

TOMO 5

# MÉXICO

CONTEMPORÁNEO 1808-2014

## LA POLÍTICA INTERNACIONAL

**Dirección General**

Alicia Hernández Chávez

**Coordinador**

Mario Ojeda Revah

**TOMO 5**

# **MÉXICO**

**CONTEMPORANEO 1808-2014**

El presente volumen analiza la política exterior de México desde los tiempos de la consumación de la Independencia hasta el año 2000, cuando se dio la alternancia política en México. A través de los cinco ensayos aquí reunidos el lector podrá tener una visión, panorámica y minuciosa a la vez, de cómo la política exterior de México se transformó a lo largo de dicho periodo como respuesta a los desafíos planteados por un entorno mundial cambiante. Así, en el siglo **xix** el país buscó garantizar la supervivencia y viabilidad de una nación en ciernes; en el **xx** se dedicó a la defensa de las conquistas de la Revolución y, más tarde, con relativo éxito, intentó mantener una diplomacia activa y con cierta autonomía respecto a Estados Unidos por medio de la diversificación de sus vínculos con el exterior; por último, en el siglo **xxi** reorientó su senda, al apostar, para bien o para mal, por lo que algunos consideraron como una integración pragmática, realista e inevitable con su poderoso vecino del norte.

Diseño de portada: Román Martínez Saavedra  
*Golden globe, America:* © Zoonar / A. Mykhailov.  
Colección Photostock.













**CENTRO DE ESTUDIOS HISTÓRICOS**

LA POLÍTICA INTERNACIONAL,  
1808-2014

## AMÉRICA LATINA EN LA HISTORIA CONTEMPORÁNEA

### *Idea original y dirección*

Pablo Jiménez Burillo

### *Consejo editorial*

Manuel Chust Calero, Pablo Jiménez Burillo, Carlos Malamud Rikles,  
Carlos Martínez-Shaw, Pedro Pérez Herrero

### *Consejo asesor*

Herib Caballero, Jordi Canal Morell, Carlos Contreras Carranza, Gerardo Caetano,  
Alfredo Castellero Calvo, Antonio Costa Pinto, Joaquín Fernandois,  
Jorge Gelman, Alicia Hernández Chávez, Carlos G. López Bernal,  
Nuno Gonçalo Monteiro, Eduardo Posada Carbó, Inés Quintero,  
Carlos Severino, Lilia M. Schwarcz, Patricia Vega

### *Coordinación*

Javier Bravo García



## FUNDACIÓN MAPFRE

Área de Cultura

*Presidente de FUNDACIÓN MAPFRE y Patronato*

ANTONIO HUERTAS MEJÍAS

*Director del Área de Cultura*

Pablo Jiménez Burillo

*Director Adjunto del Área de Cultura*

Daniel Restrepo Manrique

*Directora de exposiciones*

Nadia Arroyo Arce

*Conservadora jefe*

María López Fernández

*Conservador jefe de fotografía*

Carlos Gollonet

*Delegación FUNDACIÓN MAPFRE México*

Itzel Contreras

MÉXICO CONTEMPORÁNEO

TOMO 5

# LA POLÍTICA INTERNACIONAL, 1808-2014

*Mario Ojeda Revah*  
(coordinador)

327.7209034

P7691

La política internacional, 1808-2014 / Mario Ojeda Revah,  
coordinador. -- 1a. ed. -- México, D. F. : El Colegio de México,  
Centro de Estudios Históricos : Fondo de Cultura Económica ;  
Madrid, España : Fundación Mapfre, 2015.  
354 p. ; 22 cm. -- (México contemporáneo : t. 5).

ISBN 978-607-462-821-0 (obra completa, Colmex)

• ISBN 978-607-462-833-3 (tomo 5, Colmex)

ISBN 978-84-306-0788-4 (obra completa, Mapfre)

ISBN 978-84-9844-485-8 (tomo 5, Mapfre)

ISBN 978-607-16-3093-3 (obra completa, FCE)

ISBN 978-607-16-3101-5 (tomo 5, FCE)

1. México -- Relaciones exteriores -- Historia -- Siglo XIX. 2.  
México -- Relaciones exteriores -- Historia -- Siglo XX. 3. México  
-- Relaciones exteriores -- Historia -- Siglo XXI. 4. Nacionalismo  
-- México -- Historia. I. Ojeda Revah, Mario, coord. II. Ser.

Primera edición, 2015

D. R. © El Colegio de México, A. C.  
Camino al Ajusco 20  
Pedregal de Santa Teresa  
10740 México, D. F.  
[www.colmex.mx](http://www.colmex.mx)

D. R. © Fundación Mapfre  
Paseo de Recoletos, 23  
28004 Madrid, España  
Tel. (91) 581 1131  
[www.fundacionmapfre.com](http://www.fundacionmapfre.com)

D. R. © 2015, Fondo de Cultura Económica  
Carretera Picacho-Ajusco, 227; 14738 México, D. F.  
[www.fondodeculturaeconomica.com](http://www.fondodeculturaeconomica.com)  
Empresa certificada ISO 9001:2008  
Tel. (55) 5227-4672; fax (55) 5227-4694

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra, sea cual fuere  
el medio, sin la anuencia por escrito del titular de los derechos.

