA). Paralelamente, el gobierno mexicano promovió el establecimiento de instancias de coordinación de países caribeños, entre ellas Namucar, que tenía el objetivo de estimular el comercio directo entre los países de la zona, iniciativas cuyos resultados, tanto en el corto como en el mediano plazo, serían menores a los inicialmente esperados.

El activismo bilateral mexicano adoptó un ritmo vertiginoso a partir de que México ocupara la presidencia del G77 para el periodo 1974-1975 y se iniciara la última fase de negociación de la CDDEE. La improvisación y los errores se multiplicaron también. A viajes organizados con prisa, en ocasiones sin un buen conocimiento de la situación de los países visitados, se sumaron declaraciones presidenciales recibidas con frialdad y, a veces, con franca molestia o perplejidad. El voto afirmativo en la AG-ONU de igualar sionismo con racismo tuvo como costo inmediato tanto un boicot de turistas organizado por grupos judíos de Nueva York como el enfriamiento, si bien temporal, de las relaciones con Israel. Otro caso notorio fue la propuesta, unilateral y sin sondeos previos, de expulsión de España de la ONU y de rompimiento colectivo de relaciones diplomáticas con ese país a raíz de la ejecución de algunos nacionales vascos que habían sido

⁸⁹ Carlos Arriola, "El presidente Echeverría en Latinoamérica", *Foro Internacional*, vol. XV, núm. 1 (57) 1974, pp. 103-115.

acusados de terrorismo en 1975.⁹⁰ Al igual que en ese caso, tampoco tuvieron éxito algunos esfuerzos no solicitados de intermediación entre países con posiciones conflictivas en ciertos temas. Fue negativa la respuesta al ofrecimiento de México de intermediación en el conflicto árabe-israelí durante la visita de Echeverría a Medio Oriente.⁹¹ Asimismo, no encontró eco su propuesta de creación de un Sistema Económico del Tercer Mundo.⁹²

En cambio, sí se obtuvieron algunos logros inmediatos como fue la firma del primer Acuerdo de Cooperación entre México y la Comunidad Económica Europea, que llevaría dos decenios más tarde a un acuerdo de mayor alcance. También se dieron los primeros pasos para la firma del Acuerdo de Cooperación entre México y el Consejo de Ayuda Económica Mutua, integrado por los países socialistas europeos. Aunque no de manera inmediata, los viajes también abrirían la puerta para la adhesión de Francia y la República Popular China al Protocolo II del Tratado de Tlatelolco.

Los resultados económicos en materia de diversificación comercial y de inversiones, según las cifras accesibles, muestran un avance relativamente significativo en el renglón de las exportaciones, que no sólo reflejan un aumento importante de éstas, sino la reducción de aquellas a Estados Unidos del 71% al 61% y la ampliación del número de los países de destino (véase el cuadro 1).

⁹⁰ Aunque México no tenía lazos de esa índole con el país ibérico, se adoptaron también una serie de medidas internas para restringir las relaciones económicas existentes con esa nación.

⁹¹ Al parecer el viaje de Rabasa a El Cairo fue una iniciativa unilateral e inesperada de Echeverría durante su estancia en Jerusalén. Le ordenó gestionar una reunión entre Rabin y Sadat, a la que este último no accedió. NAW P 840178-1864, N750003-0180, de Embajada estadounidense en Tel Aviv al Secretario de Estado, 10 de agosto de 1975.

⁹² Rico, *op. cit.*

CUADRO 1
Exportaciones de México
(1970-1976, miles de pesos)

<i>Año</i>	<i>Total</i>	<i>EE.UU.</i>	<i>Resto de América</i>	<i>Europa</i>	<i>Asia</i>	<i>África</i>	<i>Oceanía</i>
1970 ^a	14 703 000	10 425 000	1 797 000	1 473 000	957 000	14 000	37 000
1971 ^a	16 130 000	11 352 000	2 286 000	1 498 000	959 000	16 000	19 000
1972 ^a	22 811 000	16 013 000	3 034 000	1 920 000	1 763 000	54 000	27 000
1973	25 881 000	16 198 000	3 796 000	3 196 000	2 557 000	37 000	97 000
1974 ^b	35 620 000	20 673 000	6 327 000	5 959 000	2 423 000	88 000	150 000
1975 ^b	35 261 000	21 650 000	6 678 000	4 265 000	2 579 000	34 000	55 000
1976	51 905 000	32 257 000	8 682 000	6 476 000	4 341 000	70 000	79 000

a. Excluye la cifra global de reevaluación de 2459 millones de pesos en 1970 y 2301 millones en 1971; en los demás años está incluida en cada renglón.

b. Incluye exportaciones menores no clasificadas por países por cinco millones de pesos en 1974 y dos millones en 1975.

Fuente: cuadro elaborado a partir de cifras presentadas en Inegi, “Cuadro 17.2. Exportación de mercancías según áreas geográficas. Años seleccionados de 1821 a 1979” [selección de años], en *Estadísticas históricas de México*, 2014; 17. Sector externo, https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/HyM2014/17.%20Sector%20externo.pdf (consulta del 22 de junio de 2022).

No sucedió lo mismo con las importaciones del país vecino, que se mantuvieron en alrededor del 63% (véase cuadro 2).

