

LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO BAJO EL RÉGIMEN DE ECHEVERRÍA: RETROSPECTIVA

YORAM SHAPIRA*

EL DESARROLLO Y PROMOCIÓN de una nueva política exterior mexicana bajo la dirección del presidente Luis Echeverría (1970-76) tuvo lugar durante el surgimiento de una severa crisis política interna. Presiones socioeconómicas acumulativas a largo plazo y frustraciones políticas se aunaron a catalizadores a corto plazo para producir en 1968 el principal levantamiento nacional, poco antes de que Luis Echeverría llegara a la presidencia de México. La crisis de 1968 fue claramente orientada hacia lo interno, apoyándose en problemas fundamentales e interrelacionados, tales como la distribución de recursos y oportunidades entre los estratos socioeconómicos, alienación política vs. participación, y la misma legitimidad de una élite monopolística en el poder que manipula la ideología "revolucionaria" y una simbología democrático-participatoria. Los retadores del sistema de 1968 pusieron poca atención en los problemas sobre política exterior. Aun así, al presidente que tuvo que tolerar lo más duro de esta crisis interna sin precedentes y sus consecuencias es posible que se le recuerde en los anales de la política mexicana por su papel como el más grande innovador de la política externa de la nación. Esta aparente contradicción tiene mayor sentido una vez que se establece la interrelación entre las políticas interna y externa de Echeverría.

Como lo ha hecho notar James N. Rosenau,¹ las políticas exteriores de las sociedades modernas son conformadas a menudo por necesidades internas: para apoyar liderazgos carismáticos, por la necesidad de identidad

* Departamento de Estudios Españoles y Latinoamericanos de la Universidad Hebrea de Jerusalén. El autor desea expresar sus agradecimientos al Instituto Leonard Davis de Relaciones Internacionales de la Universidad Hebrea y al Instituto de Investigación Harry S. Truman de la misma universidad por el apoyo que le fue proporcionado para la terminación de este trabajo.

¹ James N. Rosenau, "Pre-theories and Theories of Foreign Policy," en *Approaches to Comparative and International Politics*, R. B. Farrel, ed., Evanston, Illinois, Northwestern University Press, 1966, p. 33.

y prestigio de una élite o la necesidad que sienten los grupos en el poder de desviar la atención de los problemas internos.

Luis Echeverría emprendió dos amplios tipos de decisiones sobre política exterior, mientras fue el presidente de México, que pueden ser vistos como innovaciones dentro del contexto de la conducta tradicional de México en asuntos internacionales. Estas principales iniciativas también constituyen ejemplos sobresalientes de política en cadena, dado que representan una fuerte relación entre la política interna y externa. Una categoría está representada por iniciativas audaces limitadas, tales como las políticas chilena y española de Echeverría, la otra, por intentos revisionistas de largo alcance, compendiados en la Carta de México sobre los Derechos y Deberes Económicos de los Estados y, posteriormente, por la proposición de un Sistema Económico para el Tercer Mundo.

Ambas categorías surgieron cuando los intentos de reforma interna estaban resultando cada vez más difíciles de alcanzar; estas frustraciones demostraron ser cruciales en el cambio de enfoque y energía de Echeverría hacia el área exterior. La nueva política exterior en formación, activa y revisionista, pronto se convirtió en un corolario del programa de reforma interna, y el anterior estilo "radical" se dirigió principalmente a movilizar el apoyo de los elementos con orientación hacia el cambio, alrededor de un presidente que contendía con intereses internos conservadores y en favor del *statu quo*. Una vez que los puntales "filosóficos" de la política exterior de Echeverría fueron desarrollados coherentemente en su mayor parte, el énfasis se desvió hacia la persecución consciente de objetivos que —para adaptar al caso de México las generalizaciones de Michael O'Leary² sobre estados en desarrollo— no podrían obtenerse por cambios al margen del orden internacional establecido. De aquí que el disenso de Echeverría en contra del sistema internacional prevaleciente no fue meramente una táctica de diversión diseñada solamente para desviar el interés de los ciudadanos fuera de los problemas del país, ni fue simplemente una excusa para promesas no cumplidas. Él percibió la necesidad de una transformación radical de los aspectos fundamentales de todo el sistema internacional, para dar soluciones a los problemas internos y a un malestar nacional.

La creencia en la acción recíproca de la política nacional e internacional, determinó que Echeverría, como otros líderes de naciones en desarrollo, usara su situación de miembro de las organizaciones internacionales de un sistema internacional sin integrar, para tratar de promover su reconstrucción hacia uno más altamente integrado y único, tanto en la cercanía geo-

² Michael O'Leary, "Linkages Between Domestic and International Politics in Underdeveloped Nations," en *Linkage Politics*, James N. Roseanu, ed., Nueva York, N. Y., 1969, p. 325.

gráfica inmediata a México, como a nivel global. Como otros miembros débiles del sistema internacional, México, bajo el régimen de Echeverría, decidió presentar problemas e iniciativas en los foros más amplios posibles, donde fueran más prometedoras las perspectivas de movilizar apoyo en contra de los miembros más fuertes del sistema.³

Se juzga esencial enfocar el análisis hacia las fuentes internas y la utilización de la política exterior de Echeverría para entender cabalmente el contexto total de dicha política, su evolución y su dinámica.

Se puede argumentar legítimamente que algunas características básicas de actor en el campo internacional han tipificado a México mucho antes de que Echeverría llegara a ser presidente. Es cierto que la creciente deuda externa dio una urgencia cada vez mayor a los problemas económicos. También hay pequeñas dudas respecto a que los desarrollos en el sistema global internacional y en el subsistema regional (América Latina) ofrecieron alternativas para desarrollar nuevas tácticas para alcanzar objetivos tradicionales. No obstante, mientras que el *impasse* en el desarrollo de México y su dependencia del exterior eran sin lugar a dudas cruciales para explicar los objetivos de la política exterior, no explican satisfactoriamente por qué se introdujeron durante la administración de Echeverría innovaciones sobresalientes y estilo "radical". De aquí que lo que se requiere es una explicación complementaria, aludiendo más específicamente a la propia experiencia y evolución política de Echeverría, al menos desde la administración de Díaz Ordaz (1964-70) durante la cual Echeverría ocupó el puesto clave en el gabinete como ministro del interior (Gobernación), hasta los primeros y cruciales años de su propio sexenio (el periodo presidencial es de seis años), cuando empezó a plasmar el curso general de sus políticas.

De aquí que la intención del presente trabajo no es discutir las diversas interpretaciones económicas, sino más bien proporcionar un ángulo complementario que ha sido en buena medida pasado por alto en los análisis disponibles.⁴ Nuestro principal interés es establecer el vínculo entre

³ Sobre estas características de política exterior de las naciones en desarrollo en general ver O'Leary, *op. cit.*, p. 328.

⁴ Éstos incluyen entre otros:

Olga Pellicer de Brody, "Cambios recientes de la política exterior mexicana," en *Foro Internacional* 50, octubre-diciembre, 1972, pp. 139-54.

———, "Documentos y Comentarios en torno al viaje del presidente Echeverría (marzo-abril de 1973)," en *Foro Internacional* 53, julio-septiembre, 1973.

———, "Mexico in the 1970s and its Relations with the United States," en *Latin America and the United States: The Changing Political Realities*, Julio Cotler y Richard R. Fagen, ed., Stanford, California, Stanford University Press, pp. 314-33.

Ricardo Valero, "La política exterior en la coyuntura actual de México," en *Foro Internacional* 50, octubre-diciembre, 1972, pp. 292-310.

los acontecimientos políticos internos y la reformulación de la política exterior de México, dos procesos que se cree que están interrelacionados. Como se sugerirá, el reformismo ampliamente frustrado de Luis Echeverría en los problemas internos y la convergencia de las necesidades de supervivencia de la élite, más las propias motivaciones del presidente, actuaron como un factor principal en la promoción de una nueva política exterior nacional.

LA NECESIDAD DE UNA REVALUACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR: LOS FACTORES OBJETIVOS

Con el advenimiento de la presente década, varios acontecimientos fundamentales, tanto en la posición económica de México, a nivel regional y/o en el sistema internacional en toda su extensión, rompieron la base para posibles cambios en su política exterior. Por casualidad, estos procesos convergieron con la toma de posesión por Echeverría del puesto de primer mandatario. A fines de los años sesenta esos problemas económicos nacionales relacionados con las interacciones de México con otras naciones, se tornaron críticos. Lo inadecuado de la estrategia para el desarrollo industrial nacional basado en la sustitución de importaciones y la necesidad siempre creciente de bienes de capital importados y de tecnología del extranjero —todos los cuales dejaban su marca en una balanza de pagos deteriorada— demandaron una vigorosa promoción de las exportaciones me-

Blanca Torres, "México en la estructura del comercio y la cooperación internacional de los países socialistas", en *Foro Internacional* 50, octubre-diciembre, 1972, pp. 178-204.

Carlos A. Astiz, "Mexico's Foreign Policy: Disguised Dependency", en *Current History* 66, mayo, 1974, pp. 220-25.

Guy E. Poitras, "Mexico's 'New' Foreign Policy", en *Inter-American Economic Affairs* 28, invierno, 1974, pp. 59-77.

Carlos Arriola, "El presidente Echeverría en Latinoamérica", en *Foro Internacional* 57, julio-septiembre, 1974, pp. 103-15.

Edith B. Couturier, "Mexico", en *Latin American Foreign Policies*, Harold D. Davis y Larman C. Wilson, ed., Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1975, pp. 117-35.