ISBN 978-607-462-821-0 (obra completa, Colmex)  
ISBN 978-607-462-833-3 (tomo 5, Colmex)  
ISBN 978-84-306-0788-4 (obra completa, Mapfre)  
ISBN 978-84-9844-485-8 (tomo 5, Mapfre)  
ISBN 978-607-16-3093-3 (obra completa, FCE)  
ISBN 978-607-16-3101-5 (tomo 5, FCE)

Impreso en México • *Printed in Mexico*



## ÍNDICE

Prólogo <i>Alicia Hernández Chávez</i>	9
Introducción. Dos siglos de política exterior mexicana: una visión panorámica <i>Mario Ojeda Revah</i>	11
Los orígenes de la política internacional de México <i>Jaime Edmundo Rodríguez Ordóñez</i>	39
La difícil construcción nacional y dinámica internacional: topografía de los conflictos, 1830-1880 <i>María Cecilia Zuleta</i>	75
La apertura al mundo. Altibajos en la consolidación de la soberanía, 1880-1930 <i>María Cecilia Zuleta</i>	135
En busca de un lugar en el mundo, 1930-1960 <i>Mario Ojeda Revah</i>	197
México ante el mundo, 1960-2000. De la autonomía relativa, por medio de la diversificación y del activismo, al acomodo con América del Norte <i>Mario Ojeda Revah</i>	265



## PRÓLOGO

La colaboración entre el Fideicomiso Historia de las Américas de El Colegio de México y el Fondo de Cultura Económica cumple, en este 2015, 24 años de existencia. Respaldan su trayectoria editorial más de un centenar de títulos originales, numerosas reimpresiones y la colaboración de académicos de distintas instituciones. Conmemoramos estos lustros con el estudio y reflexión de sucesos que plantean la necesidad ineludible de comprender los procesos determinantes en la vida de nuestros países.

En el año 2012 iniciamos una fructífera colaboración con la Fundación Mapfre que resultó en la serie *México Contemporáneo*, organizada por periodos. Fue idea del Presidente de El Colegio de México, Dr. Javier García-diego, replantear la colección en cinco temas: Economía, Política, Población y Sociedad, Cultura y Política Internacional. Se cambiaron algunos autores y se solicitó al coordinador de cada volumen un ensayo introductorio del periodo 1808-2014. Los autores de los capítulos tuvieron la libertad de escribir nuevos textos con una periodización más flexible. El lector encontrará ensayos reflexivos con hipótesis que abren nuevos campos historiográficos. Nuestro objetivo es explicar el proceso de formación del México contemporáneo y el papel de los distintos actores sociales en dichos cambios. La serie temática que coeditamos El Colegio de México y el Fondo de Cultura Económica fue acogida por la Fundación Mapfre.

Confiamos ilustrar con nuevas perspectivas los complejos cambios vividos en los dos últimos siglos, así como los avances, las resistencias y modalidades de adaptación que se llevaron a cabo. Pensamos que, al presentar un pasado de México organizado temáticamente por especialistas en la materia, podremos comprender mejor nuestro tiempo, que, más que occidental, se presenta ahora como global.

ALICIA HERNÁNDEZ CHÁVEZ  
*Presidenta-fundadora del Fideicomiso Historia de las Américas  
El Colegio de México*



# INTRODUCCIÓN

## DOS SIGLOS DE POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA: UNA VISIÓN PANORÁMICA

*Mario Ojeda Revah*

México, de manera análoga a otras naciones débiles y periféricas que accedieron a su independencia en fechas relativamente tardías, ha tenido que sostener de manera forzosa una política exterior en esencia defensiva y ajustada al Derecho Internacional —como única defensa posible ante los abusos de las grandes potencias—. A diferencia de otras naciones, la actuación exterior de México ha estado marcada a lo largo de la historia y, por ende, fuertemente condicionada por su vecindad con Estados Unidos, lo que le ha significado intervenciones, presiones y amagos por parte de ese país.

En este sentido, la acción exterior de México ha sido un instrumento para la salvaguarda del interés nacional interno. Con las transformaciones sobrevenidas en el contexto internacional a lo largo de dos siglos, el significado de lo que dicha defensa representa se ha transformado de manera igualmente obligada. De este modo, si en los umbrales de la vida independiente de México la práctica de una política exterior en ciernes entrañó asegurar la supervivencia misma de la nueva nación y obtener, incluso de forma desesperada, el reconocimiento por parte de otros países como nación independiente y soberana, años después, ante la amenaza, primero latente y luego cumplida, del expansionismo de los Estados Unidos, dicha defensa tuvo que ver más bien con la preservación de la integridad territorial de la nación.

Más adelante, conforme las grandes potencias transitaban de un expansionismo territorial a uno de índole económica, la política exterior mexicana se propuso impedir que las presiones de los inversionistas ex-

tranjeros, asentados en el país, se transformaran en coartada para la intromisión política de las grandes potencias en los asuntos internos de la nación. Después de la Revolución mexicana, la política exterior se vio impelida a cambiar una vez más, al transformarse en la trinchera exterior para la defensa de la legislación nacionalista: la Constitución de 1917, que de manera ostensible afectaba los intereses económicos de las empresas extranjeras.

Así, la defensa de la nación significó, sucesivamente, la preservación de la independencia, la salvaguarda del territorio, el rechazo a los pactos económicos desiguales, con la implícita extraterritorialidad para los inversionistas foráneos y, de modo crucial, la defensa de la autodeterminación nacional y de la no intervención.

En vísperas de la Segunda Guerra Mundial, la urgencia de Washington por conseguir la cooperación hemisférica ante el conflicto que se avecinaba con el Eje, llevaría al gobierno de Franklin D. Roosevelt a reconocer la Revolución mexicana como un hecho consumado, lo que habría de permitir al gobierno del general Lázaro Cárdenas llevar a cabo las reformas consagradas por la Constitución de 1917 y hasta entonces aplazadas, sin temor a represalias subsecuentes.

La entrada de México en la Segunda Guerra Mundial al lado de los Aliados marcó el inicio de una era de cooperación con los Estados Unidos que no habría sino de ampliarse tras el fin de la contienda, cuando la irrupción de la Guerra Fría obligó al alineamiento con el Bloque occidental. No obstante, ante la apabullante vecindad con los Estados Unidos, hubo tentativas de diversificación de los vínculos de México con el exterior, como una forma de equilibrar el descomunal ascendente que ejercía sobre el país el vecino del Norte.

Dichos tanteos, junto con la voluntad reiterada por las presidencias de López Mateos, Echeverría y López Portillo, de desplegar una política exterior independiente, se tradujeron en la posibilidad de disentir dentro de ciertos límites respecto a la postura norteamericana, en el estrecho y asfixiante marco de la Guerra Fría.

