

Luis Echeverría Álvarez: 1970-1976.

Las necesidades del régimen priísta con Echeverría.

Al tomar Luis Echeverría Álvarez posesión como presidente de la república, las debilidades y fallas del régimen ya eran manifiestas. En el ámbito político, con la crisis de 1968, el gobierno había perdido su base de legitimidad tanto al interior como al exterior, pues la estabilidad socio-política de la que México había gozado se desvanecía. En el aspecto económico, el modelo de desarrollo basado en el mercado interno mediante la sustitución de importaciones había llegado a su límite, y por el contrario, empezaba su declinación.

Ante el contexto anterior, Aguilar Camín, y Meyer apuntan que:

...nació en los años setenta el intento del régimen de la Revolución por actualizar su equipaje ideológico, abrir las puertas al reconocimiento de las iniquidades y de formaciones acumuladas y reagrupar desde arriba una nueva legitimidad, un nuevo consenso que revitalizara las instituciones y el discurso de la Revolución Mexicana.¹

Este intento por reanimar a la Revolución Mexicana tuvo sus manifestaciones al interior a través de políticas populistas, y al exterior con un nuevo intento por diversificar los contactos al exterior e incrementar la presencia en foros multilaterales.

El ambiente político de inicios de la década de los setenta era tenso, y grupos que hasta ese entonces asentían junto con el gobierno dejaron de hacerlo, en específico el de los empresarios y los obreros encabezados por Fidel Velázquez. La difícil situación económica del país produjo que las pequeñas y medianas empresas quebraran y que el mercado se concentrara

¹ Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, *A la Sombra de la Revolución Mexicana*, (México: Cal y Arena, 1995), 242.

aún más en manos de unos cuantos empresarios. Este grupo de empresarios, encabezado por el llamado Grupo Monterrey, logró cohesionarse e intentó ineficazmente presionar al gobierno para que limitara sus impulsos populistas, mismos que habían producido un déficit en la balanza de pagos por el excesivo gasto público en 1975, cuatro veces mayor que el de 1971².

Ante la creciente inflación, no se hicieron esperar las manifestaciones obreras, que bajo el mando de Fidel Velázquez y la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), amenazaron con una huelga nacional. Empresarios y obreros se confrontan y éstos a su vez chocan con el gobierno. Ambos grupos demandaban al gobierno beneficios propios y el gobierno ya no es capaz de cumplir con los dos. Desde el sexenio de Ruiz Cortines este tipo de manifestaciones se venían presentando, el gobierno no había aplicado políticas económicas adecuadas y se orillaba al país a hacer frente a una inaplazable y severa crisis económica con altos costos sociales. Crecimiento económico y condiciones sociales dignas se presentan como dos corrientes contrarias imposibles de conciliar para el estado mexicano.

En el exterior, el intento de Díaz Ordaz por concentrar las relaciones con los vecinos inmediatos al Norte y al Sur terminó siendo improductiva. Económicamente el Sur no ofrecía mucho y el Norte mostraba poco interés por los problemas de sus vecinos. Con Centroamérica, las exportaciones se triplicaron y las importaciones se quintuplicaron, pero sólo representaron el 0.18% y el 0.11% respectivamente del total de México³. Con EEUU, la creencia de que México gozaba de una relación especial era un espejismo. La intención mostrada por EEUU poniendo en marcha la Operación Interceptación en

² Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, *A la Sombra de la Revolución Mexicana*, 243.

³ Blanca Torres, "De la Guerra al Mundo Bipolar", 197.

septiembre de 1969, y la sobre-tasa del 10% a las importaciones hechas a EEUU en 1971⁴, manifiestan una vuelta del vecino del norte hacia políticas unilaterales.

Las cuestiones anteriores, conforme pasaba el tiempo, fueron obligando a que el diseño de la política exterior se adaptara a necesidades urgentes que propiciaron que la imagen de México hacia el exterior fuera ambigua. Inicialmente el proyecto de Echeverría era el de promocionar el comercio exterior, en específico con los EEUU. El poco interés de Washington por México, y por toda América Latina en general, provocó que los objetivos en política exterior tuvieran que cambiar urgentemente con el fin de ampliar los horizontes comerciales de México y disminuir la dependencia a un solo país. Con esto iniciaba la etapa de la política exterior de México que se caracterizará por la diversificación y el tercermundismo.