Harvey J. Kaye, "How 'New' is Mexico's Foreign Policy", en *Inter-American Economic Affairs* 28, primavera, 1975, pp. 87-92.

William H. Hamilton, "Mexico's 'New' Foreign Policy: A Reexamination", en *Inter-American Economic Affairs* 29, invierno, 1975, pp. 51-58.

Errol D. Jones y David Lafrance, 1976. "Mexico's Foreign Affairs under President Echeverría: The Special Case of Chile", *Inter-American Economic Affairs* 30, 1, verano, 1976, pp. 45-78.

El ejemplar completo de *Foro Internacional* 56, abril-junio, 1974.

xicanas y de las industrias orientadas a la exportación y una activa búsqueda de nuevos mercados externos y diversificados.⁵ En 1970 tuvo lugar en México una elevación particularmente aguda en el déficit en cuenta corriente. Índices de dependencia económica, o más específicamente, la concentración de las exportaciones mexicanas a los Estados Unidos, alcanzaron aproximadamente la misma cifra tope (70 por ciento de las exportaciones totales) que a fines de los años cincuenta, después de haber declinado un poco en la década de los sesenta.⁶

La primera y principal "víctima" de las deterioradas condiciones económicas fue el concepto institucionalizado de "relación especial" con Estados Unidos. Esta tesis se basa en el supuesto de que México puede resolver sus problemas económicos internacionales mediante acuerdos bilaterales con su poderoso vecino del norte. Este enfoque, ligeramente modificado durante los años sesenta, se cree que explica la atención fundamental que México tradicionalmente ha prestado a sus contactos bilaterales con los Estados Unidos a expensas de la "indiferencia por la diversificación de sus relaciones internacionales".⁷

Coincidiendo con estos factores económicos internos y externos están las modificaciones del sistema internacional en general. La transformación de los antiguos "bloques" en centros múltiples de poder; la elevación a una posición de prominencia económica de la Comunidad Económica Europea y de Japón; el acercamiento y reducción de las tensiones entre Estados Unidos y las dos principales potencias comunistas; la mayor tolerancia mostrada por los Estados Unidos hacia iniciativas políticas tomadas por estados dentro de su esfera de influencia, y la ausencia visible de iniciativas importantes de Estados Unidos hacia América Latina a finales de los años sesenta, condujeron a una mayor libertad de acción para los estados más pequeños y periféricos.

El gobierno mexicano adoptó acciones concretas, como se observó en la primera "gran gira" (marzo-abril de 1973) a Canadá, Gran Bretaña, Bélgica, Francia, la Unión Soviética y China. Una década antes (1963) el presidente López Mateos, en un movimiento innovador con objetivos similares, visitó Yugoslavia y Polonia, e intensificó los contactos comerciales con la Unión Soviética. No obstante, López Mateos, indeciso respecto a apartarse de las prácticas aceptadas, no incluyó a la Unión Soviética en su viaje de 1963 y reaccionó cautelosamente a los signos de interés soviético por relaciones más estrechas.⁸ Aun cuando una misión comercial mexicana

⁵ Torres, *op. cit.*, p. 178; Valero, *op. cit.*, pp. 296-298.

⁶ Pellicer de Brody, 1974, *op. cit.*, pp. 322-23.

⁷ *Ibid.*, p. 318.

⁸ Torres, *op. cit.*, p. 23.

visitó China en 1964, fue sólo con el fomento de las relaciones entre Estados Unidos y China que el gobierno mexicano consideró que podría seguir adelante con esta política.

EL IMPACTO SUBJETIVO DE ECHEVERRÍA

Los factores económicos y las condiciones de menor tensión que afectaban el sistema internacional como un todo, constituyeron sólo una parte del complejo juego de factores que determinaron las respuestas de Echeverría en la dirección de los asuntos externos. Los otros factores explicativos tienen sus raíces en la propia experiencia política formativa del presidente, en las percepciones del orden de prioridades gubernamentales, en sus interacciones con diversos grupos, así como en su estilo personal.

Durante la crisis de 1968, la comunidad universitaria disidente de México actuó como un partido semi-político. A través de su cuerpo representativo, el Comité Nacional de Huelga, desarrolló autónomamente sus tácticas de presión y demanda a una escala e intensidad que nunca antes se habían practicado en México. A corto plazo, éstas fueron rechazadas como ilegítimas por el gobierno y atrajeron inmediatas reacciones punitivas. A largo plazo, sin embargo, la protesta tuvo una influencia que puede identificarse en las políticas del gobierno y constituyeron el principal estimulante del sistema para el reformismo del presidente Luis Echeverría.

Tal impacto puso de relieve la importancia política de una comunidad universitaria activista para efectuar cambios en la sociedad desafiando directamente a la élite gobernante. El papel democratizante jugado por la comunidad universitaria asumió un significado particular en un régimen autoritario aparentemente sometido a principios democrático-participatorios, en tanto que realmente concede poca autonomía a las estructuras políticas que representan los intereses de las clases populares.

Esta falta de autonomía autorizada, en cambio, ha sido un factor importante en el surgimiento de la comunidad universitaria no cautiva como una estructura de agregación de intereses. Por este motivo, la protesta de 1968 representa un fenómeno *sui generis* con características temáticas y funcionales que claramente lo distinguen de los "movimientos" mexicanos de protesta no universitarios de fines de los años cincuenta y principios de los sesenta.

Un rasgo sobresaliente que caracteriza la evolución del pensamiento de Echeverría sobre las relaciones internacionales de México es el hecho de que sus innovaciones no fueron de ninguna manera un producto de un serio proceso de planeación política, o el resultado de un cuidadoso estudio pre-

liminar. Varios estudiosos de los asuntos exteriores de México⁹ convinieron en que la formulación de la política exterior de Echeverría no se desarrolló con un método preconcebido, sino que más bien la política se modeló en su forma final, “radicalizada”, a través de una serie de respuestas manipuladas para enfrentar las cambiantes circunstancias internas y externas.

Una amplia prueba de la improvisación de Echeverría se encuentra en los discursos de su campaña electoral. Durante la campaña de 1969-70, Echeverría manifestó un interés fundamental en los asuntos internos, que sólo puede explicarse parcialmente por la naturaleza de las audiencias en sus giras por todo el país. Una interpretación más razonable es aquella contenida en su propia orden de prioridades, influida en gran medida por el origen interno de los problemas de 1968, en la que la política exterior ocupó un lugar secundario si se la compara con los problemas internos. Esto se hizo sentir claramente en la presentación de los asuntos internos en su plataforma electoral, que fue la más voluminosa, mejor organizada y más coherente. Las referencias a la política exterior hechas por el candidato presidencial fueron escasas, desprovistas de contenido innovador y tuvieron poco que ver con los acontecimientos posteriores.

Uno encuentra una prolija y desproporcionada discusión hecha por Echeverría en la necesidad de reforzar los lazos económicos y culturales con la España de Franco “porque muchos son los vínculos que nos unen a ese país”.¹⁰ Al plantear el problema del déficit de la balanza comercial, Echeverría dio una fórmula convencional, tal como la necesidad de establecer un consejo interministerial para coordinar el impulso de las exportaciones, para promover el turismo y para industrializar y expandir el mercado interno, como medios para alcanzar la meta de la independencia económica.¹¹ Aun cuando se hizo mención al problema común al que se enfrentan los productores de materias primas, la solidaridad internacional se concentró específicamente en América Latina —centrándola en la necesidad de promover la integración regional— y no incluyendo foros más amplios del Tercer Mundo.¹² Se hizo una vaga alusión a la necesidad de expandir las relaciones con regiones fuera del Hemisferio Occidental.¹³ Cuando se refirió a los principios que guiarían la política exterior mexicana, Echeverría solamente reiteró los elementos bien conocidos de autodeterminación, no intervención, igualdad jurídica de todas las naciones, solución pacífica de

⁹ Pellicer de Brody, 1972, *op. cit.*; Valero, *op. cit.*

¹⁰ Luis Echeverría Álvarez, *Praxis Política*, Cultura y Ciencia Política, A. C., México, D. F., 1971, vol. 2-3, pp. 54-61.

¹¹ *Praxis Política*, vol. 2-3, pp. 126-27.

¹² *Praxis Política*, vol. 2-3, p. 53.

¹³ *Praxis Política*, vol. 6, pp. 48-49.

controversias, así como el concepto de México de una América Latina libre de desarrollos nucleares.¹⁴ En resumen, las respuestas de Echeverría sobre posibles iniciativas en materia de relaciones internacionales reflejaron escasez de planes y metas específicas coherentes y no señalaron ninguna intención de lanzarse a una activa política exterior.

Mirando hacia atrás, dos características fundamentales de la política exterior de Echeverría parecen apoyar el argumento de que su política exterior activista-“radical” fue, en buena medida, una consecuencia de su frustrado reformismo interno. Esto indica dos distintas, aunque interrelacionadas, brechas evidentes: cronológica y temática.

La actividad de Echeverría en asuntos exteriores empezó bastante más tarde que sus medidas de reforma en el plano interno. Indicadores tales como la mención a las relaciones internacionales en los mensajes presidenciales, los viajes presidenciales al extranjero y, en menor medida, la expansión del sistema de representación diplomática, sugieren que ya desde 1972 surgió un mayor énfasis en el activismo en política exterior (que permanecía todavía a la zaga de las iniciativas internas importantes), y que siguió a uno de los más fuertes desafíos internos hechos al liderato de Echeverría durante su presidencia, o sea, el asunto de los *halcones* de junio de 1971.