Se dijo entonces, atinadamente, que México había alcanzado una autonomía relativa frente a los Estados Unidos en materia de política exterior:

Estados Unidos reconoce y acepta la necesidad de México a disentir de la política norteamericana en todo aquello que le resulte fundamental a Méxi-

co, aunque para los Estados Unidos sea importante, mas no fundamental. A cambio de ello México brinda su cooperación en todo aquello que siendo fundamental o aun importante para los Estados Unidos, no lo es para el país [Ojeda, 1976: 93].

Con todo, las sucesivas crisis económicas padecidas por el país desde 1976, y el final de la Guerra Fría, terminaron con dichas expectativas y desde 1988 llevaron a los gobiernos mexicanos a abandonar el nacionalismo como fuente interna de legitimidad y a optar, en cambio, por la vía de la integración económica con América del Norte. A partir de entonces la política exterior de México aparecería como crecientemente subordinada a las imposiciones de Washington, mientras que parecía renunciar a protagonizar cualquier atisbo de trayectoria independiente.

México surge a la vida independiente después de una prolongada y sangrienta guerra de Independencia, que había dejado al nuevo país en una situación de enorme vulnerabilidad. Desde el momento mismo de su emancipación, México debió enfrentar un contexto hostil, cargado de peligros. La destrucción acarreada por el conflicto había dejado un tesoro público virtualmente agotado, al tiempo que los continuos pronunciamientos y cuartelazos provocaron una inestabilidad crónica. La quiebra del erario, agravada por el dispendio en el sustento de ejércitos, como fruto del caudillismo imperante, obligó a la incesante contratación de empréstitos, ante la incapacidad manifiesta de un Estado precario para recaudar fondos de modo eficiente.

Consumada la Independencia, se pactó que la forma de organización política del nuevo Estado sería la monarquía constitucional, con Agustín de Iturbide como emperador. El Imperio mexicano tuvo que enfrentar el antagonismo de la Corona española, que declaró ilegítimos y nulos los Tratados de Córdoba, lo que hizo del reconocimiento internacional la principal preocupación del gobierno de Iturbide, principalmente ante la tentativa implícita de reconquista por parte de la antigua metrópoli.

En esa búsqueda se le dio máxima prioridad al reconocimiento británico, por el equilibrio que dicha potencia podía representar frente a España, sino también como fuente segura de créditos y préstamos para restaurar la empobrecida hacienda pública de la joven nación; al norteamericano, por la vecindad geográfica y por la importancia creciente de ese país, consecuencia de su dinamismo económico, y a la Santa Sede, por ser la católica la religión oficial del nuevo Estado. Con todo, los re-

sultados de la diplomacia imperial fueron más bien magros. Hacia 1822 sólo tres países: Colombia, Chile y Perú, habían reconocido la Independencia de México.

A dos escasos años de la consumación de su independencia, México sufrió la primera amputación de su territorio original, con la secesión de Centroamérica. Durante el virreinato, la Capitanía General de Guatemala había abarcado el territorio actual de las repúblicas de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, así como el estado mexicano de Chiapas. Esta región se había proclamado independiente de España en 1821, pero un año más tarde, en Guatemala suscribió un protocolo conocido como el “Acta de la Unión”, por el que se incorporaba “voluntaria y espontáneamente” al Imperio mexicano.

La anexión provocó descontento en la región, por lo que Iturbide envió al general Vicente Filisola a sofocarlo; éste, al advertir que el imperio de Iturbide se desmoronaba, contemporizó con los centroamericanos y convocó a la celebración de un congreso en Guatemala para decidir su permanencia o secesión. En julio de 1823 dicho Congreso decidió independizarse de México, con el nombre de Provincias Unidas de Centroamérica, quedando sólo Chiapas unida a México.

En febrero de 1823, mediante el Plan de Casa Mata se produjo un alzamiento, liderado por el gobernador de Veracruz, Antonio López de Santa Anna, el cual exigía la restitución del Congreso, la abolición del Imperio y la adopción de la República como forma de gobierno. Ante el avance de los insurrectos sobre la capital, Iturbide abdica y marcha al exilio.

Caído el Imperio se inicia una larga querrela entre federalistas y centralistas. Durante más de tres décadas, desavenencias y luchas armadas mantendrán la disputa por imponer uno u otro régimen. El primer triunfo político correspondió a los federalistas, quienes lograron imponerse en el Congreso Constituyente de 1823, base de la Constitución Federal del año siguiente y copia acrílica de la constitución norteamericana, como se comprueba en la adopción absurda de la denominación oficial para la nueva nación: Estados Unidos Mexicanos.

Quizá por ello la proclamación de la República federal en 1824 allanó el reconocimiento de los Estados Unidos, declaración a la que siguieron las de Gran Bretaña, Francia y otras potencias europeas. En efecto, entre 1825 y 1831 México obtuvo el reconocimiento, suscribió tratados de amistad y estableció relaciones diplomáticas con los Países Bajos, Dina-



marca, Prusia, la Liga Hanseática, el Imperio brasileño y la Francia de Luis Felipe de Orleáns.

Durante el primer medio siglo de vida independiente no hubo una política exterior propiamente dicha, al encontrarse el país desgarrado en interminables luchas intestinas, en las que las diferentes facciones políticas lucharon entre sí por imponer el modelo de Estado que creían más conveniente. Éstas derivaron en una debilidad institucional endémica. Entre 1824 y 1859 México tuvo 39 presidentes, de los cuales sólo uno, Guadalupe Victoria, pudo completar su mandato, lo que revela la anarquía imperante en dicho periodo y la imposibilidad de mantener una continuidad y consistencia de cara al exterior. A lo largo de esa etapa México perdió poco más de dos millones de kilómetros cuadrados del territorio que había heredado de la Nueva España, lo que da cuenta también del fracaso general, tanto de los gobiernos centralistas como de los federalistas, por mantener la integridad de la nación.