Diversificación y tercermundismo.

El activismo echeverrista inició en 1972 cuando visitó Chile. Su viaje tenía dos propósitos: (1) entablar contacto con el gobierno de Salvador Allende y (2) participar en la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). El deseo de acercamiento con el régimen de Allende cumplía con la necesidad del gobierno de México de legitimarse al interior demostrando su apoyo a los gobiernos latinoamericanos progresistas, de la misma manera que venía ocurriendo con Cuba desde 1959, y con la diferencia de que ahora no estaba dirigido únicamente hacia los grupos de izquierda, sino

⁴ Carlos Rico, "Hacia la Globalización", Tomo VIII, *México y el Mundo. Historia de sus Relaciones Exteriores*, (México: Senado de la República, 1991), 29.

a un sector más amplio de la población que disentía con el gobierno por lo sucedido en 1968.

En relación a la participación de Echeverría en la UNCTAD, esto obedece a su intención de diversificar las relaciones comerciales con el exterior, acercándose a países que compartían la problemática de México relativa a su subdesarrollo. Dicho activismo mexicano llegaría a su culminación en 1974, cuando Echeverría propondría la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados (CDDEE) ante la Asamblea General de la ONU⁵, misma que enmarcaría los propósitos y daría rumbo a la nueva política exterior de México. La CDDEE buscaba reglamentar el Nuevo Orden Económico Internacional que los países del tercer mundo, después llamados Grupo de los 77, promovieron desde 1964 durante la Primera Reunión de la UNCTAD. Esta carta enfatizó la existencia de ciertas obligaciones y derechos de los estados, mismos que deberían normarse para regular las relaciones económicas entre ellos.

Así que a partir de 1972, la política exterior de México se centraría en: 1) diversificar los mercados; 2) tercermundismo; 3) dar mayor jerarquía a la diplomacia multilateral; 4) búsqueda de prosélitos para la negociación; 5) pluralismo ideológico; 6) ampliación de relaciones diplomáticas; 7) diversificación de relaciones políticas; y 8) una intensa actividad internacional de parte del presidente de forma directa.⁶

En concordancia con los propósitos anteriores Echeverría visitó en marzo y abril de 1973 Canadá, Gran Bretaña, Bélgica, Francia, la Unión Soviética, y China; en febrero 1974 fue a la República Federal Alemana, Italia, Austria,

⁶⁶ Rosario Green, "La Diplomacia Mexicana y el Diálogo Norte-Sur" en *La Política Exterior de México: Desafíos en los Ochenta*, Ed. Olga Pellicer de Brody, (México: Centro de Investigación y Docencia Económica, 1983), 279.

⁶ Peter H. Smith, "Mexico since 1946: Dynamics of an Authoritarian Regime", 357; Carlos Rico, "Hacia la Globalización", 32-33.

Yugoslavia y El Vaticano. En julio de 1975 México firmó un Convenio Comercial con la Comunidad Económica Europea (CEE), y en agosto del mismo año firmó otro Convenio con el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), formado por la República Democrática Alemana, Bulgaria, Cuba, Checoslovaquia, Hungría, Mongolia, Polonia, Rumania y la Unión Soviética.⁷

México ante la distensión de la Guerra Fría en América Latina y el Caribe.

En el ámbito latinoamericano la actividad diplomática mexicana fue muy intensa. Por esos años, y gracias al declive del poderío de EEUU por Vietnam y Watergate, y de la URSS por las demandas de autonomía de parte de Checoslovaquia, Yugoslavia y Rumania, el mundo presencié una distensión en el conflicto Este-Oeste. La crisis del capitalismo alcanzó la esfera soviética y ambos polos iniciaban un retraimiento en sus políticas exteriores. Por lo anterior nuevos centros como Europa Occidental, China y Japón emergieron, y por su parte Latinoamérica se encontró con un pequeño vacío de poder que le permitió cobrar impulso y autonomía de EEUU, a la vez que Cuba fortalecía aún más sus vínculos con la Unión Soviética y comprendía la dinámica de la Guerra Fría.

México en un primer momento se acercó a los gobiernos democráticos de América Latina, iniciando con Salvador Allende en Chile, y después con Carlos Andrés Pérez de Venezuela. Como ya se vio anteriormente, el acercamiento con Allende cumplió mayormente con funciones de política interior. Y fue así que ante el golpe de estado en Chile en 1973 México reaccionó decretando tres días de luto nacional, asilando a los exiliados chilenos (entre ellos a la viuda de

⁷ Carlos Rico, "Hacia la Globalización", 33-39.