Vista desde la más amplia perspectiva del sexenio completo, la resistencia encontrada en la promoción de reformas internas significativas y retrasadas que pudieran corregir el desequilibrio socioeconómico, proveyó la justificación y el ímpetu básicos para la búsqueda de una estrategia suplementaria para ayudar a aliviar las dificultades económicas nacionales y evitar el sacrificio del ímpetu reformista del presidente, aunque en un plano diferente.

La mejoría de la posición económica de México a través de una persistente acción multilateral —organizando y unificando a los débiles productores de materias primas del Tercer Mundo y a los importadores de bienes industriales y de tecnología del extranjero para obtener mejores condiciones de las potencias industriales desarrolladas— surgieron gradualmente como la estrategia paralela que pudiera beneficiar directamente a México, así como mejorar la situación de otros estados en desarrollo. Esta alternativa tuvo, al menos, una ventaja obvia en comparación con el impulso reformista interno: no podría encontrar el mismo tipo de intensa oposición de los grupos de interés desatada por una política redistributiva interna moderada, aun cuando no tuviera la esperanza de ser más exitosa.

Por lo tanto, una relación inversa progresivamente desarrollada en la

¹⁴ *Praxis Política*, vol. 1, pp. 19-50. vol. 6, pp. 46-47.

cual una mayor frustración de los esfuerzos de reforma interna condujo a un énfasis mayor sobre las iniciativas de política exterior. La aparición del activismo en política exterior y la creciente coherencia en su formulación (si no siempre en su aplicación) estuvieron acompañadas por una atenuada embestida reformista en el plano interno. Así, durante los tres primeros años de la administración del presidente Echeverría hubo ensayos sobre legislación económica redistributiva y nacionalista, así como reformas políticas internas que en forma creciente dieron paso a medidas internas concebidas como paliativo principalmente para combatir los efectos inflacionarios inmediatos, y un cambio concomitante al activismo en la política exterior en la segunda mitad de su régimen.

Los ejemplos de iniciativas significativas de política exterior que tuvieron lugar durante los inicios del gobierno de Echeverría, todavía fueron motivados por consideraciones económicas convencionales y no habían producido murmuraciones políticas. Asimismo, fueron llevadas a cabo con tácticas tradicionales. Durante esta fase, descrita como la etapa de "diplomacia comercial",¹⁵ hubo reuniones de alto nivel entre Echeverría y los presidentes centroamericanos de Guatemala, Costa Rica, Nicaragua y Honduras (segunda mitad de 1971), así como un viaje presidencial a Japón (marzo de 1972). Estos contactos fueron dirigidos al aseguramiento de nuevos mercados de exportación y, en el caso de Japón, también a la búsqueda de asistencia tecnológica y financiera, con el objeto de diversificar la dependencia económica.

La inesperada transición de una discreta "diplomacia comercial", a una mucho más dinámica y con mayor contenido político, fue causada por una fusión de motivos económicos y políticos, reflejando el desarrollo de los acontecimientos de 1971. Un nuevo factor económico externo que contribuyó considerablemente a esta transición fue la introducción por parte de la administración de Nixon, en agosto de 1971, de la sobretasa de diez por ciento sobre las importaciones, y los fallidos esfuerzos mexicanos para trasladar este impuesto a su principal socio comercial. En consecuencia, en octubre de 1971 Echeverría asistió a la Asamblea General de las Naciones Unidas. Allí utilizó por primera vez un foro internacional para presentar sus quejas de índole económica, además de la novedad de apelar a la solidaridad del Tercer Mundo y una censura pública a los Estados Unidos por su reciente medida económica proteccionista.¹⁶

El peso de las consideraciones políticas internas pasó a primer plano con el viaje de Echeverría a Chile en abril de 1972. Aun cuando el principal

¹⁵ Pellicer de Brody, 1972, *op. cit.*, p. 149.

¹⁶ Secretaría de la Presidencia, *México en las Naciones Unidas*. Cuadernos de Documentación, Serie Estudios 12, México, 1971.

propósito de la visita fue concurrir a la reunión del Comité de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) para la presentación de la naciente Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados —que más tarde se convirtió en el sostén principal de la “filosofía” de la política exterior— había otro objetivo primordial. La fragua de estrechas relaciones con el gobierno socialista-marxista de Salvador Allende permitió al presidente mexicano situarse en la delantera de la vanguardia progresista de América Latina y utilizó esa posición como una importante fuente de legitimación progresista en el país. Al defender los derechos de Chile para nacionalizar sus recursos económicos, al denunciar la intervención extranjera en los asuntos internos de Chile y al proporcionar apoyo general al gobierno de Allende, Echeverría hizo llamados atractivos para aquellos miembros de la opinión pública interna que él estaba interesado en cortejar (los intelectuales, las comunidades universitarias y otros elementos dentro del campo progresista). La necesidad de convencer a estos círculos mexicanos de la sinceridad reformista y liberal del presidente y de lograr su apoyo vino a ser más aguda después de que falló la primera ronda de débiles medidas políticas y económicas que no produjeron un impacto dramático inmediato. El manejo presidencial del asunto de los halcones despertó serias dudas entre los grupos liberal-progresistas, sobre su incipiente *apertura democrática*, en tanto que el incidente y sus consecuencias revelaron oposición a sus políticas de grupos de derecha y conservadores. El inmovilismo económico interno, que afectó al primer año del sexenio, acentuó aún más la necesidad de un momentum en la política exterior. El año de 1971 fue de pobre en el terreno económico y de baja vertiginosa en el crecimiento económico nacional: el producto interno bruto se incrementó en sólo 3.1 por ciento, en contraposición a un promedio de crecimiento de 7.0 por ciento en los años sesenta.¹⁷

Además, la visita de cuatro días a México del presidente Salvador Allende (fines de noviembre y principios de diciembre de 1972) contribuyó fuertemente a los esfuerzos de Echeverría para reforzar su posición con la izquierda. A través de sus presentaciones conjuntas ante multitudes de trabajadores, campesinos y estudiantes, con las alusiones de Allende a la similitud de algunas aspiraciones políticas de los dos gobiernos y su exaltación por el liderato político de Echeverría, el presidente socialista de Chile ayudó a Echeverría a movilizar el apoyo izquierdista y a fortificar la imagen nacionalista y “radical” que el presidente mexicano había tratado de proyectar.

Las relaciones con Chile vinieron a ser una fuente particularmente fruc-

¹⁷ Pellicer de Brody, 1972, *op. cit.*, p. 150.

tífera de "legitimación revolucionaria" externa y fueron utilizados al máximo por Echeverría.¹⁸ Mientras la situación económica de Chile se deterioraba y se escasearon los créditos del exterior, México, en un acto de abierto desafío a los Estados Unidos, extendió créditos a Chile por ochenta millones de dólares poco antes de la caída de Allende. En 1973, cuando Chile sufrió una crisis energética, el gobierno mexicano le envió rápidamente 400 000 barriles de petróleo. Ambos gestos tuvieron lugar en una época en que México mismo tenía una fuerte deuda externa e importaba cantidades considerables de petróleo diariamente.¹⁹ Estos pasos, aun cuando provocaron la crítica de los conservadores del país, fueron útiles en términos de las relaciones del presidente con la "izquierda progresista". La política del gobierno hacia Chile continuó siendo un vehículo de significación para la movilización interna progresista, aún después de que sucumbió el régimen de Allende ante la junta militar y, de hecho, parece haberse intensificado después de la caída de Allende. En una escalada de rápidos movimientos diplomáticos antagónicos a la junta, Echeverría mantuvo el caso en un lugar muy visible para la opinión pública. La abierta expresión de indignación y duelo oficial que siguió al golpe de septiembre de 1973 y a la muerte de Salvador Allende, la garantía de asilo a la viuda y a la familia de Allende, el suministro por parte de la embajada de México en Santiago de pases de salvoconducto a los refugiados políticos, fueron los primeros gestos. El embajador ante Chile fue llamado a México por tiempo indefinido, y en fecha posterior, el secretario de Relaciones Exteriores, Emilio Rabasa, fue enviado a una controvertida misión para asegurar la liberación de prominentes ex-funcionarios de Allende y de refugiados políticos que se apiñaban en la embajada mexicana.

El 26 de noviembre de 1974 México rompió relaciones con la junta militar. Los observadores señalaron lo más sobresaliente de las consideraciones políticas internas:

En ese momento la administración de Echeverría estaba tratando de imponer [...] reformas fiscales por todo el país y necesitaba todo el apoyo reformista que pudiera obtener. Con la selección de su sucesor a menos de un año de distancia, Echeverría no dudó en hacer una apuesta para consolidar la izquierda en pos de su esfuerzo para nombrar un candidato reformista que continuara sus políticas.²⁰

El gobierno de Echeverría continuó con una activa política anti-junta

¹⁸ Para una exposición detallada de la política de Echeverría hacia Chile, ver Jones y Lafrance, *op. cit.*

¹⁹ *Ibid.*, p. 61.

²⁰ *Ibid.*, p. 70.

después del rompimiento. En febrero de 1975 México fue anfitrión de la Tercera Sesión de la Comisión Internacional Investigadora de Crímenes de la Junta Militar en Chile.