El espantajo de una reconquista por parte de España pareció materializarse en julio de 1829, con el desembarco de una fuerza de 3 500 efectivos al mando del brigadier Isidro Barradas en 1829. En medio de la inestabilidad política de México, con un ambiente internacional propicio para la reconquista, y el apoyo de la Santa Alianza, así como con la anuencia del gabinete británico de Lord Wellington, la Corona española emprende la incursión, persuadida de que la población mexicana se sumaría masivamente a su causa. Luego de algunas escaramuzas, las tropas españolas se atrincheraron en Altamira y otros puntos de la costa de Tamaulipas. En parte derrotada por los generales Santa Anna y Guerrero, la expedición terminaría diezmada por la malaria.

Con todo, la mayor amenaza que México debió enfrentar provino del expansionismo estadounidense, expresado en la Doctrina Monroe y el Destino Manifiesto, cuyo primer aviso se dio en 1822, cuando el primer enviado norteamericano a México, Joel Poinsett, expresó sin ambages al ministro de Exterior, Juan Francisco de Azcárate, la voluntad de su gobierno de adquirir los inmensos y escasamente poblados territorios septentrionales de México. A partir de entonces, la principal preocupación de los precarios gobiernos que se sucedieron a lo largo de la primera mitad del siglo XIX, unitarios o federales, sería la preservación del territorio nacional, objetivo en el que evidentemente fracasaron.

En 1836, como resultado de los muchos vaivenes de la política del país, la facción centralista logró imponerse a la federalista. Una vez en el

poder, suspendió la Constitución de 1824 y proclamó las llamadas Siete Leyes, por las que se constituyó la República unitaria, al sustituir a los estados federados por departamentos, cuyos gobernadores y legisladores eran designados directamente por el presidente.

El cambio de régimen incitó numerosos levantamientos armados a favor del federalismo, señaladamente en Tamaulipas, Zacatecas, Yucatán y Texas, lo que provocó, entre otras calamidades, el fallido y efímero intento secesionista de la llamada República del Río Grande, el exitoso y más prolongado de Yucatán —estado que se separó de México— y el pretexto ideal para que los colonos anglosajones afincados en Texas declarasen su independencia de México.

El origen de la inmigración anglosajona a Texas data de 1820, cuando Stephen F. Austin, defensor a ultranza del Destino Manifiesto, organizó una emigración con 300 familias para asentarse en el territorio, mediante un permiso concedido por el gobierno mexicano, con la intención de crear una barrera entre la población mexicana y las tribus comanches que asolaban el oeste de la provincia. Austin, no obstante, repudió las cláusulas del contrato original y fundó sus colonias en las partes fértiles del este, que además estaban mejor enlazadas con los Estados Unidos. Para 1829 los colonos constituían la mayoría de la población y comenzaban a agitarse. Aunque México puso límites a la inmigración, ésta continuó ilegalmente. Siete años más tarde los colonizadores anglosajones superaban a los hispanos en una proporción de cuatro a uno.

El 2 de marzo de 1836 los texanos declararon su independencia de México, pretextando que se había roto el pacto federal en una asamblea celebrada en Washington, D.C. Con el apoyo del gobierno norteamericano, los texanos organizaron un gobierno, formaron un ejército y redactaron una constitución que legalizaba el esclavismo. Poco después, un grupo de independentistas texanos, apoyados por un sinnúmero de voluntarios norteamericanos, se atrincheraron en la antigua misión de El Álamo, en San Antonio, y se declararon en rebeldía.

La respuesta mexicana al desafío fue el envío de una expedición militar al mando del propio Santa Anna. Pese a que el general mexicano consiguió derrotar a los texanos en las batallas de El Álamo, Goliad y El Encinal del Perdido, fue emboscado y hecho prisionero en la batalla de San Jacinto en abril. Sam Houston obligó a Santa Anna a ordenarle a su segundo, el general Filisola, que retirase las tropas más allá del río Bravo, y firmara el llamado Tratado de Velasco, en Texas, por el cual se

obligaba a conseguir el reconocimiento mexicano a la independencia de Texas a cambio de su vida, fijándose como límite entre Texas y México el río Bravo, bastante más al sur del límite entre Texas y Tamaulipas, en el río Nueces.

Por razones nunca del todo esclarecidas, Filisola accedió a las exigencias texanas y retiró las tropas. Con todo, el Congreso mexicano se negó a ratificar el tratado al considerar que había sido suscrito bajo coacción y al no reconocerle a Santa Anna facultad jurídica para firmarlo. Pese a ello, Texas conseguiría sobrevivir como república independiente hasta 1845, con el apoyo y patrocinio de los Estados Unidos y con el reconocimiento diplomático de Francia y Gran Bretaña. Aunque tropas mexicanas lograron incursionar en Texas en los años sucesivos, la esperada invasión mexicana nunca llegó a materializarse. Por su parte, los texanos se mostraron incapaces de controlar la zona entre los ríos Nueces y Bravo, cuya soberanía reclamaban, dejando la disputa irresuelta.

A finales de 1836 llegó el ansiado reconocimiento español, por medio del Tratado de Paz y Amistad suscrito con el gobierno de la Reina Isabel II. Poco después seguiría el reconocimiento por parte del papa Gregorio XVI, con lo que se normalizaron las relaciones con la Santa Sede. Dichas declaraciones se darían demasiado tarde para un México sumergido en el caos.

Tras la pérdida de Texas, México afrontó en abril de 1838 la primera intervención francesa, popularmente conocida como la Guerra de los Pasteles, al destacar entre las reclamaciones presentadas por Francia la de un tal señor Remontel, propietario de un restaurante de Tacubaya donde, según la conseja, militares mexicanos habían comido pasteles sin pagar la cuenta. Francia exigía el pago de una indemnización excesiva que el gobierno de Anastasio Bustamante rechazó de modo tajante, por lo que fuerzas navales francesas bloquearon primero y bombardearon después los puertos mexicanos del Golfo.

El 30 de noviembre México declaró la guerra al rey de Francia, y Santa Anna se dispuso a defender Veracruz. En respuesta, una columna de la fuerza expedicionaria francesa desembarcó con el propósito de capturar a Santa Anna; en la refriega resultante, el propio Santa Anna fue herido en una pierna, lo que relegó al olvido su oscuro papel en la pérdida de Texas y le valió la aclamación popular como héroe de la patria.