Salvador Allende), y condenando en foros multilaterales a la dictadura de Pinochet por su brutalidad represiva.

En el caso de Venezuela la relación sí cumplió un objetivo en política exterior de manera más clara, pues México encontró en él a un aliado latinoamericano, llegando incluso ambos a tomar el liderazgo de América Latina en los asuntos del Tercer Mundo y el diálogo Norte-Sur. Tal actividad entre los dos países llegó a la cúspide en 1974 cuando propusieron la creación del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), mismo que sería concretado en 1975, y que tendría el objetivo de promocionar la cooperación económica entre los países de América Latina, incluyendo a Cuba⁸. Otra cuestión importante fue que México apoyó las reivindicaciones panameñas sobre el canal, mismas que habían tomado impulso desde 1974 y que conseguirían el acuerdo Tack-Kissinger, el cual anularía al Tratado Bunau-Varilla de 1903, iniciando así las negociaciones para la devolución del canal al país centroamericano.

En 1967, a raíz de la muerte del *Che* Guevara, Cuba cesó su activismo en la promoción y apoyo de las guerrillas en Latinoamérica, lo cual le había producido diferencias con Moscú. Al Cuba retraer su activismo y enfocar sus esfuerzos a cuestiones domésticas, dichas diferencias con el centro comunista concluyeron, apegándose Cuba a la escrupulosidad soviética e incluso apoyando en 1968 la invasión del Pacto de Varsovia a Checoslovaquia. La política exterior cubana se volvió entonces más pragmática en concordancia con la distensión que la Guerra Fría vivía en esa época.

El gobierno de México, encabezado por Echeverría, ante esta coyuntura aprovecha el paso de Cuba de una actitud ofensiva hacia una más pragmática

⁸ Demetrio Boersner, *Relaciones Internacionales de América Latina*, 297-299.

para impulsar las relaciones bilaterales, las cuales desde 1968 se habían deteriorado a raíz de los secuestros de aviones procedentes de México que se desviaban a Cuba y el caso Carrillo Colón. Con relación a los secuestros aéreos ambos países firmaron un acuerdo en 1973⁹ para evitarlos, poniendo fin a este problema; en relación a Carrillo Colón, como ya se apuntó el caso nunca se aclaró, sin embargo Cuba no solicitó que se profundizará en las investigaciones.

En 1974 Venezuela y Colombia anunciaron su deseo de reestablecer relaciones diplomáticas con la isla, lo cual ya habían hecho algunos países como Argentina. De esta manera en la XVI Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA en agosto de 1975, se dejaría en libertad a los países miembros de reestablecer relaciones con el gobierno de la isla¹⁰. El hecho de que la OEA permitiera a sus miembros volver a entablar relaciones con Cuba fue visto como un triunfo del gobierno mexicano, sobre todo de Echeverría, quien poco después de emitida la resolución de la OEA recibió de manos de Fidel Castro la Orden Nacional José Martí, la más alta distinción que otorga el gobierno de Cuba¹¹. Con esto se iniciaba una nueva etapa en las relaciones bilaterales entre México y Cuba.

Un rasgo primordial durante este periodo es que el acercamiento de México con la isla ya no estaba justificado por la similitud de las revoluciones mexicana y cubana como en 1959, sino que estaba dentro del marco de la diversificación, el tercermundismo y el pluralismo ideológico. De la misma manera que con Cuba, México se acercó a China, URSS, y los demás países del bloque socialista bajo la consigna del pluralismo ideológico y la diversificación, además de que con la isla se compartía una visión sobre los

⁹ Carlos Tello, *El Fin de una Amistad. La Relación de México con la Revolución Cubana*, 98.

¹⁰ G. Pope Atkins, *América Latina en el Sistema Político Internacional*, 178.

¹¹ Carlos Tello, *El Fin de una Amistad. La Relación de México con la Revolución Cubana*, 186.

problemas de los países subdesarrollados a través del tercermundismo, en especial con lo relativo a América Latina.