La información existente no permite evaluar la diversificación del origen de las inversiones extranjeras, aunque sí indica una tendencia al alza en los primeros cuatro años del sexenio y una relativa disminución de la misma en los dos últimos. (véase cuadro 3). En cambio, puede hablarse de mayores intercambios en cuanto a la cooperación cultural y científica especialmente con países europeos.

CUADRO 2
Importaciones de México
(1970-1976, miles de pesos)

<i>Año</i>	<i>Total</i>	<i>EE.UU.</i>	<i>Resto de América</i>	<i>Europa</i>	<i>Asia</i>	<i>África</i>	<i>Oceanía</i>
1970	30 760 000	19 569 000	1 771 000	791 300	1 310 000	32 000	165 000
1971	30 091 000	18 481 000	2 117 000	793 300	1 342 000	58 000	160 000
1972	36 689 000	22 153 000	3 040 000	960 300	1 664 000	79 000	150 000
1973	47 668 000	28 408 000	4 787 000	1 109 000	2 775 000	393 000	215 000
1974 ^a	75 659 000	47 116 000	6 965 000	1 691 300	3 822 000	421 000	422 000
1975 ^a	82 092 000	51 558 000	8 333 000	1 691 800	4 334 000	664 000	285 000
1976	90 900 000	56 848 000	8 424 000	1 927 100	5 478 000	432 000	447 000

a. Incluye importaciones menores no clasificadas por países, por la cantidad de 50 millones de pesos en 1974 y 39 millones en 1975.

Fuente: cuadro elaborado a partir de cifras presentadas en Inegi, “Cuadro 17.4. Importación de mercancías según áreas geográficas. Serie anual de 1821 a 1979” [selección de años], en *Estadísticas históricas de México*, 2014; 17. Sector externo, https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/HyM2014/17.%20Sector%20externo.pdf (consulta del 22 de junio de 2022).

El activismo mexicano en foros multilaterales

A lo largo del sexenio, la presencia de México en foros multilaterales experimentó un notable aumento. Por una parte, este país comenzó a ser con más frecuencia sede de reuniones de organizaciones multilaterales, por ejemplo, el Simposio de PNUD/UNCTAD en 1974 y la Conferencia mundial del año internacional de la mujer, un año después. Igualmente se celebraron en México, reuniones de cancilleres latinoamericanos. Por otra parte, la participación en foros en otros países tuvo dimensiones no alcanzadas previamente. En los siguientes párrafos nos referiremos a su actuación en aquellos en que, como dijimos al inicio, el gobierno mexicano consideró preferentes y que tuvieron mayor resonancia mundial.

CUADRO 3
Inversión extranjera directa en México
(1979-1976, miles de dólares)

<i>Año</i>	<i>Total</i>	<i>Nuevas</i>	<i>Reinversiones</i>	<i>Cuentas entre empresas</i>
1970	200 718	ND	ND	ND
1971	196 117	ND	ND	ND
1972	189 859	ND	ND	ND
1973	286 891	ND	ND	ND
1974	362 200	ND	ND	ND
1975	295 000	ND		
1976	299 100	303 600	ND	-4 500

Fuente: cuadro elaborado a partir de cifras presentadas en Inegi, “Cuadro 17.42. Exportación de mercancías según áreas geográficas. Años seleccionados de 1821 a 1979” [selección de años], en *Estadísticas históricas de México*, 2014; 17. Sector externo, https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/HyM2014/17.%20Sector%20externo.pdf (consulta del 22 de junio de 2022).

México en la ONU y La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados (CDDEE)

Apenas un mes después de la introducción por parte de Estados Unidos de la sobretasa de 10% a las importaciones de su país se dio, mencionamos antes, la primera participación del presidente Echeverría en un foro multilateral, la Asamblea de las Naciones Unidas (AG-ONU). Ahí expresó severas críticas a lo que calificó de tendencias proteccionistas, como la sobretasa del 10% mencionada y, en general, a las condiciones desiguales del intercambio comercial entre países desarrollados y en desarrollo.⁹³

⁹³ Echeverría repitió ese tipo de críticas en varios foros en los que participó personalmente en los siguientes años, como la Conferencia Mundial de la Alimentación en 1974 y el Club de Roma.

A una activa participación mexicana en las sesiones de la AG-ONU, se sumó pronto una intensa actividad en la UNCTAD. En la primavera del siguiente año, en abril de 1972, el mandatario mexicano, durante su participación en la III UNCTAD, propuso la elaboración de la CDDEE. Manifestó claramente que era necesario “desprender la cooperación económica del ámbito de la buena voluntad, para cristalizarla en el campo del derecho”, expresión que revela la convicción de Echeverría, mantenida durante largo tiempo, de la urgencia de avances sustantivos en el derecho internacional sobre la materia.⁹⁴ Mencionó los principios que ésta debía incluir, entre ellos el derecho de cada país a adoptar la estructura económica que considerara conveniente y de regular la empresa privada, la abstención del uso de presiones económicas sobre los Estados, la supeditación de las inversiones extranjeras a las leyes nacionales, la prohibición a las empresas transnacionales de intervenir en los asuntos internos del país receptor, la abolición de las prácticas discriminatorias a las exportaciones de los PED, la adopción de acuerdos que garantizaran la estabilidad y el precio justo de los productos básicos, la transferencia de los avances en ciencia y tecnología de los países avanzados al mundo en desarrollo a precios accesibles y el financiamiento del desarrollo con créditos a largo plazo, bajos tipos de interés y sin ataduras.