Con el bloqueo, Francia perjudicó gravemente los intereses comerciales de otros países, especialmente los británicos, lo que llevó al Almi-

rantazgo a enviar una flota para mediar en el conflicto, logrando que Francia suspendiera su ataque. Con el patrocinio británico, representantes mexicanos y franceses acordaron la paz en marzo de 1839.

En agosto de 1837 el ministro de Texas en Washington presentó una propuesta de anexión al gobierno norteamericano. Temeroso de que la anexión pudiera precipitar una guerra con México, Washington rechazó entonces la oferta. Tras varias tentativas fallidas, Texas fue finalmente anexada a los Estados Unidos en la primavera de 1845, lo que orilló a México a romper relaciones. Días más tarde, James K. Polk, demócrata y fanático del Destino Manifiesto, ascendía a la presidencia. Como candidato había prometido la anexión de Texas y Oregón, mientras que, bajo cuerda, acariciaba la idea de anexionarse California y Nuevo México.

Ese mismo verano Polk envió tropas al río Nueces, con la intención de cruzarlo y crear un incidente con México, buscando apoderarse de las tierras al oeste, lo que, previsiblemente, provocó la respuesta armada de las tropas mexicanas. Tras el enfrentamiento, un Polk exaltado apremiaba al Congreso norteamericano a declarar la guerra a México, argumentando que se había derramado “sangre norteamericana en suelo norteamericano”, petición que fue atendida de inmediato. México declaró la guerra diez días después, enfrentando de este modo una contienda para la que no estaba preparado.

La disparidad entre los bandos era total: Estados Unidos tenía una población de 20 millones de habitantes, mientras que México apenas superaba los siete millones. El enfriamiento de las relaciones con Gran Bretaña, así como la ruptura de relaciones con Francia ese mismo año, garantizaron que el aislamiento internacional con el que México afrontaría el conflicto sería absoluto.

México fue invadido desde varios frentes: en el Pacífico, una fuerza naval fue enviada para ocupar California y reclamarla para Estados Unidos, ante el temor de que Gran Bretaña pudiese ocupar la provincia; en el noreste, por el general Zachary Taylor, y desde Veracruz, siguiendo la antigua ruta de Hernán Cortés, por el general Winfield Scott. Tras una serie de batallas, tan heroicas como inútiles, donde la desunión de los mexicanos fue manifiesta, los batallones norteamericanos alcanzaron las afueras de la Ciudad de México.

El 14 de septiembre de 1847, vencida la última resistencia en Molino del Rey y el Castillo de Chapultepec, el ejército invasor comenzó la ocupación de la capital del país, en tanto los restos del ejército de Santa

Anna iniciaban la retirada. Al día siguiente la bandera norteamericana ondeaba en Palacio Nacional; esa misma noche, en la Villa de Guadalupe, Santa Anna renunció a la presidencia, dejándola en manos de Manuel Peña y Peña, instándolo a que se retirase a Querétaro.

Las discordias que habían llevado a México a la derrota se exacerbaban; facciones y estados enteros desconocieron al gobierno de Querétaro, mientras que monárquicos y federalistas clamaban por la resistencia numantina. Yucatán, escindido del país, se desgarraba en la Guerra de Castas. En ese trance, el tambaleante gobierno envió emisarios a negociar la paz con el representante plenipotenciario de Polk, Nicholas Trist. Las conferencias de paz, iniciadas en enero de 1848 y concluidas apenas un mes más tarde, se sellaron en el inicuo Tratado de Guadalupe Hidalgo, por el que México perdía los territorios de Nuevo México y California. California, Nevada, Utah, Nuevo México y Texas, y partes de Arizona, Colorado, Wyoming, Kansas y Oklahoma; en total, 2.4 millones de kilómetros cuadrados. No obstante la inmensidad de la pérdida, los delegados mexicanos consiguieron salvar la Baja California y el Istmo de Tehuantepec. En contrapartida a semejante expolio, se acordó una indemnización por la mísera suma de 15 millones de pesos.

El vasto territorio adquirido convirtió a Estados Unidos en potencia continental. Para México, la guerra representó un trauma. Además de las muertes atribuidas directamente a las batallas, la guerra dejó una cuantiosa destrucción en ciudades, puertos y caminos. El bloqueo naval y el movimiento de tropas afectaron gravemente la economía, al dislocar el comercio interno y externo; en tanto que el reclutamiento masivo causó una grave caída en la producción agrícola y mineral. La guerra agravó también el caos en el gobierno nacional. Hubo siete presidentes y 10 ministerios de relaciones exteriores diferentes durante los dos años que duró la guerra. La inestabilidad política resultante generó un nuevo régimen despótico y, al poco tiempo, una nueva guerra civil. Con todo, la secuela más duradera de la guerra en los mexicanos fue psicológica. La deshonor de un tratado de paz injusto engendró un intenso e imborrable resentimiento hacia los *gringos* que perdura hasta nuestros días. No obstante, paradójicamente, la pérdida significó también el surgimiento, si bien doloroso, del sentimiento de identidad nacional.

El impacto generado por las revoluciones liberales de 1848 en Europa, y la restauración conservadora que puso fin a las mismas, influyó de manera poderosa en la formación de los partidos conservador y liberal en

México. Ante la imposibilidad de pacificar el país, Mariano Arista renunció a la presidencia. Los conservadores aprovecharon la coyuntura para aupar a Santa Anna a la dictadura, como prolegómeno a la instauración de una monarquía con auspicio europeo. La muerte prematura de Lucas Alamán, dirigente del Partido Conservador, empujó su ambición.

En medio de la dictadura que asolaba México, Estados Unidos siguió con sus afanes expansionistas. El proyecto de un ferrocarril que uniría al Sur con la costa del Pacífico se convirtió en el pretexto perfecto para tal fin. El tren ampliaría las oportunidades de comercio, sin embargo la topografía de la zona sur de la Cesión Mexicana era demasiado montañosa para construir una ruta directa; por tanto, la ruta debía pasar por el sur, en lo que entonces era todavía territorio mexicano.