Cuba aparece entonces para México como un miembro más de la comunidad socialista, ya no es la excepción en la política exterior de México en la cual se manifiestan sus principios internacionalistas. Ahora tales principios serían de alguna forma sustituidos por la multilateralidad, la diversificación, el tercermundismo y el pluralismo ideológico, los cuales cumplían funciones al igual que los anteriores tanto al interior como al exterior, y Cuba era un objetivo de ellos, más no poseía carácter único.

Las condicionantes del activismo mexicano en el exterior.

La debilidad de México, al igual que el resto de los países pertenecientes al mundo subdesarrollado de esa época, derivaba de su vulnerabilidad económica. El modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, como ya se dijo, había llegado a su límite. La política económica de excesivo gasto público de Echeverría había agudizado la crisis económica y la recaudación fiscal no era suficiente. Esto propició que en 1973 el fenómeno del endeudamiento externo en México iniciara un periodo alarmante por el aumento de los créditos que la banca comercial, en especial la de EEUU, hacia al gobierno mexicano¹².

La vulnerabilidad económica de México afectó su capacidad de negociación en foros multilaterales para buscar una solución conjunta con los demás países en vías de desarrollo, y lo obligó a optar por soluciones individuales que lo harían alejarse de su proyecto internacionalista. Los esfuerzos por disminuir a la dependencia a EEUU fueron inútiles, la

¹² José Ángel Gurría, "Política Financiera Internacional 1970-1992" en *La Política Internacional de México en el Decenio de los Ochenta*, Ed. César Sepúlveda, (México: Fondo de Cultura Económica, 1994), 306-307.

dependencia comercial no cambió y el déficit de la balanza comercial de México se acentuó. Curiosamente, a la vez que México se hacía cada vez más dependiente del comercio de los EEUU, los congresistas de este país enviaban una carta al presidente Gerald Ford para prevenirlo sobre las tendencias del gobierno de México a favor de la implantación de políticas socialistas.

Todo lo anterior llevó a que México sufriera una severa crisis económica en 1976 que obligaría el 31 de agosto y el 26 de octubre a sucesivas devaluaciones de más del 50% del peso frente al dólar, pasando de 12.5 pesos por dólar a 26.5, y poniendo fin a 22 años de mantener una paridad fija¹³. Ese mismo año México tendría que negociar un crédito del Fondo Monetario Internacional (FMI) de 800 millones de dólares a cambio de que se firmara un acuerdo de estabilización y ajuste en la recaudación fiscal.

En el interior la situación era complicada. El acercamiento de Echeverría hacia gobiernos de izquierda, con el objetivo de legitimar a su gobierno ante los sectores progresistas de la sociedad, produjo tensiones con el sector empresarial mexicano. Dicho sector desde el inicio del sexenio, por las políticas populistas del gobierno y el asesinato del empresario regiomontano, Eugenio Garza Sada, a manos de la Liga Comunista 23 de septiembre en 1973¹⁴, había roto con Echeverría.

En el ámbito político nacional Echeverría impulsó una supuesta apertura democrática. Prueba de esto fue que después del trágico episodio represivo del 23 de septiembre de 1971, Echeverría prometió por vía televisiva que se castigaría a los culpables, y así fue parcialmente pues se destituyeron a altos funcionarios, entre ellos al regente del Distrito Federal Alfonso Martínez

¹³ Peter H. Smith, "Mexico since 1946: Dynamics of an Authoritarian Regime", 374.

¹⁴ Sergio Aguayo, *La Charola: Una Historia de los Servicios de Inteligencia en México*, (México: Grijalbo, 2001)189.

Domínguez, aunque el caso nunca fue resuelto ni los culpables castigados. Dicha apertura democrática fue únicamente retórica, pues cuando los medios trataron de aplicarla fueron reprimidos, como en el caso del periódico Excélsior y Julio Scherer. Esta fingida apertura democrática tuvo su manifestación más clara en julio de 1976 con las elecciones presidenciales menos competidas desde el fin de la Revolución, pues José López Portillo fue el único candidato que se presentó en la boleta.

La política exterior de Echeverría parecía entonces que podría rendir sus frutos, pero la realidad diría lo contrario. Los objetivos de tal política fracasaron porque las circunstancias de México limitarían su activismo internacional. La participación de México en foros multilaterales acusando y condenado a los regímenes de Pinochet en Chile y de Franco en España no tenían legitimidad, pues ante los ojos del mundo el mismo Echeverría había participado en la matanza de Tlatelolco de 1968, y por lo tanto no tenía la calidad moral para criticar lo que sucedía en otros países.