El que la propuesta recogiera muchas de las demandas del G77 provocó de inmediato el enojo y la oposición clara y decidida de la delegación estadounidense en Santiago. Hizo saber a Washington que la misma planteaba de nuevo la discusión sobre principios internacionales de desarrollo económico y social que ya se habían discutido en la AG-ONU

⁹⁴ Varios autores han mencionado propuestas parecidas de otros países. Según Zolov, una de ellas había sido hecha por el gobierno cubano en 1960. Zolov, *op. cit.*, p. 113. La minuciosa revisión reciente de los archivos de Echeverría arriba mencionada indica que la propuesta de la Carta no fue una idea improvisada de este mandatario, quien desde sus años estudiantiles fue gran defensor del derecho internacional y elaboró documentos que incluían los planteamientos de la misma. Morales, *op. cit.*

y añadía temas políticos muy controvertidos en relación con la inversión extranjera y las empresas multinacionales.⁹⁵ Esta posición pronto prevaleció en el gobierno estadounidense, que primero se opuso a que la iniciativa fuera aprobada durante las sesiones de la III UNCTAD y, luego, a la propuesta mexicana de establecer un grupo de trabajo para la discusión y eventual aprobación de la Carta.

El gobierno mexicano se movilizó de inmediato en apoyo a su propuesta tanto en Chile como en México⁹⁶ y logró que se aprobara la creación de ese grupo, pero la abstención en la votación de casi todos los países desarrollados y uno que otro en desarrollo anticipaba las dificultades para llegar a un documento que venciera esa resistencia. En los meses siguientes, no sólo Rabasa, sino el mismo presidente Echeverría intentaron, sin éxito, el apoyo de Kissinger para la iniciativa mexicana o, al menos, que su gobierno no se opusiera abiertamente a ella.⁹⁷ Percibían que este funcionario no la rechazaba de manera tajante.⁹⁸

A pesar de la oposición abierta de Washington a la Carta, el gobierno mexicano participó afanosamente en el grupo de trabajo que desde diciembre de 1972 comenzó a elaborarla, tratando de conciliar posiciones distintas, cuando no francamente opuestas, y de evitar la inclusión de las propuestas más radicales de algunos miembros del G77. Las diferencias comenzaban con la naturaleza legal de la Carta, esto es, si tendría

⁹⁵ NAW de Embajada en Santiago al Secretario de Estado, Santiago 2162. Se menciona fecha de 4 de mayo de 1972, no correcta.

⁹⁶ Rabasa y, luego Gallastegui, contactaron con ese propósito a diplomáticos estadounidenses. NAW México 2222, 29 de abril de 1972, y NAW 2106 de Embajada de Estados Unidos en México a Secretario de Estado, 29 de abril de 1972.

⁹⁷ A la petición del mandatario mexicano en la entrevista en México en 1973 antes mencionada, le expresó claramente que no aceptarían una carta que manifestara una oposición directa a las políticas estadounidenses.

⁹⁸ De hecho, Kissinger mostró en varias ocasiones desprecio por ese tipo de declaraciones que consideraba no tenían ningún impacto. Véase, por ejemplo: Conversación entre Kissinger, Rabasa, Rogers, De Olloqui y Espinoza de los Reyes, *FRUS* (2), d. 76.

o no el carácter de tratado.⁹⁹ En febrero de 1974, funcionarios mexicanos precisaban los temas donde encontraban las principales diferencias entre las partes: definición de la soberanía que los Estados tenían sobre sus recursos naturales, incluyendo asuntos controvertidos como expropiación, indemnización y legislación sobre el mar territorial; el derecho de los Estados de regular y controlar la inversión extranjera; la forma en que los Estados podían aplicar su derecho de regular y controlar a las empresas multinacionales y la inclusión en el ámbito del comercio internacional del concepto de no discriminación basada en la diferencia de sistema económico, político o social.¹⁰⁰

El gobierno de Echeverría intensificó sus esfuerzos por sacar adelante la CDDEE desde que ocupó la presidencia del G77 en junio de 1974. Gradualmente, se fue elaborando un texto que, se decía, era más aceptable, con algunas excepciones, para las distintas partes. En otoño de aquel año, las diferencias ya se centraban de manera explícita y pública en el artículo 2, que se refería al trato a la inversión extranjera, contemplando posibles expropiaciones.¹⁰¹ Un último esfuerzo por encontrar una fórmula aceptable para Estados Unidos y para los más radicales del G77, entre ellos Libia y Argelia, se hizo en otoño de 1974. Demostrando urgencia porque la declaración se presentara para su aprobación en el periodo de negociaciones de la AG-ONU ese año, ante la solicitud de Kissinger de continuar con las negociaciones, Rabasa pareció expresar su preferencia por un voto estadounidense en contra.¹⁰²

⁹⁹ NAW, S/S 7318754, Memorándum de Conversación entre el Secretario de Estado y el Secretario de Relaciones Exteriores de México, Rabasa, 4 octubre 1973.

¹⁰⁰ Estos problemas los había mencionado un alto funcionario de la cancillería mexicana. NAW, México 01085, de Jova a Secretario de Estado, 8 de febrero de 1974.

¹⁰¹ Aun cuando establecía el requisito de indemnización por los bienes expropiados.