El presidente Pierce vio una oportunidad para adquirir nuevas tierras no sólo para el ferrocarril, sino de los estados de Sonora, Chihuahua y la península de Baja California. El gobierno mexicano, naturalmente, se opuso. Pero fue el debate interno en Estados Unidos sobre la esclavitud lo que finalmente echó por tierra el proyecto antes de la Guerra Civil.

Deseoso de evitar una nueva guerra con el vecino del Norte y urgido de fondos, Santa Anna se avino a negociar con Washington, por medio del enviado de ese país, James Gadsen, la venta de La Mesilla, que implicó la pérdida de un territorio de 76 845 km<sup>2</sup> correspondientes a Arizona y Nuevo México. El monto de la transacción fue de 10 millones de dólares. Así se estableció la actual frontera norte del país.

El despotismo de Santa Anna terminó por exasperar a los liberales. En marzo de 1854 Juan N. Álvarez e Ignacio Comonfort, entre otros, lanzaron una proclama en la que acusaban a Santa Anna de daños a la nación, al sustraer La Mesilla, exigiendo su renuncia inmediata, la instauración de una presidencia interina y la convocatoria a un congreso constituyente. El Plan de Ayutla ganó para sí la adhesión de muchos liberales notables, que habían sufrido persecución bajo la dictadura, destacadamente de los ex gobernadores de Oaxaca, Benito Juárez, y de Michoacán, Melchor Ocampo.

El triunfo militar de la Revolución de Ayutla, en agosto de 1855, puso fin a la dictadura y llevó a Santa Anna al exilio en Colombia. Álvarez primero y Comonfort después, fueron nombrados presidentes interinos de un gobierno provisional, con Ocampo como secretario de Relaciones, Juárez de Justicia, Ponciano Arriaga de Gobernación, Guillermo Prieto de Hacienda e Ignacio Comonfort como ministro de Guerra.

El Congreso, reunido en la Ciudad de México en 1857, redactó una nueva constitución, de corte radical, que secularizó la vida pública al separar tajantemente Estado e Iglesia y poner fin a las canonjías del ejército. Su entrada en vigor precipitó una nueva guerra civil en México, esta vez entre conservadores y liberales: la llamada Guerra de Tres Años o de Reforma.

El 17 de diciembre, el general Félix Zuloaga proclamó el Plan de Tacubaya, por el cual se exigía la derogación de la Constitución y la convocatoria a un congreso extraordinario. Comonfort se adhirió al pronunciamiento, dando así un golpe de Estado contra su propio gobierno. Juárez se negó a colaborar con los conservadores y fue hecho prisionero.

Un mes después Zuloaga exigió la renuncia de Comonfort y estableció un gobierno con respaldo del partido conservador. Antes de dejar el poder, Comonfort liberó a Juárez y a otros liberales. Juárez asumió entonces la presidencia, de acuerdo con la Constitución de 1857, pero al tener Zuloaga el mando militar de la capital, Juárez tuvo que salir de México y establecer su gobierno en Guanajuato. Comonfort abandonó el país repudiado tanto por liberales como por conservadores. De Guanajuato Juárez partió a Manzanillo, desde donde viajó por mar, vía Panamá y Nueva Orleans, hasta establecer su gobierno en Veracruz, lo que le permitió estrablecerse con los ingresos provenientes de la aduana.

Escindido el país en dos gobiernos como consecuencia de la guerra civil contra la Constitución liberal de 1857, todos los países que tenían relaciones con México reconocieron al gobierno conservador, establecido en la capital, por lo que el gobierno liberal no existía para la comunidad internacional. La práctica diplomática dictaba entonces reconocer al gobierno asentado *de facto* en la capital del país.

La superioridad militar del bando conservador, que conservaba el grueso del ejército, permitió a éste controlar el centro del país y sus principales ciudades. A lo largo de 1859 el gobierno liberal estuvo en aprietos por falta de fondos y pareció sucumbir ante dos grandes ofensivas lanzadas por el general Miguel Miramón. Además se descubrió que los conservadores habían acordado en París, con Napoleón III, la instauración de un protectorado en México.

Sin embargo, un hecho precipitó el desenlace de la contienda al dar un giro radical a los acontecimientos: en diciembre de 1859, el gobierno de James Buchanan reconoció al de Juárez, suministrándole recursos materiales y económicos para enfrentar la guerra. A cambio de ello, los

liberales se vieron obligados a suscribir el Tratado McLane-Ocampo, por el que México otorgaba a Estados Unidos el paso a perpetuidad de tropas por los estados del Norte y el Istmo de Tehuantepec, además de otras concesiones igualmente lesivas para la soberanía nacional. Felizmente dicho tratado no fue aprobado por el Senado norteamericano. Las ambiciones anexionistas norteamericanos empero, no cesaban, pues Buchanan intentó que el tratado incluyese una cláusula de cesión de la Baja California.

Una semana más tarde el ejército liberal derrotaba a las fuerzas conservadoras en Calpulapan, y poco después el gobierno juarista se establecía finalmente en la Ciudad de México. No obstante, la paz estaba lejos de haberse alcanzado, pues focos conservadores mantuvieron la resistencia. Juárez ordenó la expulsión del nuncio apostólico, así como del ministro de España, por su apoyo a los conservadores.

La penuria económica obligó al gobierno de Juárez a suspender el pago de la deuda externa, mantenida principalmente con España, Francia y Gran Bretaña. Ese decreto fue explotado por conservadores mexicanos residentes en Francia para convencer a Napoleón III de establecer una monarquía en México bajo su protección. El emperador francés jugueteaba con la idea de fundar un imperio latino que sirviera de dique a la expansión anglosajona, por lo que vio en la moratoria mexicana la ocasión perfecta para emprender su proyecto.