En forma similar, la elección de socios en la escena internacional fue, en diversos casos evidentes, dictada por su potencial para cumplir con los objetivos políticos internos. Esto fue particularmente cierto respecto de la identificación mexicana con un número selecto de gobiernos latinoamericanos. Después de que las relaciones con Chile llegaron a ser el conducto principal para satisfacer las necesidades internas, el destino del gobierno de Allende requirió de la creación de sustitutos externos adecuados. De aquí que bastante antes de que se agotara el asunto chileno como un símbolo de unión e inmediatamente después de la trágica y abrupta desaparición de la escena de Allende, Echeverría empezó a cultivar y promover nuevas relaciones con elementos progresistas. Dados los constreñimientos comprensibles que limitaban sus interacciones con los regímenes militares en el hemisferio occidental, las únicas posibilidades disponibles para desarrollar nuevas alianzas nacionalistas-izquierdistas se encontraron con los gobiernos de Venezuela y Cuba.

La actuación nacionalista-activista de Carlos Andrés Pérez en los asuntos hemisféricos, y el carácter social-demócrata de su gobierno, convirtió al presidente venezolano en un socio valioso para su contraparte mexicana. Echeverría y Carlos Andrés Pérez encontraron campos fructíferos para la expresión colectiva de sus posturas nacionalistas anti-imperialistas, más concretamente en la promoción de agrupamientos político-económicos tal como el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), y la empresa Naviera Multinacional del Caribe (NAMUCAR). Estas organizaciones, creadas en 1975, están formadas por miembros de la región incluyendo a Cuba, pero no a los Estados Unidos. Echeverría no ocultó el motivo político que se encontraba detrás de estos nuevos marcos multilaterales:

El Sistema Económico Latinoamericano y posteriormente [...] la Línea Naviera Multinacional del Caribe... así como las diferentes asociaciones para promover las materias primas que hemos empezado a organizar, hacen palpable el comienzo de una verdadera cooperación económica latinoamericana sin la intrusión o la asesoría metropolitana.²¹

En tanto que la iniciativa mexicano-venezolana mostró ser la clave para algunos adelantos latinoamericanos hacia una mayor autonomía regional, la nueva interacción desarrollada con Cuba tenía repercusiones internas

²¹ Luis Echeverría Álvarez, Informe Presidencial, septiembre, 1976. Foreign Broadcast Information Service, Latin America, Daily Report. F. BIS-LAT-76-173, 3 de septiembre, vol. vi, núm. 173; 7 de septiembre, vol. vi, núm. 174.

simbólicas más fuertes. Los contactos con Cuba fueron intensificados y llegaron a ser más estrechos que los mantenidos por los anteriores gobiernos mexicanos desde que Castro llegó al poder. Asimismo, México aumentó la presión para el regreso de Cuba al Sistema Interamericano. Los programas bilaterales económicos y culturales proliferaron rápidamente. El proceso culminó con el arribo del propio presidente a La Habana en agosto de 1975. Las alusiones a Cuba hechas en las declaraciones oficiales pronto sobrepasaron en importancia a comentarios anteriores en relación a las iniciativas venezolano-mexicanas.

A raíz de su renuncia al puesto de secretario de Relaciones Exteriores en 1975, Emilio Rabasa enumeró los principales logros de la política exterior de México durante el periodo de cinco años. Colocó en un respetable quinto lugar los esfuerzos de México para la eliminación de las sanciones de la Organización de los Estados Americanos en contra de Cuba y la decisión conexas adoptada por la organización en San José de Costa Rica (fines de julio de ese año). A esto siguió inmediatamente (en orden descendente) la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados; el establecimiento de una zona económica marítima de 200 millas; la solución a la controversia con Estados Unidos sobre la salinidad del Río Colorado, y las numerosas reuniones con jefes de estado. La política hacia Cuba fue considerada más importante que un asunto tan prominente en la actitud nacionalista y progresista como fue el apoyo de México a la participación de China en las Naciones Unidas y el posterior establecimiento de relaciones diplomáticas.²²

La utilización de casos de política exterior con propósitos internos se refleja bastante bien en el contenido de los principales discursos presidenciales, verbigracia, el informe presidencial anual presentado cada 1o. de septiembre. En el sumario del primer informe (1o. de septiembre de 1971) sobre los primeros nueve meses de su gobierno, las alusiones del presidente a los asuntos externos ocuparon aproximadamente el siete por ciento del mensaje completo, dando testimonio del poco interés inicial asignado al tópico. En el segundo informe estas alusiones subieron ya al quince por ciento del total y se estabilizaron más o menos a ese nivel por el resto del sexenio (1973-quince por ciento; 1974-dieciséis por ciento; 1975-dieciséis por ciento, y 1976-dieciocho por ciento).

El último informe (1o. de septiembre de 1976) es particularmente instructivo, dado que resume el record acumulativo del gobierno en varias áreas políticas y permite al jefe del Ejecutivo presentar selectivamente lo

²² Secretaría de Relaciones Exteriores, *México de hoy*, octubre-noviembre-diciembre, México, 1975.

que él consideró fueron las iniciativas y logros sobresalientes de la política exterior de su gobierno. De nuevo, su elección de los tópicos sobre relaciones internacionales revela un fuerte énfasis en problemas permeados de mensajes orientados hacia lo interno. Tomadas como un todo, las referencias a la política exterior en el sexto informe fueron concebidas para proyectar la imagen de un presidente que no sólo combatió vehementemente el imperialismo, apoyó la causa de los países explotados del Tercer Mundo e inició un amplio esfuerzo para reformar el sistema internacional con el fin de lograr una mayor justicia mundial, sino —y no fue menos importante— la de un incansable campeón de la democracia, los derechos humanos y la libertad.

Entre esos mensajes para consumo interno, los casos de Chile y España figuraron en forma sobresaliente. Mientras que los dos problemas, particularmente el de Chile, fueron utilizados extensivamente al principio del sexenio, su repetición a fines del gobierno de Echeverría fue urgida por los desarrollos internos —hasta mediados de 1976— que contribuyeron a empañar la imagen democratizante de su gobierno. Entre estos sucesos estuvieron las elecciones para presidente del 4 de julio y el golpe del 8 de julio contra *Excélsior*. Por primera vez en treinta años, en las elecciones de 1976, el PAN, único contendiente político del PRI, no presentó candidato. Aun cuando esto fue resultado principalmente de la incapacidad de Acción Nacional para llegar a un acuerdo sobre el candidato, debido a divisiones internas más que a una decisión de delegitimizar al PRI a través de la abstención, el verdadero efecto no fue muy diferente.²³ Como los otros dos partidos oficiales de oposición, el PPS y el PARM, respaldaron al candidato presidencial del PRI, la falta de participación del PAN dejó la “campana” de José López Portillo sin oposición por cualquier partido oficial reconocido. La falla del PAN para nombrar un candidato para las elecciones de julio de 1976 condujo a una claudicación de una tendencia democrática que había adquirido fuerza desde 1952, esto es, la elevación constante de la parte correspondiente al PAN de los votos en las elecciones presidenciales, de 7.8 a 13.8 por ciento en 1970.²⁴ Esta tendencia ha sido esencial para justificar el argumento de la élite de que México tiene un sistema competitivo de partidos políticos.

Otro acontecimiento antidemocrático que partió de la cima de la jerarquía del PRI, fue dirigido en contra del mejor y más influyente diario de

²³ Para lo relativo a los conflictos internos del PAN, ver *Latin America*, Londres, ix, 5 de diciembre de 1975.

²⁴ Rafael Segovia, “La reforma política: El Ejecutivo Federal, el PRI y las elecciones de 1973”, en *La Vida Política en México, 1970-1973*, El Colegio de México, 1974, p. 60.

la nación, *Excélsior*. La purga del editor del diario, Julio Scherer, y de seis de sus miembros redactores, claramente fue indicio de motivos políticos, cuidadosamente preparados y cínicamente ejecutados. *Excélsior*, que había gozado de la bendición de Echeverría, al menos hasta fines de 1975, se distinguió por mantener una política editorial independiente y crítica, de tal modo que constituyó una importante manifestación de la política de apertura del presidente. Cualesquiera que hayan sido los motivos exactos de la purga, asestaron un severo golpe a la imagen liberalizadora del gobierno.²⁵

De este modo, la inquietud por el destino de la democracia en el extranjero, como se expresó en alusiones críticas a los sucesos de España y de cualquier parte, intentó ayudar a mitigar el impacto del retroceso de la democracia en el país. En consecuencia, se encuentra en el último informe:

En defensa de los derechos humanos y con angustia sobre la amenaza a la paz, nosotros denunciarnos ante las Naciones Unidas los serios sucesos que tuvieron lugar en España el año pasado. Nosotros estamos observando cuidadosamente el proceso de democratización en España y esperamos, junto con los sectores progresistas de esta nación, que su marcha sea acelerada.

En forma similar, el posible establecimiento de relaciones diplomáticas con este país se presentó condicionado a un buen comportamiento democrático. En conjunto, las reacciones de Echeverría a los acontecimientos internos de España y su respuesta a la junta militar chilena equivalieron a un gesto de política diplomática de reconocimiento usado para abogar por la causa de la democracia. La garantía de asilo, dada en primer lugar a los refugiados políticos chilenos, constituyó otro tema principal del último informe, complaciendo al público progresista-izquierdista del país.