¹⁰² Véase la discusión sobre este asunto en Memorándum de conversación de Rabasa, De Olloqui, González Gálvez, Kissinger, Percy, Rogers y Schwebel, 4 de diciembre de 1974, *FRUS* (2) d. 72.

En esta situación se firmó la CDDEE en Cocoyoc, en noviembre, y se votó en aquel órgano un mes después. El resultado de la votación, con 115 países a favor, 6 en contra y 10 abstenciones, demostraba que las presiones estadounidenses sobre el mundo desarrollado, incluyendo algunos que habían seguido mostrando una actitud más favorable hacia la Carta, entre ellos, Canadá, Dinamarca y Japón, habían tenido éxito.¹⁰³ De ahí que en los siguientes meses el esfuerzo del gobierno de Echeverría se centrara, sin éxito, primero en la aceptación estadounidense de renegociación de la Carta¹⁰⁴ y, luego, en que el gobierno de Washington apoyara los principios que contenía, aunque siguiera subrayando que no era obligatoria.¹⁰⁵ La radicalización del discurso del mandatario mexicano a lo largo de 1975 fue interpretada como demostración de molestia ante esa negativa, sin tomar en cuenta que al ocupar México la presidencia del G77 tenía que expresar la preocupación o franco enojo de los miembros de este grupo por algunas medidas que estaba tomando Estados Unidos y que afectaban a sus miembros, entre ellas la Ley de Comercio.¹⁰⁶ Más tarde, diplomáticos estadounidenses atribuirían aquella radicalización al interés de Echeverría en ocupar la Secretaría General de la ONU, posición que, en efecto, el presidente mexicano buscó afanosamente. Su esfuerzo incluyó la petición de apoyo al gobierno estadounidense a ese objetivo, que no logró.

¹⁰³ Estados Unidos, el Reino Unido de Gran Bretaña y Bélgica votaron en contra; Australia, Canadá, España, Francia, Irlanda, Israel, Japón, Noruega y los Países Bajos se abstuvieron.

¹⁰⁴ Rabasa hizo esa petición en una tensa reunión con Kissinger, en la cual se discutieron también los posibles efectos negativos de la nueva ley de Comercio estadounidense sobre algunos países latinoamericanos... Memorándum de conversación de Rabasa, Kissinger, De Olloqui, Espinoza de los Reyes., Rogers, 14 de enero de 1975, en *FRUS* (2), d. 76.

¹⁰⁵ NAW 0750190-0876, de Jova a Secretario de Estado, 30 de mayo de 1975.

¹⁰⁶ Si percibieron que la radicalización se había intensificado desde ese momento.

Sin embargo, hay que resaltar que la diferencia de posiciones en otros ámbitos multilaterales había sido en los años previos menos acentuada e, inclusive, en algunos momentos se mantendrían posiciones en cierto grado coincidentes, como en los temas de desarme y derecho del mar.¹⁰⁷

México y el desarme

A lo largo del decenio de los sesenta, México había participado asiduamente en las discusiones dentro de la AG-ONU sobre desarme, manifestando su preocupación por los escasos avances en las negociaciones que se estaban llevando a cabo, en particular respecto a los límites máximos acordados de armas nucleares, señalando también la urgencia de avances relacionados con ciertos tipos de armas, denominándolos avances cualitativos.¹⁰⁸ De igual forma, tuvo un papel hasta cierto punto destacado tanto en las negociaciones sobre el Tratado de No Proliferación, al que se llegó en 1968, como en la promoción de la propuesta de denominar la década de los setenta como el Decenio para el Desarme como una forma de alentar el cese de la carrera nuclear.

En el sexenio aquí analizado, continuó con su participación en aquella Asamblea, lo mismo que en el Comité de Desarme de 18 Naciones, del cual era miembro desde su creación.¹⁰⁹ Mantuvo a lo largo de ese periodo su insistencia en que los fondos que dedicaban las potencias a la elaboración

¹⁰⁷ Aunque sí siguieron dándose votaciones en contra de la posición estadounidense en otros foros, por ejemplo, en el Consejo Mundial de Alimentos. Véase: NAW Telegrama 157672/ Tosec 50126 del Departamento de Estado al Secretario de Estado Kissinger, 3 de julio de 1975.

¹⁰⁸ Alfonso García Robles, “Las Naciones Unidas y el desarme”, *Foro Internacional*, vol. XI, 2, octubre-diciembre 1970.

¹⁰⁹ El recuento de algunas de las principales propuestas de México detalladas en este párrafo se basa en el trabajo de uno de los más destacados delegados mexicanos en estas sesiones, Miguel Marín Bosch, “México y el desarme”, *Foro Internacional*, vol. XVIII, núm. 1, 1977.

de armas nucleares se orientaran a los PED, posición manifestada por el mismo presidente Echeverría en su participación en la AG-ONU en 1975 y que se recogió en el artículo 15 de la CDDEE.¹¹⁰ En este año, México también participó en la revisión del TNP. Concentró igualmente parte de sus esfuerzos en promover las negociaciones para el establecimiento de zonas libres de armas nucleares. Ante la lentitud de los avances, a pesar de las negociaciones directas entre Estados Unidos y la URSS, promovió junto a otros países del Movimiento de Países no Alineados, la creación de una Conferencia Mundial de Desarme, equivalente en esta materia a la UNCTAD, propuesta que no prosperó dada la oposición de las potencias nucleares.