Como parte de su plan convocó a una reunión a los otros países afectados por la suspensión de pagos. Las tres partes signaron en Londres, en octubre de 1861, un acuerdo por el cual se comprometían a establecer un bloqueo marítimo contra los puertos mexicanos del Golfo, hasta que no se reanudase el pago de la deuda. El estallido de la Guerra Civil norteamericana en 1861 facilitó los planes de Napoleón III, al no estar Washington en condiciones de imponer la Doctrina Monroe.

En enero de 1862 arribaron a costas mexicanas las tres flotas, presentando un ultimátum al gobierno mexicano. Juárez envió como emisario al canciller Manuel Doblado, quien ofreció garantías de que la suspensión sería temporal y que los pagos habrían de reanudarse, suscribiendo los Tratados de La Soledad junto con el general Juan Prim, representante de la alianza tripartita. Dichas seguridades fueron aceptadas por españoles y británicos, mas no por los franceses, quienes iniciaron su avance hacia la Ciudad de México a mediados de abril. En Puebla, la expedición francesa fue derrotada por las tropas del general



Ignacio Zaragoza el 5 de mayo, lo que sólo sirvió para que Napoleón III enviara nuevas tropas.

Un año más tarde los ejércitos francés y mexicano volverían a enfrentarse en Puebla; esta vez la batalla se saldó con la derrota de los mexicanos. Juárez debió abandonar entonces la capital, misma que fue ocupada por los franceses en junio de 1863. Poco después una “asamblea de notables” proclamaba el Imperio y anunciaba como monarca del mismo al archiduque Maximiliano de Habsburgo. El ejército francés ocupó las principales ciudades del país, mientras que el gobierno de Juárez iniciaba una nueva itinerancia que habría de llevarlo hasta Paso del Norte, en la frontera con Estados Unidos, y el partido liberal mantenía la resistencia por medio de una guerra de guerrillas.

Maximiliano llegó al puerto de Veracruz en la fragata *Novara* en mayo de 1864. Contra lo que habían supuesto conservadores y la Iglesia, llevó a cabo un gobierno de corte liberal, lo que lo distanció de éstos. Sin embargo, nunca conseguiría asentar su autoridad sin la tutela francesa.

Una vez más los acontecimientos en la escena internacional favorecieron a la causa republicana. Concluida la Guerra Civil en Estados Unidos, Lincoln comunicó a Napoleón III que la presencia de tropas francesas en México sería tratada como un gesto no amistoso; la inminencia de una guerra con Prusia, que venía de derrotar a Austria en la Guerra de las Siete Semanas, lo obligó a retirarlas un año más tarde.

El gobierno de Andrew Johnson desconoció al Imperio de Maximiliano; reconoció al de Juárez como único legítimo en México y anunció el envío de tropas a la frontera con México. El retiro de las tropas francesas, en 1867, permitió al ejército juarista desplegar una rápida ofensiva hasta dominar la mayor parte del territorio, lo que obligó al repliegue del emperador a Querétaro, ciudad donde fue sitiado y hecho prisionero. En juicio sumario fue condenado a muerte, pese a las diversas peticiones de clemencia entre las que desatacaron las de Víctor Hugo, el Papa, Garibaldi, etc.; el gobierno de Juárez decidió fusilar a Maximiliano como escarmiento a futuras tentativas de intervención.

Con la República restaurada se consumó la segunda independencia nacional, en palabras del propio Juárez. En el plano político significó el fin del partido conservador y de las veleidades monárquicas. Si bien se aplazó el restablecimiento de relaciones diplomáticas con los países europeos, esto concedió una tregua en el pago de la deuda ex-

terna. No obstante, se consiguió establecer relaciones en 1869 con dos nuevos estados: el Reino de Italia y la Confederación de Alemania del Norte.

La puesta en vigor de las Leyes de Reforma permitió la consecución de finanzas sanas y viables por vez primera desde la Independencia, gracias a la venta de los bienes confiscados a la Iglesia. Se dio entonces prioridad a la educación, mediante la construcción de escuelas, y se promovió el desarrollo de la infraestructura en materia de comunicaciones (ferrocarril, caminos y telégrafo) y colonización de la tierra, por medio de inversiones foráneas, básicamente la norteamericana.

En diciembre de 1867 Juárez enunciaría las bases de la política exterior, en lo que se conoció como la Doctrina Juárez, que estableció, a grandes rasgos, los principios de defensa de la soberanía nacional; de autodeterminación de los pueblos; de igualdad de los estados; de no intervención, la nulidad de los tratados y convenciones firmados con los países intervencionistas, y de aquellos que México había tenido que firmar a cambio del reconocimiento; la solidaridad con América Latina y el principio de igualdad entre mexicanos y extranjeros ante la ley. En un acto de soberanía México exigía el respeto de la comunidad internacional como país independiente.

En julio de 1871 hubo elecciones a las que concurrieron Sebastián Lerdo de Tejada, Porfirio Díaz y el propio Juárez. El 7 de octubre de 1871 la comisión escrutadora proclamó a Juárez como ganador. Díaz acusó a Juárez de fraude electoral y de querer perpetuarse en el poder. Al poco tiempo lanzó el Plan de la Noria, por el que desconocía a Juárez y llamaba a levantarse en su contra, con la “no reelección” como principal reivindicación. Al cabo de seis meses Díaz fue derrotado.

En medio de la revuelta muere Juárez, y Lerdo, quien encabezaba la Suprema Corte, asumió la presidencia en forma interina. En octubre fueron convocadas elecciones para presidente, en las que compitieron Díaz y Lerdo: Este último se alzó victorioso, asumiendo la presidencia el 1 de diciembre.

Durante su gestión continuó la pacificación del país. El 23 de septiembre de 1873 elevó a rango constitucional las Leyes de Reforma y expulsó a los jesuitas. Además, inauguró el ferrocarril de México a Veracruz y buscó la eliminación de los cacicazgos y la integración del país. Se fomentó la industria con el concurso del capital extranjero, principalmente europeo, buscando prescindir del norteamericano. Lerdo recela-

ba de Estados Unidos, tal y como proclamaba la sentencia que se le atribuye: “Entre el poderoso y el débil: el desierto.”