La segunda brecha es la incongruencia temática entre una política exterior "radical" y un reformismo interno moderado. Este desdoblamiento que se percibe en la "imagen" se expresó claramente en una pregunta que se le formuló en una conferencia de prensa durante su visita a Cuba en agosto de 1975:

Usted ha insistido, señor, en que su política exterior corresponde a su política interna, ...no obstante, la opinión pública cree que mientras es progresista innegable en su política exterior, usted no ha logrado actuar de igual manera en su política interna.²⁶

La existencia de tal incongruencia puede ser explicada por el uso dirigido hacia lo interno de la política exterior, así como por sus dinámicas decisio-

²⁵ Para una exposición del episodio de *Excélsior* ver *Latin America*, Londres, x, 23 de julio de 1976.

²⁶ El viaje presidencial por tres continentes. *Comercio Exterior*, septiembre de 1975, p. 87.

rias. Esto último se refiere al proceso mismo de toma de decisiones de política exterior en México en el que los grupos de interés —incluyendo aquellos más activos en los problemas internos— tienden a verse poco involucrados. Esto ha traído como resultado una mayor discreción del presidente en la formulación y estilo de las iniciativas de política exterior y una mayor tolerancia para el uso de la retórica radical y los mensajes, en contraste con la activa participación y presión de los grupos de interés en los asuntos internos. Hasta mediados de la administración de Echeverría sólo existió una notable excepción a esta “regla” en la política mexicana contemporánea, la preocupación y militancia de los grupos de presión por lo que respecta a la política mexicana hacia Cuba entre 1960 y 1961. Pero aún entonces, los grupos opositores se interesaron más por sus implicaciones potenciales sobre la orientación de la política interna de López Mateos que por el problema de la política exterior.

En tanto que el poco interés por las relaciones internacionales facilita las iniciativas internacionales del presidente, el uso intenso y acalorado que Echeverría hizo de los temas de política exterior para legitimar internamente a la élite dirigente, le dio a la política exterior un carácter radical y agresivo. Carlos Astiz²⁷ —basándose en la información contenida en el estudio comparado de varias culturas políticas nacionales de Almond y Verba— señala que la élite gobernante de México, así como un grupo urbano representativo, daba una prioridad muy secundaria a la política internacional en comparación con los objetivos internos. Esto sugiere que ha habido previamente una utilización limitada de los temas de política exterior con el fin de agrandar internamente la imagen “revolucionaria” de la élite. Esta situación se alteró drásticamente durante el gobierno de Echeverría. El hecho de que el presidente una y otra vez insistiera en que la política interna y externa eran “dos caras de una misma actitud política” es indicador del efecto de reforzamiento que él deseaba lograr del área externa para la interna. No es de extrañar, pues, que la política del presidente hacia Chile desatara reacciones violentas entre los sectores conservadores y derechistas de México, mismos que en varias ocasiones fueron descritos por Echeverría como “los enemigos de México” y hechos a un lado calificándolos de “pequeños improvisados grupos de presión”.

LOS PATRONES CAMBIANTES DE LA POLÍTICA EXTERIOR

La respuesta a la muy debatida pregunta de qué tan innovadora fue la política externa de Echeverría entraña algo más que la aseveración de que

²⁷ Carlos Astiz, *op. cit.*, p. 220.

ésta fue más activa y agresiva e incluso revisionista *vis-à-vis* el *statu quo*, aunque desde luego estas dos características son las más evidentes. Guy Poitras²⁸ ha sostenido que la parte sustancial de la política exterior de Echeverría puede resumirse en tres grandes respuestas a la dependencia económica, o sea, la Carta de Deberes y Derechos Económicos de los Estados, la promulgación de la Ley sobre Inversión Extranjera y Transferencia de Tecnología y la creciente interacción de México con el resto de América Latina en un esfuerzo por lograr la unidad de la región. William Hamilton²⁹ ha sugerido dos temas más —la activa participación de México en el SELA y la NAMUCAR— aunque en realidad éstos quedan incluidos dentro de la tercera respuesta a la que hizo referencia Poitras. Pero una evaluación más completa de las innovaciones de Echeverría requiere de un examen de la continuidad y el cambio que caracterizan los aspectos centrales de la política exterior de México, incluyendo sus metas, principios rectores, campos de acción, instrumentos, estilo y usos.

A pesar de que en varias ocasiones Echeverría se refirió a su compromiso con “nuestros principios históricos” refiriéndose específicamente a la igualdad soberana entre todos los estados, a la no intervención y a la autodeterminación, también habló de la “generación de nuevos conceptos”. La característica más importante en este sentido fue la adopción de una presencia internacional más activa y dinámica, o sea, la negativa a permitir que México continuara siendo “un espectador pasivo de la historia”.³⁰ Es así que Echeverría se desvió de la postura tradicional de México de una participación mínima en asuntos internacionales, una característica de la política exterior que, de acuerdo con un observador, había sido elevada “a la categoría de un principio moral trascendente”.³¹

La principal manifestación concreta del abandono de la estrategia tradicional que subrayaba las relaciones bilaterales con los Estados Unidos fue la notable proliferación, durante el gobierno de Echeverría, de la interacción de México con otros países, regiones y grupos económico-políticos. Esta situación se reflejó en una expansión sin precedentes de la red de representaciones diplomáticas, en la firma de un gran número de acuerdos bilaterales, en la participación activa en estructuras multilaterales que representaban a los países dependientes y en desarrollo (UNCTAD, FAO, foros del Tercer Mundo y organizaciones regionales de América Latina), y en

²⁸ Guy Poitras, *op. cit.*, p. 70.

²⁹ William H. Hamilton, *op. cit.*, p. 56.

³⁰ *Comercio Exterior* (versión en inglés), marzo de 1973, p. 4.

³¹ Evelyn P. Stevens, *Protest and Response in Mexico*, Cambridge, Mass., The MIT Press, 1974, p. 33.

el desarrollo de una diplomacia personal muy activa en la que el presidente jugó un papel predominante.

La introducción de un nuevo dinamismo en la política exterior de México se manifestó no solamente en la participación activa en los foros internacionales, en la expansión geográfica del campo de interacción de México, en un interés mayor por buscar contactos con las agrupaciones regionales tales como las naciones del Pacto Andino y los bloques económicos de Europa Oriental y Occidental. De una importancia mayor, sobre todo desde el punto de vista declaratorio-simbólico que presenta al presidente como un "radical" tercermundista, fue el intento ambicioso de revisar y reformar el sistema internacional actual proponiendo un nuevo código de conducta internacional, sugiriendo una reestructuración de las principales organizaciones internacionales y elaborando nuevas "reglas de juego" para su funcionamiento. Todos estos intentos tienen un común denominador muy claro, o sea, reducir la supremacía de las grandes potencias y reforzar la posición relativa de las naciones débiles, víctimas de la dependencia y el subdesarrollo:

Nosotros proponemos el reforzamiento de las capacidades decisorias de la Asamblea General [...] Nosotros también estamos en favor de una reducción de los temas sujetos a veto y de la extensión del veto a algunos de los numerosos miembros del Tercer Mundo para lograr en el Consejo de Seguridad una representación que corresponda a la composición actual del escenario internacional.³²

La iniciativa individual más importante de Echeverría fue la promoción de la Carta de Deberes y Derechos Económicos de los Estados³³ tendiente a reorganizar y codificar un nuevo orden internacional. Ésta fue presentada por primera vez en la Tercera UNCTAD que se reunió en Santiago, Chile, en abril de 1972, y adoptada en diciembre de 1974 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Su objetivo era corregir lo que el presidente definió como "la estructura de un sistema injusto de explotación mundial basado en una percepción colonial del trabajo, en el despojo de los recursos naturales y en la devaluación de las materias primas y el esfuerzo humano de los países del Tercer Mundo".³⁴ Este documento se convirtió en el llamado más importante de México al Tercer Mundo y —como el propio Echeverría lo dijo— en la meta prioritaria de su política exterior.

Debe hacerse énfasis en que a pesar de esos resultados económicos concretos obtenidos por la adopción de la Carta de las Naciones Unidas —que

³² *Informe Presidencial*, 1o. de septiembre de 1976.

³³ Para un análisis completo de la Carta, ver Poitras, *op. cit.*, pp. 66-69.

³⁴ *Informe Presidencial*, 1o. de septiembre de 1976.

bien podrían haber sido insignificantes— esta iniciativa dio mucha esencia al activismo diplomático de México a nivel tanto multilateral como bilateral, y demostró ser el vehículo principal para establecer una presencia respetable dentro del Tercer Mundo. Esto permitió a México surgir como un abanderado reconocido de las naciones en desarrollo, robando cámara a otros países latinoamericanos que lo habían precedido en establecer enlaces con el Tercer Mundo extracontinental y países no alineados.

La Organización de Estados Americanos, más cerca del país y más claramente identificada con la posición preeminente de Estados Unidos, fue otro objetivo principal del revisionismo internacional de Echeverría:

Nuestra política para reformar la estructura de la OEA ha tenido el mismo énfasis y dirección [...] Los países latinoamericanos tienen la responsabilidad histórica de romper la inercia que los ata a las relaciones continentales ... e intensificar el intercambio y solidaridad con las gentes de otros continentes que están involucradas en la misma batalla por su defensa nacional.³⁵

A nivel operacional, el patrocinio y las iniciativas mexicanos fueron en gran medida responsables de algunos actos democratizantes llevados a cabo por la OEA, por ejemplo, la introducción en la Carta de la OEA del principio de “pluralismo ideológico” —un poco contraparte de la política exterior de la “apertura democrática” interna de Echeverría—, y la adopción de un procedimiento de voto mayoritario simple para sus resoluciones.