En relación al tercermundismo México también participó de forma ambigua, pues si bien en foros multilaterales defendía las posiciones del Tercer Mundo y del Grupo de los 77, nunca solicitó su admisión como miembro de sus principales foros, por ejemplo México se negó a participar como miembro ordinario en las conferencias de Belgrado y El Cairo¹⁵. Esta negativa a incorporarse al Movimiento de los Países No-Alineados o tercermundista obedece a que entre los propios miembros las realidades y las necesidades eran muy diversas, y México sentía que al no ser un país de peso económico

¹⁵ Modesto Seara Vázquez, *Política Exterior de México*, 92.

considerable a nivel mundial, si se alejaba de alguna posición clara en lo económico le sería más fácil negociar sus propios problemas.

En 1975 México votó a favor de una iniciativa de los países árabes (algunos de ellos miembros del Movimiento de los Países No-Alineados) que calificaba al sionismo como una forma de racismo. Ante esto las organizaciones judías norteamericanas decretaron un boicot turístico contra México, lo cual derivó en pérdidas económicas para el país y en la destitución del entonces canciller mexicano Emilio O. Rabasa¹⁶. Con esto se demuestra el poco sustento que la política tercermundista de Echeverría tenía, pues ante una acción tercermundista, los actores afectados (Israel y la influyente comunidad judía en EEUU) reaccionaron de manera que México se vio obligado a rectificar.

El desengaño del proyecto echeverrista en política exterior.

Gracias al retraimiento de EEUU y la URSS nuevos centros de poder pudieron emerger en el ámbito internacional. Al desvanecerse la creencia de que México tenía una relación especial con EEUU una nueva política exterior era necesaria para refrendar los principios de ésta, siendo el activismo en foros multilaterales y la diversificación de las relaciones internacionales los rasgos principales del nuevo proyecto mexicano en el exterior.

México, junto con Venezuela, encabezó en Latinoamérica las demandas de los países subdesarrollados de la región, dando prestigio en el exterior al gobierno mexicano por su pluralidad, sin tener un equivalente al interior, pues la represión seguía existiendo y el bienestar de la sociedad disminuía. El activismo de México llegó a su límite porque por un lado no se integraba plenamente a los

¹⁶ Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, *México frente a Estados Unidos. (Un Ensayo Histórico 1776-1988)*, 217.

movimientos reivindicativos del Tercer Mundo, y por el otro no tenía la capacidad de negociar bilateralmente con los países poderosos. El proyecto de Echeverría era ambiguo y carecía de sustento y de legitimidad.

En cuanto a la diversificación, por un lado el número de países con los que México mantenía relaciones diplomáticas llegó a un nivel histórico de 68, pero por otro los resultados económicos que obtenía de tales relaciones eran magros. Los convenios y tratados firmados con la CEE y el CAME no rindieron frutos, y SELA no derivó en los niveles de cooperación que en su momento se pretendían con ALALC. El proyecto de la CDDEE fue aprobado por la ONU, pero tampoco rindió resultados por la negativa de los países industrializados a dar concesiones a los países en vías de desarrollo.

Cuba por su parte disminuyó su activismo en el exterior promoviendo revoluciones, aproximándose a la política de Moscú dentro de la Guerra Fría, y acercándose a gobiernos latinoamericanos de los que se había alejado. La relación entre Cuba y México mejoró notablemente, ahora México sustentaba la relación con la isla con los objetivos del pluralismo ideológico, la diversificación y el tercermundismo, dejando a un lado la impresión de que la relación bilateral existía bajo términos únicos que no se daban con otro país.

El rumbo de la política exterior mexicana aunado a una complicada situación al interior, hicieron que durante el sexenio la incertidumbre trascendiera a todas las áreas de la vida nacional. El desarrollo de la guerrilla urbana, la animadversión con los empresarios mexicanos, el distanciamiento con los EEUU, la falta de cohesión entre las corporaciones y el PRI, la carencia de credibilidad del gobierno ante la sociedad, en especial de las clases medias, y la profunda crisis económica, hacían suponer que México se aproximaba a

una situación interna que podría tener las peores consecuencias. Incluso se llegó a creer la posibilidad de un golpe de estado, pero en esta ocasión la generosa naturaleza, a través del petróleo, daría la mano al régimen.