Paralelamente, procuró de manera sostenida lograr la adhesión o la ratificación del Tratado de Tlatelolco y sus protocolos.¹¹¹ Logró convencer, como se mencionó antes, a Francia, y sumar a la República Popular China. No tuvo éxito inmediato en el caso de la URSS, aunque abrió la puerta para que esto se lograra un par de años después de finalizado el sexenio.

México y el derecho del mar

La posición de México en este tema se expresó claramente en las sesiones periódicas de la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, celebradas en 1974 y 1975, en una de las cuales también participó Echeverría. El propósito de la Conferencia era establecer un régimen internacional

¹¹⁰ Resolución 3281 (XXIX) de la Asamblea General. Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/353/57.pdf>

¹¹¹ El primero correspondía a los Estados que *de iure* o *de facto* tenían responsabilidad internacional sobre ciertos territorios situados en la región. El Protocolo II concernía a los poseedores de armas nucleares. Para finales del sexenio, Francia, Países Bajos y el Reino Unido ya habían ratificado el primero y se esperaba que pronto se adhiriera Estados Unidos. Marín Bosch, *op. cit.*

equitativo para regular los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional, de la definición de la zona y de otros asuntos relacionados con la misma. Mientras varios países del mundo en desarrollo, entre ellos algunos latinoamericanos, reclamaban la soberanía absoluta sobre 200 millas náuticas exigiendo derechos exclusivos de pesca de y explotación de los recursos marinos, los países desarrollados, incluyendo Estados Unidos, sólo aceptaban algunas modificaciones a su tradicional defensa de la libertad de navegación.¹¹²

México había venido contribuyendo a la elaboración de una nueva figura jurídica, el mar patrimonial, que devendría en el concepto de zona económica exclusiva de hasta 200 millas náuticas, que incorporaba la demanda de derechos de los Estados costeros sobre los recursos que se encontraban en ellas, sin afectar el derecho de terceros al libre tránsito. Esta fórmula, que varios gobiernos vieron como fórmula de compromiso, fue discutida personalmente por Echeverría, Rabasa, Ford y Kissinger, y considerada aceptable por los dos funcionarios estadounidenses. El secretario de Estado recomendó que México no introdujera cambios en sus leyes internas en la materia antes de la Conferencia de 1974.¹¹³ De hecho, antes de que se llegara a un tratado en que se aprobase definitivamente, esa fórmula fue incorporada en la legislación mexicana, mediante un decreto del 22 de enero de 1976 que establecía una adición al artículo 27 constitucional.¹¹⁴

¹¹² Éste fue uno de los temas de mayor controversia en las negociaciones de la CDDEE, en cuyo artículo 29 sólo se llegó al llamado a establecer un régimen internacional sobre la materia.

¹¹³ Memorándum de Conversación de Ford, Kissinger, Echeverría, Rabasa, en Magdalena de Kino, 21 de octubre de 1974 *FRUS* (2) d. 70.

¹¹⁴ Emilio O. Rabasa, “La zona económica exclusiva (artículo 27, párrafo octavo)”, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/127/23.pdf> (consulta del 25 de junio de 2022).

México en América Latina y en el Sistema Interamericano

Ante el desinterés de Kissinger en estrechar las relaciones de su país con América Latina, el canciller Rabasa y colegas colombianos insistieron con éxito en la necesidad de un mayor acercamiento. Sus esfuerzos contribuyeron sin duda a la convocatoria que hizo el ya flamante Secretario de Estado a una conferencia de cancilleres latinoamericanos durante su participación en la AG-ONU, en octubre de 1973, que dio paso a la realización de dos reuniones de ese tipo en 1974; la primera, en Bogotá y la segunda, en México.¹¹⁵

De manera paralela, el Estado mexicano, que había mantenido un claro alejamiento respecto a la Organización de Estados Americanos (OEA) prácticamente desde su creación, se sumó al esfuerzo de restructuración sustantiva de la organización regional y del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) que se dio durante el sexenio. Una mayor participación mexicana en esa organización había sido sugerida a Echeverría por el presidente Nixon.¹¹⁶

Respecto a las modificaciones del TIAR, las principales propuestas mexicanas incluyeron aclarar la diferencia entre agresión e intervención, hacer obligatorio el recurso a procedimientos pacíficos de solución de controversias, la eliminación del requisito de mayoría de dos tercios para la eliminación de sanciones contra un Estado miembro y el rechazo a que los Estados americanos, en caso de controversias, debían acudir a la OEA antes de llevarlas a la ONU. En marzo de 1977, México ratificó el Protocolo modificadorio de este instrumento, aunque con la siguiente reserva: “El Gobierno de México continúa considerando que, salvo el caso de la legítima defensa, las medidas colectivas a que se refiere el artículo 8 no podrán ser aplicadas en forma obligatoria,

¹¹⁵ NAWP740024, Memorándum de conversación de Jack Kubisch y Richard Sykes, de la embajada británica, 7 de marzo de 1974.

¹¹⁶ Memorándum de conversación de Nixon, Echeverría, Rabasa y el Asistente para Seguridad Nacional (Kissinger), *FRUS* (1) d. 482.

dado su carácter coercitivo, sin la autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”.