Sin embargo, el descontento con la OEA en su forma actual, la dificultad para lograr su reconstrucción, así como el deseo de reforzar la posición de los miembros de convenios colectivos *vis-à-vis* la preeminencia y beneficios derivados de la cooperación entre miembros, influyó la promoción de México de alternativas parciales tales como SELA y, dentro de su marco, NAMUCAR.

Por lo que toca a instrumentos de política exterior, éstos también introdujeron otro campo de renovación. A principios del sexenio, Olga Pellicer de Brody³⁶ hizo notar que la mayoría de recién nombrados embajadores eran economistas que introdujeron un nuevo estilo en la diplomacia mexicana. No obstante, la autora sentía que la naciente política exterior “empresarial” no estaba apoyada por estructuras apropiadas equipadas con el conocimiento especializado necesario para resolver con éxito objetivos señalados. Se estaba refiriendo principalmente a la diversificación de las relaciones económicas internacionales y, así, subrayaba la debilidad de esos mecanismos, públicos y privados, concebidos para reunir y evaluar la información económica para promover tal política. Este problema, sin embargo, fue

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Pellicer de Brody, 1972, *op. cit.*, pp. 147, 154.

parcialmente aliviado con la creación del Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE). Además, la participación en las relaciones internacionales también requiere reforzar el ministerio del exterior (Secretaría de Relaciones Exteriores), una de las dependencias federales con la más baja asignación del presupuesto dentro de la administración pública de México.

Además del impacto personal del presidente, se dieron pasos durante su gobierno para mejorar el servicio diplomático, introducir un mayor profesionalismo y expandir la infraestructura de la secretaría. Por consiguiente, la mejoría del servicio exterior mexicano, del nivel consular al de embajador, fue señalada oficialmente como un importante logro ministerial del periodo 1970-1975. Bajo el régimen de Echeverría se iniciaron por vez primera las reuniones regionales de los embajadores mexicanos y se fundó el Instituto Mexicano Matías Romero para Estudios Diplomáticos, con el fin de adiestrar los cuadros del servicio exterior.³⁷

El desarrollo institucional más conspicuo en el servicio exterior y que hace manifiesto el nuevo enfoque activista y los más amplios horizontes de las relaciones exteriores mexicanas, fue la expansión del sistema de representación diplomática. El primer paso, en febrero de 1972, se concentró en un solo país —la República Popular de China—, que pudo haberse visto más como un gesto político simbólico aislado que como precursor de una tendencia hacia la expansión diplomática. En 1973, sin embargo, se establecieron lazos diplomáticos con otras seis naciones extranjeras. La elección de países no sugirió ningún motivo claro; se yuxtapuso a las jóvenes naciones del hemisferio occidental de Barbados y Guyana junto a Tanzania, Rumania, la República Democrática de Alemania y Nueva Zelanda. Esta moderada tasa de expansión se mantuvo en 1974 y los cinco países adicionales con los que México estableció lazos fueron igualmente variados (Bahamas, Chipre, Malasia, Hungría, Bulgaria). Así, el gran salto tuvo lugar en 1975, cuando se establecieron relaciones diplomáticas con treinta y tres países, manifestándose entonces inclinación hacia las naciones del Tercer Mundo y en desarrollo. Dentro del grupo de 1975 predominaron los países de África Negra, Arabia y Asia. Esta agitada expansión continuó en el último año del sexenio, aumentando a sesenta y seis el número de países en el mapa de representación diplomática de México durante el sexenio como un todo.³⁸

El otro instrumento principal de política exterior, o sea, los viajes presi-

³⁷ México de Hoy, *op. cit.*, p. 53.

³⁸ Los datos relativos a representación diplomática fueron recopilados de tres fuentes diferentes; (a) *Informes Presidenciales*, (b) *México de Hoy*, una publicación periódica de la Secretaría de Relaciones Exteriores y (c) *Keesing's Contemporary Archives*.

denciales al extranjero, puso de manifiesto un patrón similar de desarrollo compatible con el énfasis cambiante en escenarios de interacción. El brote de pensamiento económico-revisionista pasó a primer plano con la presencia del presidente en la reunión de la UNCTAD en Santiago, Chile, en 1972, en tanto que otras visitas en ese año incluyeron una breve visita a Lima, Perú y reuniones económicas de alto nivel en Japón y Estados Unidos. En los Estados Unidos (junio 14-21), Echeverría se entrevistó con Nixon y aseguró concesiones sobre contaminación del Río Colorado, pero el problema del comercio permaneció sin resolverse. En los viajes de 1973, después del endurecimiento de las políticas de comercio exterior de Estados Unidos, la orientación claramente tendió hacia la diversificación de la dependencia económica, mediante la promoción de relaciones con otras potencias mundiales que integraban el "mundo multipolar" percibido por Echeverría. Consecuentemente, se hicieron visitas a Canadá, Reino Unido, Bélgica (como asiento de las oficinas principales de la CEE), Francia, Unión Soviética y China.

En 1974, cuando los efectos de la crisis energética y otras conexas estaban dejando una profunda huella en muchas de las debilitadas economías de Occidente, con lo cual evitaron su funcionamiento como una alternativa viable para México, la embestida diplomática tuvo que ser readaptada. Se dirigió entonces principalmente hacia el sub-sistema latinoamericano (Ecuador, Perú, Argentina, Brasil, Venezuela, Costa Rica y Jamaica) en un intento por conseguir apoyo para la Carta y desarrollar proyectos de cooperación regional dominados por su clientela, aun cuando también se hicieron incursiones a la República Federal de Alemania, Italia, el Vaticano, Austria y Yugoslavia. El itinerario de 1975 fue el más tupido y de mayor envergadura (quince países) y casi abarcó por completo al Tercer Mundo y naciones en desarrollo de Asia, África, Medio Oriente y el Caribe, y que apropiadamente terminó en Cuba.

Respecto de los principios fundamentales de la política exterior mexicana, deben hacerse notar algunas variaciones. Echeverría —en varias ocasiones diferentes— decidió apartarse de los principios cardinales de la tradición diplomática mexicana. Hasta entonces los principios clásicos recopilados por Modesto Seara Vázquez³⁹ fueron: autodeterminación, no intervención, nacionalismo, independencia, seguridad colectiva, solución pacífica de controversias, derecho internacional, igualdad jurídica de los estados y desarme.

La política de México hacia Chile fue la primera desviación notable. La

³⁹ Modesto Seara Vázquez, *La política exterior de México*, México, Editorial Esfinge, 1969.

adopción, inmediatamente después del golpe de septiembre de 1973, de una diplomacia combativa y comprometida que iba más allá de la práctica anterior a Echeverría de rehusar establecer relaciones diplomáticas con la España de Franco, Sudáfrica y Rodesia, fue cualitativamente nueva y ocupó un lugar proporcionado en la jerga de las declaraciones. En su estadía en Venezuela, en su gira de 1974 a seis naciones de América Latina, Echeverría explicó que "las violaciones a nuestra soberanía no ocurren solamente dentro de nuestras respectivas fronteras. Se ve amenazada siempre que triunfa la intervención extranjera en una nación hermana, cuando la democracia está siendo sacrificada".⁴⁰

Y el presidente Echeverría no dudó en criticar a un gobierno anfitrión aun durante una visita oficial. Hablando ante la legislatura brasileña durante la misma gira de 1974 a América Latina, defendió la crítica política y apoyó el libre intercambio de opiniones. También instó a los legisladores a formar instituciones constitucionales.⁴¹

La negativa a conceder reconocimiento oficial al régimen de Franco en España fue una de las constantes en la política exterior mexicana desde la victoria de Franco en los años treinta. Siempre ha sido un caso atípico en virtud de su incongruencia con los principios de no intervención, autodeterminación y la veterana (1930) doctrina Estrada de no enjuiciar, sostenida por sucesivos gobiernos mexicanos, aun cuando se ha desarrollado una intrincada argumentación legal para justificar la divergencia.⁴²

Hacia el fin de su gobierno, Echeverría decidió ir todavía más allá de la política tradicional de no reconocimiento *vis-à-vis* el gobierno de Franco, y añadió a su arsenal de llamados liberal-progresistas un agresivo movimiento anti-franquista. El acontecimiento específico fue la ejecución por el gobierno español de cinco guerrilleros nacionalistas vascos a fines de septiembre de 1975. La reacción de Echeverría fue sorprendentemente severa. Envío un mensaje (que fue rechazado) al Secretario General de las Naciones Unidas, no sólo condenando las sentencias de muerte, sino también el "régimen dictatorial, que desde la destrucción de la República ofende al pueblo español," y, por ende, instó a las naciones que mantienen relaciones con "la dictadura española, impuesto por el nazi-fascismo" a rectificar su política. Echeverría también solicitó una reunión especial del Consejo de Seguridad para que se considerara la suspensión de la participación de España en la organización internacional, e hizo un llamado a los miembros

⁴⁰ Arriola, *op. cit.*, p. 110.

⁴¹ Poitras, *op. cit.*, p. 75.

⁴² Sobre las raíces históricas de la política española de México y la exposición de la doctrina Estrada, ver Seara Vázquez, *op. cit.*, pp. 61-66, 107.

de las Naciones Unidas para romper relaciones diplomáticas y de otro tipo con el gobierno de Franco.⁴³

La respuesta del delegado español a las Naciones Unidas fue igualmente directa, haciendo mención a supuestos vínculos sostenidos por Echeverría con la cia y recordando su papel en los acontecimientos de 1968. El 29 de septiembre, Echeverría rompió todos los vínculos comerciales y las comunicaciones con España.