México aprovechó ese proceso de reforma para insistir en el reingreso de Cuba a la OEA y el restablecimiento de las relaciones diplomáticas de sus países miembros con el país isleño. Propuso y logró vencer la fuerte oposición de algunos gobiernos latinoamericanos a una fórmula que otorgaba libertad de acción a los miembros de la OEA para conducir unilateralmente y de acuerdo con sus políticas e intereses nacionales sus relación con aquella nación.¹¹⁷

Aunque algunas de las propuestas mexicanas eran distintas a las estadounidenses, no provocaron fuerte oposición a éstas de parte de Washington. Más aún, los diplomáticos estadounidenses las calificaban de “innovadoras” y más moderadas que las de Panamá, Perú y Argentina.¹¹⁸ Añadían que, junto con Brasil y los propios Estados Unidos, la delegación mexicana trataba de suavizar los cambios propuestos por otros países miembros.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

Los resultados de la política exterior en el sexenio son hasta la fecha motivo de discusión. Se reconoce que estuvo bien planteada originalmente, con el objetivo de sacar a México de un nuevo periodo de ensimismamiento y diversificar de manera más permanente sus relaciones internacionales, tanto políticas como económicas, no sólo para fortalecer su margen de autonomía respecto a la potencia hegemónica de la región, sino para enfrentar problemas internos. Las condiciones internacionales al inicio del sexenio parecían propicias, tanto por la *détente* como por el fortalecimiento de la unidad de los

¹¹⁷ NAW 172359Z de la Embajada en Costa Rica a Secretario de Estado.

¹¹⁸ NAW 740002-1534, de Embajada en México a Secretario de Estado, enero de 1974.

PED en torno a lo que veían como condiciones extremadamente desiguales en el escenario internacional.

Por lo general, se acepta también que México mantuvo un buen grado de autonomía en lo político respecto a su vecino del norte y que con la CDDEE siguió promoviendo una serie de principios de derecho internacional sostenidos durante muchos decenios por el país y recogió otros de los que subrayaban los defensores del Nuevo Orden Internacional. Logró también impulsar posiciones mexicanas en el espinoso y largo camino de elaboración del derecho del mar y, en materia de desarme, obtener la ratificación del Tratado de Tlatelolco o de sus protocolos por parte de algunas potencias hasta entonces reacias.

En lo que se refiere a las relaciones económicas, se observan logros modestos en cuanto a un mayor monto y diversificación del destino de las exportaciones, aunque esta última no se dio en el origen de las importaciones ni se logró la esperada reducción del déficit comercial. No hay que olvidar, sin embargo, que esos objetivos sólo han sido obtenidos por otros países mediante un largo y perseverante esfuerzo. Estos resultados anticipaban, además, las dificultades que enfrentaría el propósito de diversificación comercial de los dos sexenios siguientes dada la situación geográfica de México, vecino del mercado más grande y, en general, más dinámico del mundo. Los datos accesibles sobre inversión extranjera no permiten evaluar si ésta tuvo modificaciones importantes en cuanto a su origen geográfico, aunque posiblemente no se dieron. Sí indican una tendencia al alza de ésta en los primeros cuatro años y una reducción en los dos siguientes. En cambio, la firma del primer Acuerdo de Cooperación entre México y la Comunidad Económica Europea sí abrió paso a una mayor cooperación en materia científica y cultural, objetivo importante para el gobierno mexicano.

En este artículo vimos cómo el gobierno de Echeverría procuró mantener una buena relación con Estados Unidos, con el que como vecino tenía lazos muy estrechos de distinta índole y compartía numerosos problemas, país del cual se

sabía que habría que depender comercial y financieramente, al menos en el corto plazo. Mediante laboriosas negociaciones, se logró la solución de algunos problemas espinosos, como el asunto de la salinidad de las aguas del río Colorado que México recibía y la firma de varios acuerdos en materia de cooperación técnico-cultural. Sin embargo, a pesar de que intentó evitar que su actividad multilateral creciente no afectara negativamente esa relación, no tuvo éxito.

Vimos cómo el activismo mexicano, tanto bilateral como multilateral, al adquirir una velocidad y alcance más allá de las posibilidades reales de un país con los recursos económicos y políticos de México, con decisiones en ocasiones precipitadas y sin buen conocimiento de los temas planteados y de los actores involucrados, y sin tomar en cuenta la evolución del escenario internacional, se redujeron drásticamente sus posibilidades de éxito. No parece que el gobierno mexicano haya advertido con claridad o tomado en cuenta que Estados Unidos mostraba la disposición y capacidad suficientes para alentar la división de los PED y promover la unidad de posiciones de los países desarrollados, expresada esta última en la creación del G6 y luego G7, en 1975. Aquellas deficiencias, sumadas a medidas económicas internas inapropiadas, como un gasto demasiado alto cubierto con el recurso creciente al endeudamiento externo en ausencia de una reforma fiscal profunda, poco podían contribuir a la larga a una menor dependencia económica del exterior y a una mayor autonomía respecto a Estados Unidos. En lo inmediato, llevó al país al final del sexenio a la devaluación del peso y al recurso, por primera vez en la historia mexicana, al Fondo Monetario Internacional (FMI) para un plan de estabilización.

Tampoco tuvieron éxito los intentos por recrear la unidad nacional mediante la política exterior y políticas internas. Las críticas al régimen aumentaron conforme avanzó el sexenio. Surgieron focos guerrilleros en algunas ciudades y se mantuvieron algunos de las zonas rurales, y mientras se radicalizó el tono de las posiciones internacionales de México y algunas medidas a nivel doméstico, creció la preocupación y críti-

cas abiertas del sector empresarial y de buena parte de las clases medias. El periodo concluyó con fuerte tensión entre estos últimos y el gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

Archivos

Archivos Nacionales de Washington

Archivo de la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos

Documentos oficiales

Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados (CDDEE), Resolución 3281 (xxix) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/353/57.pdf>

“Discurso de toma de posesión de Luis Echeverría Álvarez como presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, *Discursos presidenciales de Toma de Posesión*, México, Senado de la República LX Legislatura e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2010, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2720/4.pdf> (consulta del 12 de marzo de 2022).

Foreign Relations of The United States, 1969-1976, Volume E-10, Documents on American Republics, 1969-1972, Washington, Government Printing Office, 2008

Foreign Relations of The United States, 1969-1976, Volume E-11, Part 1, Documents on Mexico; Central America and the Caribbean, 1973.1976, Washington, Government Printing Office, 2008

Foreign Relations of The United States, 1969-1976, Volume E-14. Documents on the United Nations, Documents. Washington, Government Printing Office, 2008.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), *Estadísticas históricas de México*, 2014; Sector externo, https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/HyM2014/17.%20Sector%20externo.pdf

Senado de la República, *50 años de reuniones interparlamentarias México-Estados Unidos 1961-2011*, México, Senado de la Repú-

blica, LXI Legislatura, 2011, <https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/50anosmexicoeeuu.pdf> (consulta del 22 de junio de 2022).

Libros y artículos

- ALBA, Francisco, “La política migratoria mexicana después de IRCA,” en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 14, núm. 1 (1999), <https://doi.org/10.24201/edu.v14i1.1036>
- ANGUIANO, Eugenio, “México y el Tercer Mundo. Racionalización de una posición”, *Foro Internacional*, vol. XVIII, 1, 1977, pp. 177-205.
- ARRIOLA, Carlos, “Acercamiento mexicano-chileno, 1972-1973”, *Foro Internacional*, vol. XIV, 4, 1973, pp. 507-547.
- ARRIOLA, Carlos, “Gran Bretaña y Bélgica; las expectativas mexicanas”, en “Documentos y comentarios en torno al viaje del presidente Echeverría”, *Foro Internacional*, vol. XIV, núm. 1, julio-septiembre de 1973.
- ARRIOLA, Carlos, “El presidente Echeverría en Latinoamérica”, *Foro Internacional*, vol. XV, núm. 1 (57) 1974, pp. 103-115.
- ASTIE, Walter, *Encuentros y desencuentros entre México y Estados Unidos en el Siglo XX, del porfiriato a la posguerra fría*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2007.
- BARSKY, Robert y Lutz KILLIAN, “Do we really know that oil caused the great stagflation. A Monetary Alternative” (pp. 137-198), en Ben S. Bernanke y Kenneth Rogoff (eds.), *NBER Macroeconomics Annual 2001*, vol. 16, EE.UU., National Bureau of Economic Research, MIT Press, <https://www.nber.org/books-and-chapters/nber-macroeconomics-annual-2001-volume-16>
- BROWN, Aaron S., “Building a Barrier: The 1970s and the Making of the Modern U.S.-Mexico Border”, tesis de doctorado, Universidad de Ohio, 2021.
- BRUN, Elodie, *El cambio internacional mediante las relaciones Sur-Sur*, México, El Colegio de México, 2018.
- BRUN, Elodie y Humberto GARZA, “El tercermundismo y la diplomacia del petróleo: la política exterior de Luis Echeverría y José López Portillo, 1970-1982”, *Foro Internacional. Antología de estudios de política y relaciones Internacionales*, vol. 4, México, El Colegio de México, 2019.

- CARPISO, Jorge, *El presidencialismo mexicano* (2.^a ed.), México, Siglo XXI, 2011.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *Reseña histórica de la UNCTAD en su 50º aniversario*, Nueva York, Ginebra, 2014, https://unctad.org/system/files/official-document/osg2014d1_es.pdf
- GARCÍA ROBLES, Alfonso, “Las Naciones Unidas y el desarme”, *Foro Internacional*, vol. XI, núm. 2, octubre-diciembre 1970, pp. 198-230.
- GARCÍA y GRIEGO, Manuel, “The Bracero Policy Experiment. Mexican Responses to Mexican Labor Migration, 1942-1965”, tesis, University of California, Los Ángeles, 1988.
- GARCÍA y GRIEGO, Manuel, “Hacia una nueva visión del problema de los indocumentados en Estados Unidos”, en Manuel García y Griego y Mónica Vereá Campos, *México y Estados Unidos frente a la migración de los indocumentados*, México, Coordinación de Humanidades, UNAM/Miguel Ángel Porrúa, pp. 123-152
- GONZÁLEZ, Eduardo, “La política económica 1970-1976: itinerario de un proyecto inviable”, *Investigación Económica*, vol. 36, 141, julio-septiembre de 1977, pp. 25-69.
- IBARRA, David, Ifigenia M. de NAVARRETE, Leopoldo SOLÍS y Víctor L. URQUIDI, *El perfil de México en 1980. La economía y la población. Mercados, desarrollo y política económica, El sistema financiero. La distribución del ingreso*, vol. 1 (6.^a ed.), México, Siglo XXI, 1975.
- KEISUKE, Iida, “Third World Solidarity: The Group of 77 in the UN General Assembly”, *International Organization*, vol. 42, núm. 2 (verano de 1988), pp. 375-395.
- KISSINGER, Henry, *Diplomacy*, Nueva York, Simon & Schuster, 1994.
- LITWAK, Robert S., *Detente and the Nixon Doctrine. American Foreign Policy and the Pursuit of Stability, 1969-1976*, Cambridge, University Press, 1986.
- LONG, Tom, *Latin America Confronts the United States. Asymmetry and Influence*, Nueva York, Cambridge University Press, 2015.
- LOWENTHAL, Abraham F., “Latin America: A Not-So-Special Relationship”, *Foreign Policy*, núm. 32 (otoño de 1978), pp. 107-126.
- MACMILLAN, Margaret, *Nixon and Mao: The Week That Changed the World*, Random House, 2007.