Es claro que esos casos que constituyen desviaciones de los principios establecidos hasta ahora, fueron motivados principalmente por consideraciones políticas internas. Por tanto, la activa identificación partidaria con un gobierno progresista-radical o, a la inversa, la censura pública de prácticas autoritarias o de una medida de política interna impopular emprendida por un régimen reaccionario, fueron básicamente concebidas para producir un impacto sobre la opinión pública interna.

A la lista de desviaciones de las normas y principios básicos establecidos, puede añadirse la visita hecha por Echeverría a principios de 1974 al Papa Pablo. Para una nación que exaltó el anticlericalismo a dogma de su "ideología revolucionaria" y un país católico romano que se ha abstenido de establecer relaciones diplomáticas con el Vaticano por más de un siglo, la visita de su presidente a la Santa Sede constituyó una extraordinaria desviación. Este movimiento sin precedentes claramente se opuso a las tradiciones y prácticas liberal-revolucionarias. También en este caso, el motivo principal se basó en consideraciones políticas internas, dado que al parecer fue proyectado para pacificar las tensiones del ala de la derecha de los círculos eclesiásticos mexicanos y de los empresarios conservadores que habían venido poniéndose más nerviosos después de la reacción de Echeverría al golpe militar chileno y a la creciente corriente de terrorismo urbano. Si éste fue realmente el propósito de la medida, que los altos funcionarios trataron de atenuar y consideraron como una mera visita de cortesía, sí tuvo éxito en provocar algunas respuestas conciliatorias de los círculos católicos y conservadores.⁴⁴

Existen otras importantes decisiones de política exterior, que se apartan de los principios establecidos y que se deben menos a consideraciones políticas internas puesto que fueron desviaciones provocadas por la orientación tercermundista. En particular, el voto anti-sionista de México en la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de noviembre de 1975 y sus consecuencias, merece atención especial. El año de 1975 se caracterizó por un pronunciado énfasis en el Tercer Mundo. El "viaje a tres continentes" de

⁴³ Para algunos extractos del mensaje de Echeverría y su interpretación, ver *Análisis Político*, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, 4, 6 de octubre de 1975.

⁴⁴ *Latin America*, Londres, 10. de febrero de 1974.

Echeverría del 8 de julio al 22 de agosto, que lo llevó al Medio Oriente (Kuwait, Arabia Saudita, Egipto, Israel, Jordania), fue una de sus principales manifestaciones. El 4 de agosto, Echeverría en Alejandría, Egipto, propuso un sistema económico para el Tercer Mundo, para incluir "todos los esfuerzos que todos los países no alineados han estado haciendo últimamente para proteger sus legítimos derechos en las negociaciones internacionales mediante el uso de su poder de negociación colectiva y de explorar proyectos específicos de cooperación económica, financiera, industrial y tecnológica".⁴⁵

La posición tercermundista requería, por tanto, de la adopción de posiciones en las organizaciones internacionales que pudieran demostrar la solidaridad de grupo de México y que pudiera ayudar a movilizar el apoyo para sus incesantes iniciativas de reconstrucción. Dentro de este contexto, el desarrollo de una política hacia el Medio Oriente crecientemente pro-árabe vinculaba un mayor apoyo declaratorio para la causa palestina, y una decisión para dejar a la Organización de Liberación Palestina que abriera su primera oficina latinoamericana en la ciudad de México, fue el mecanismo para conseguir el apoyo árabe como un importante componente en los logros del Tercer Mundo. Precursora del voto de la Asamblea General de noviembre fue la resolución sobre la condena del sionismo ya adoptada en la Conferencia del Año Internacional de la Mujer, de la que México fue sede en el verano de 1975.

El voto anti-sionista de México en las Naciones Unidas compendió su nueva solidaridad,⁴⁶ y manifestó en pocas palabras algunos problemas intrínsecos surgidos de la conducta de Echeverría en los asuntos externos de México. El voto resultó ser más costoso para el gobierno mexicano (y para las empresas) de lo que se había anticipado, y sus repercusiones de mucho alcance. El acto mismo fue generalmente consonante con la inclinación del presidente por el Tercer Mundo (aun cuando una cantidad significativa de naciones del Tercer Mundo rehusaron seguir adelante con la resolución en la cual se igualó el sionismo con el racismo, y decidieron abstenerse), pero al mismo tiempo acentuó el abandono de los principios tradicionales de no intervención y autodeterminación, así como la desviación de la ante-

⁴⁵ *Informe Presidencial*, 10. de septiembre de 1976.

⁴⁶ Los resultados del voto latinoamericano claramente sugieren la decisión de México de identificarse con el Tercer Mundo extra-continental, Arabia y países comunistas, más que unirse al voto mayoritario latinoamericano. Los únicos países latinoamericanos que votaron por la resolución fueron: Cuba, Guyana, Granada, México y Brasil. Diez votaron en contra (Bahamas, Barbados, Colombia, República Dominicana, El Salvador, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Uruguay). Surinam no estuvo presente y el resto se abstuvo.

rior posición sostenida de no involucrarse y, en buena medida, permanecer equidistante en el conflicto árabe-israelí. Esta medida puso en movimiento una secuencia de acontecimientos que ofrecieron todavía otro ejemplo de los límites de una política exterior genuinamente independiente, impuestos por la vulnerabilidad económica de México y su dependencia de los Estados Unidos. Estos hechos culminaron finalmente con la renuncia del secretario de Relaciones Exteriores Emilio Rabasa y funcionaron como un principal catalizador para la reorganización del servicio exterior de México.

La reacción al voto mexicano fue una fuerte indignación no sólo en Israel, cuyos puntales existencial-ideológicos están basados en el mensaje contenido en el sionismo como un movimiento judío de liberación nacional. También enojó a la comunidad judío-americana, la cual impulsó un boicot de turistas a México. En una semana las cancelaciones de hoteles hechas por judíos americanos y simpatizadores llegaron a 30 000. Causó una baja del 25 por ciento en el turismo —segundo renglón en importancia en el ingreso de divisas a México— durante la temporada de vacaciones de fines de 1975. Consecuentemente, el ex-presidente Miguel Alemán, una de las principales figuras en la industria del turismo, recibió instrucciones de entrevistarse con los líderes judíos de Nueva York y los invitó a reunirse con Echeverría en México.

A principios de diciembre, Echeverría envió a Emilio Rabasa a Jerusalén. Durante su estancia de una semana, Rabasa hizo lo mejor que pudo para aplacar a los israelíes: “En Sion no hay discriminación (...) Hay tolerancia absoluta. Y donde no hay discriminación no puede existir un pueblo racista”.⁴⁷ No obstante, la actuación de Rabasa durante la visita de diciembre a Israel produjo precisamente el efecto contrario en la opinión pública mexicana. Sus actos y declaraciones, que abiertamente contradijeron el voto de noviembre en las Naciones Unidas, seguidas de la presión ejercida por las organizaciones judías de Estados Unidos, fueron interpretadas por la prensa mexicana como la más grande humillación. *Excelsior*, enunciando un sentimiento general, insistió en que las pautas de la política exterior de México no deberían ser “ni improvisadas ni obedecer a presiones, pero tampoco deberían ser impolíticas ni injuriosas a los méritos de la tradición diplomática mexicana”. Para salvar la dignidad se tuvieron que tomar algunas medidas radicales; de aquí que, bajo esas circunstancias, la presentación de la renuncia del secretario (29 de diciembre de 1975) fue casi inevitable. La renuncia de Rabasa, nunca lo suficientemente

⁴⁷ *Jerusalem Post*, 8 de diciembre de 1975.

explicada al público, dio lugar a diversas especulaciones relativas al presidente y a su papel en el asunto.⁴⁸

La posición de México en el conflicto entre Gran Bretaña y Guatemala sobre el futuro de Belice (Honduras Británica) también cambió en forma significativa en 1975. A principios de ese año, las declaraciones hechas por Echeverría implicaban que estaban olvidadas las reclamaciones territoriales condicionadas de México sobre la parte norte de Belice, en lo que pareció ser un movimiento hacia un mayor apoyo a las demandas del territorio guatemalteco. Además, la visita de tres días de Echeverría a Guatemala en noviembre de 1975, en un momento de tensiones crecientes entre Guatemala y Gran Bretaña sobre el territorio, terminó con una declaración inesperada que significó un cambio básico en la posición de México. El presidente declaró que México también tenía derechos sobre el territorio beliceño que podrían ser presentados de nuevo. La visita del presidente fue seguida de pasos adicionales tomados por su secretario de Relaciones, quien, en Belice y en la sede de las Naciones Unidas (noviembre de 1975), reiteró los derechos e intereses de México sobre Belice y retiró una proposición establecida —conciliadora para Guatemala— que con anterioridad había sido sometida por su gobierno a ese organismo. El movimiento fue visto por algunos observadores como compensación a las demandas guatemaltecas y, por lo tanto, actuando en favor de las aspiraciones de Belice por alcanzar su independencia.⁴⁹ El paso de una posición pro-Guatemala a una posición pro-Belice puede ser visto como la adopción por parte de México de una posición más acorde con aquella del Tercer Mundo y de un número creciente de naciones del Caribe. Las aspiraciones de Belice por su independencia han recibido fuerte apoyo de las naciones caribeñas de habla inglesa, así como de Cuba y de las naciones no alineadas, las cuales fueron presentadas durante la reunión en Lima en agosto de 1975. Venezuela precedió a México en adoptar una postura pro-Belice.⁵⁰

Los patrones cambiantes de la política exterior de México bajo el régimen de Echeverría crearon una tirantez creciente en sus principios tradicionales.