- MAHIOU, Ahmed, La declaración sobre el establecimiento de nuevo orden económico internacional, United Nations Audiovisual Library of International Law, https://legal.un.org/avl/pdf/ha/ga_3201/ga_3201_s.pdf
- MARÍN BOSCH, Miguel, “México y el desarme”, *Foro Internacional*, vol. XVIII, 1, 1977, pp. 139-154.
- MÍGUEZ, María Cecilia, “El concepto de pluralismo ideológico en América Latina y la política exterior argentina”, *Análisis Político*, núm. 94, septiembre-diciembre de 2018, pp. 93-120, <http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v31n94/0121-4705-anpol-31-94-00093.pdf>
- MORALES, Carlos Manuel, “La psicología del poder. Echeverría y la política exterior de México, 1970-1976. Una propuesta de estudio desde la psicología política”, tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales, México, El Colegio de México, 2021.
- OJEDA, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976.
- OJEDA, Mario, *México: el surgimiento de una política exterior activa*, México, Secretaría de Educación, 1986.
- PELLICER DE BRODY, Olga, “Cambios recientes en la política exterior de México”, *Foro Internacional*, vol. XIII, 2, 1972, pp. 139-154.
- PELLICER DE BRODY, Olga, “Introducción”, en “Documentos y comentarios en torno al viaje del presidente Echeverría”, *Foro Internacional*, vol. XIV, 1, 1973.
- RABASA, Emilio O. “La zona económica exclusiva (artículo 27, párrafo octavo)”, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/127/23.pdf>
- RICO, Carlos, *Hacia la globalización. México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, tomo VIII, México, El Colegio de México, 2010.
- ROMERO, José, “La época estatista (1970-1982). El principio del fin del milagro mexicano”, en *La década 1970-1982*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 2018.
- RUIZ CABAÑAS, Miguel, “Intereses contradictorios y mecanismos de cooperación; el caso del narcotráfico en las relaciones mexicano-estadounidenses”, en Olga Pellicer y Rafael Fer-

- nández de Castro (coords.), *México y Estados Unidos: las rutas de la cooperación*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores/ Instituto Matías Romero e Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1998, pp. 101-134.
- RUSSELL, Roberto y Juan Gabriel TOKATLIAN, “América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía”, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 104, pp. 157-180.
- RUSSELL, Roberto y Juan Gabriel TOKATLIAN, “Grand Strategy”, en Jorge I. Domínguez y Ana Covarrubias (eds.), *Routledge Handbook of Latin America in the World*, Nueva York y Londres, 2015, pp. 58-73.
- SCHIAVON, Jorge, Daniela SPENCER y Mario VÁZQUEZ OLIVERA (eds.), *En busca de una nación soberana. Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, CIDE/Secretaría de Relaciones Exteriores, 2006.
- SEPÚLVEDA, Bernardo y Antonio CHUMACERO, *La inversión extranjera en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.
- SHAPIRA, Yoram, *Mexico's Foreign Policy under Echeverría*, Sage Publications, 1978, pp. 84.
- SOLÍS, Leopoldo, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas* (5.^a ed.), México, Siglo XXI, 1975.
- THORNTON, Christy, “A Mexican International Economic Order? Tracing the Hidden Roots of the Charter of Economic Rights and Duties of States”, en *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development*, vol. 9, 3, 2018, pp. 389-421.
- THORNTON, Christy, *Revolution in Development: Mexico and the Governance of the Global Economy*, University of California Press, 2021.
- TORO, María Celia. *Mexico's war on drugs, causes and consequences*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1995.
- TORRES, Blanca. *Hacia la utopía industrial, historia de la Revolución Mexicana, 1940-1952*, vol. 21, México, El Colegio de México, 1979.
- URQUIDI, Víctor L., “Bretton Woods: un recorrido por el primer cincuentenario”, *Revista Comercio Exterior*, octubre de 1994, pp. 838-847, <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/364/1/RCE1.pdf> (consulta del 30 de junio de 2022).

VALERO, Ricardo, “La política exterior en la coyuntura actual de México”, *Foro Internacional*, vol. XIII, 2, 1972, pp. 292-310.

ZOLOV, Eric, *The Last Good Neighbor. Mexico in the Global Sixties*, Durham, Duke University Press, 2020.