Vino a ser cada vez más claro que una política exterior comprometida, más politizada y activista, no podría fácilmente coexistir con esos viejos principios cardinales que reflejan una orientación defensiva, legalista y, en buena medida, no partidaria. Las consideraciones políticas que refle-

⁴⁸ Sobre esto, ver: "La renuncia del canciller." *Análisis Político* 5, 5 de enero de 1976.

⁴⁹ *Análisis Político*, 24 de noviembre de 1975.

⁵⁰ Ver "Belize: The Mexican Connection", *Latin America*, Londres, ix, 14 de noviembre de 1975.

jan tanto orientación tercermundista como la necesidad de enviar mensajes liberal-democráticos para consumo interno predominaron sobre viejos principios de política exterior en la formulación de diversas decisiones importantes. Por lo tanto, el tercermundismo fue una buena parte responsable del voto de México sobre el sionismo en las Naciones Unidas y de la modificación de su postura sobre Belice. Por otra parte, las políticas chilena y española de Echeverría fueron ejemplos notorios de decisiones vinculadas con propósitos políticos internos. Otro cambio notable fue la visita al Vaticano, que se unió a una lista creciente de incongruencias o desviaciones de los conceptos o prácticas tradicionales.

Este proceso, que culminó con el desatinado voto antisionista de México en las Naciones Unidas, se cree que aceleró la significativa reforma introducida dentro del aparato institucional en que se llevó a cabo el proceso de toma de decisiones de política internacional al principio del último año del gobierno de Echeverría. Uno de los primeros actos de Alfonso García Robles, quien reemplazó a Emilio Rabasa como secretario de Relaciones Exteriores, fue anunciar el establecimiento de una nueva división en su secretaría, encargada de estudios internacionales (Subsecretaría de Asuntos y Estudios Internacionales Especiales), cuyo jefe fue Jorge Castañeda, un diplomático experimentado y teórico en relaciones internacionales. Una de las principales tareas de esta nueva división sería la de tratar de lograr una mayor coherencia entre las decisiones de política exterior y los postulados diplomáticos tradicionales.⁵¹ Esta medida podría resultar eficaz para evitar la clase de situaciones embarazosas que condujeron a la renuncia de Rabasa, y de proveer al presidente de una ayuda institucional para una más prudente toma de decisiones.

COMENTARIO FINAL

Los esfuerzos de reforma del presidente nunca fueron de suficiente alcance como para restablecer la confianza entre Echeverría y la izquierda progresista de la nación. Simultáneamente, sus iniciativas internas fueron consideradas suficientemente amenazadoras para varios grupos poderosos de interés, tanto en el sector privado industrial y las comunidades de empresarios como entre sus aliados del ala conservadora del PRI, o dentro de los bien atrincherados lideratos sindicales, como para dar impulso a una oposición activa y efectiva. Estas dificultades, con las que se tropezó durante la primera etapa de la presidencia de Echeverría, causaron un considerable cambio

⁵¹ *Andlisis Político* 5, 19 de enero de 1976.

en la atención del gobierno a un terreno menos conflictivo, que ofreció medios alternativos para resolver problemas internos, principalmente económicos. Por tanto, la gradual embestida redistributiva y democratizante interna, fue complementada, si no es que reemplazada por un esfuerzo por desarrollar una política exterior redistributiva, cuyos principios fueron claramente expuestos en el "manifiesto" de política exterior de Echeverría —la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

Un rasgo sobresaliente de la política exterior de Echeverría fue la utilización más intensa de los temas de relaciones internacionales como una fuente principal de legitimación revolucionaria interna. Ésta, a su vez, influyó en la elección de áreas de problemas externos y de aliados para apoyar la proyectada imagen radical-progresista del presidente. Al convertir a México en un activo participante de los foros internacionales y adoptar una política exterior comprometida desde el punto de vista político, se llegó inevitablemente a una desviación en varios de los principios básicos de la diplomacia mexicana. Otras nuevas facetas importantes introducidas en los asuntos exteriores de México se refieren a la selección de nuevos escenarios para el activismo, así como al desarrollo o expansión significativa de los instrumentos de política exterior. La ampliación del alcance de las ambiciones de liderato internacional de México también afectó las metas fundamentales de su política exterior.

Buena parte del activismo de la nueva política exterior revisionista obedecía a motivos económicos. Este tipo de iniciativas fue expuesto, principalmente, en foros multilaterales. No obstante, otras iniciativas que fueron promovidas en arenas multilaterales tenían como objetivo restringir la supremacía de las grandes potencias y el refuerzo concomitante del peso relativo de los estados más débiles y dependientes.

Una categoría distinta de notorios movimientos diplomáticos no fue encauzada a lograr objetivos económicos, sino destinada a movilizar el respaldo interno de los círculos progresistas-izquierdistas a espaldas del jefe del ejecutivo, quien actuó durante la mayor parte de su régimen con una base estrecha de apoyo político.

Esta distinción entre las diferentes subcategorías de los nuevos elementos introducidos por Echeverría en los asuntos externos de México, también facilita la respuesta a una importante pregunta: qué parte de sus políticas es reversible y cuál ha sido transmitida a su sucesor como una herencia de larga duración. Hablando en forma general, parecería seguro afirmar que en buena medida perdurarán las innovaciones de Echeverría. Esto incluye las mejoras institucionales en el servicio exterior, una extendida red diplomática y una interacción intensificada con las regiones extracontinentales. Dentro de los nuevos contactos desarrollados, es probable que perdure el

vínculo e identificación con las naciones del Tercer Mundo. Este tipo de solidaridad de grupo no sólo está conquistando una posición establecida entre las naciones latinoamericanas, sino que también puede proporcionar una importante ventaja en las relaciones de México con las potencias industriales desarrolladas. La controversia Norte-Sur ofrece la posibilidad de desarrollar y promover llamados revisionistas, y actividad diplomática relacionada con las necesidades de desarrollo nacional y crecimiento económico de México. Esto atañe a problemas que ya han unido a un gran sector de la comunidad internacional detrás de un consenso ampliamente compartido. Así, los problemas de subdesarrollo y dependencia económica, largamente considerados como un obstáculo o limitación importante a la ejecución de una política exterior efectiva y autónoma, fueron convertidos inteligentemente en un recurso diplomático.

En una escala más amplia, el tercermundismo fue un acontecimiento tardío en la cambiante política exterior de Echeverría. La primera etapa fue el abandono de la relación especial con los Estados Unidos. Después, se hizo un esfuerzo supremo por diversificar el comercio exterior mediante el establecimiento de nuevos mercados de exportación distintos a los Estados Unidos, primero en las naciones industriales desarrolladas de Europa Occidental, Japón, Canadá, así como en la Unión Soviética y China. Al obtener resultados menores que las expectativas, el centro del activismo en política exterior se trasladó a la escena latinoamericana, tratando de activar la cooperación regional entre clientes, dirigida por México. Sólo en la última etapa del gobierno de Echeverría se puso en pleno movimiento un esfuerzo global dirigido al Tercer Mundo.

El surgimiento de México como un campeón del Tercer Mundo fue instrumental no sólo para darle substancia a su demanda para una posición de liderato en ese amplio foro internacional, sino que al mismo tiempo ampliaba la postura de México para alcanzar importancia regional, o sea, latinoamericana.

Estas metas, principalmente orientadas al desarrollo, están también en consonancia con los objetivos mexicanos tradicionales, no ideológicos, no militares y esencialmente no territoriales. El seleccionar las alternativas de política exterior siguiendo estas líneas, es menos riesgoso de lo que sería una intensificación significativa de interacción con las naciones del área socialista, dada la continuidad de las relaciones bilaterales dominantes de México con Estados Unidos y su dependencia de ese país en las áreas cruciales de comercio exterior, asistencia, inversión y adquisición de tecnologías modernas. México ha esquivado consistentemente verse envuelto en las batallas globales por el poder y aun durante el apogeo de los cambios de la política exterior "radical" de Echeverría y del impulso por una mayor

autonomía en los asuntos mundiales, México mantuvo considerable prudencia en sus relaciones con la superpotencia vecina.

La parte del legado innovador de Echeverría que es más probable que desaparezca, es ese elemento que estaba más unido a sus necesidades políticas y a su particular evolución política. Por lo tanto, el estilo "radical" y agresivo que fue tan esencial para la campaña constructora de la nueva imagen de Echeverría, puede ser juzgada innecesaria por su sucesor, que está libre de implicaciones en los acontecimientos de 1968. Es más, la eliminación de este rasgo de la política exterior es también necesaria para el logro de una mejoría en las relaciones del sector público y privado deteriorados por la apertura interna y externa de Echeverría a la izquierda. Una prueba elocuente de esto ha sido proporcionada por el presidente José López Portillo inmediatamente después de asumir el poder. López Portillo no mostró escrúpulos para designar al ex-presidente Gustavo Díaz Ordaz primer embajador de México en la España post-franquista. El retorno a la escena pública de un archi-conservador tan cercanamente identificado con la represión del gobierno en la crisis de 1968 hubiera sido absolutamente inconcebible durante el gobierno de Echeverría.

La reducción del legado personalista que dejó Luis Echeverría en la política exterior es muy posible que reduzca y posiblemente elimine las fricciones que se desarrollaron durante su presidencia entre las nuevas prácticas y los viejos principios diplomáticos.

Verano de 1977.

Traducción del inglés por *Yolanda Meyer*