Al final de su periodo presidencial, Lerdo de Tejada buscó la reelección, lo cual provocó agitación. Durante las elecciones fue apoyado por el Poder Legislativo, el cual lo declaró ganador de los comicios presidenciales de 1876; sin embargo, el Poder Judicial declaró que las elecciones habían sido fraudulentas. En enero Díaz explotó el descontento para alzarse en armas mediante el Plan de Tuxtepec. Esta vez la rebelión triunfó en la Batalla de Tecuac. Lerdo renunció a la presidencia y abandonó el país en enero de 1877. Díaz ocupó la ciudad de Tlaxcala y posteriormente la de México.

Al llegar Díaz a la presidencia, México era considerado internacionalmente como una nación caótica e ingobernable. El hecho de haber llegado al poder por medio de una rebelión postergó el reconocimiento de Estados Unidos. La prioridad de Díaz en su primer mandato fue ganarse la confianza estadounidense, que atravesaba por una crisis política como resultado de la impugnada elección de Rutherford B. Hayes; reconocimiento que finalmente obtuvo en abril de 1878.

Otro asunto prioritario para Díaz fue la pacificación del país. El bandolerismo había sido un problema endémico desde la independencia, al dificultar el comercio e impedir la integración territorial. Por medio de la creación de las Guardias Rurales y el nombramiento de militares leales como gobernadores y jefes militares, consiguió poner fin a ese flagelo y, de paso, acabar con los cacicazgos regionales.

Conseguida la pacificación del país, su gobierno se lanzó a la búsqueda de inversiones para promover el desarrollo y la infraestructura, mediante inversiones provenientes de Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia y Alemania.

Se suele considerar al régimen de Díaz como favorable a los intereses foráneos sobre los nacionales, con el argumento del trato privilegiado que concedió a inversionistas y trabajadores extranjeros. Los historiadores han sido virtualmente unánimes en su reprobación, al considerar que por la búsqueda obsesiva de la inversión extranjera y el trato preferencial a los inversionistas y trabajadores extranjeros, había convertido a México en “madre de los extranjeros y madrastra de los mexicanos”. Un análisis más ponderado de su dilatado gobierno revelaría, no obstante, el impulso durante su mando de una política exterior independiente y nacionalista. Con Estados Unidos, por ejemplo, afirmó el interés na-

cional o latinoamericano ante la agresiva diplomacia de las cañoneras, del dólar y del *Gran Garrote*, buscando contrapesar su desmedida influencia por medio del acercamiento con las potencias europeas, a manera de contrapeso. Durante sus gobiernos se amplió la Secretaría de Relaciones Exteriores, se aumentó el número de representaciones en el exterior y se estableció una sección comercial para promover la inversión y la inmigración hacia México.

La prolongada estancia de Díaz en el poder coincide puntualmente en el tiempo con la era del Imperialismo europeo, epitomizada en el reparto de África, cuando la totalidad del globo, con las pocas excepciones de Siam, Persia, Japón, China, Abisinia y Liberia, se reviste de los colores rosa del Imperio británico y azul del francés, y caen bajo el yugo colonial y “civilizatorio” loado por los Cecil Rhodes y Rudyard Kipling, uno a uno los vastos territorios de África y de Asia.

Durante su égida se efectuaron importantes reformas económicas para el país, como la supresión de las alcabalas; el equilibrio presupuestal; el impulso en las obras de infraestructura, como ferrocarriles, puentes, alumbrado, urbanización, parques, etc.; la reforma monetaria; la consolidación del sistema bancario, y la obtención del crédito internacional, a través de diferentes operaciones de apertura o de conversión de la deuda pública interna o externa. México se presenta entonces en el contexto internacional como una nación pacífica y estable, que ha sido capaz de superar el caos y la anarquía, que honra sus compromisos con el exterior, y atractivo para el capital foráneo que impulsa su desarrollo económico bajo la guía severa de Díaz.

En 1880 se restablecieron relaciones diplomáticas con Francia; la Tercera República francesa se convirtió entonces en el principal referente cultural de México. Cuatro años más tarde se hizo lo propio con Gran Bretaña. El pago de la deuda con ese país restauró el crédito internacional. En el marco de la política de diversificación de los vínculos con el exterior, seguida por el régimen porfirista, Europa habría de convertirse en un factor de contrapeso y equilibrio frente a Estados Unidos. Díaz favoreció a los inversionistas europeos buscando reducir la presencia norteamericana en México, lo que condujo a un distanciamiento en las relaciones con Washington. En medio de la fase de expansión imperial a la que se entregaron las grandes potencias, el gobierno de Díaz inicia un acercamiento también con el Japón de la era Meiji. Las intervenciones norteamericanas en Centroamérica y el Caribe fueron motivo de

fricción con Washington, lo que llevó a Díaz a apoyar al depuesto presidente de Nicaragua, José Santos Zelaya.

No obstante, la modernización y el crecimiento económico se dieron a costa de opresión política y del descontento social. La represión violenta de las huelgas de Río Blanco y Cananea suelen considerarse barruntos de lo que se estaba fermentando. Los fastos del centenario de la Independencia organizados por el dictador, que contaron con la asistencia de diversas misiones diplomáticas, no alcanzaron a ocultar el enfado que la séptima reelección de Díaz venía incubando en diversos sectores. Un vástago de la élite dominante, Francisco I. Madero, lanzó un desafío al anciano dictador, al presentarse como candidato. Madero fue preso mientras se consumaba el fraude electoral. Una vez liberado, Madero llamó a la insurrección. Estallaron levantamientos armados, especialmente en la frontera, lo que provocó la amenaza de una nueva intervención norteamericana por parte del gobierno de Howard Taft.

La revuelta electoral de Madero acabaría por desencadenar una gran revolución social que habría de transformar al país. En 1913 el embajador Henry Lane Wilson involucrará a varios diplomáticos europeos en sus intrigas, mediante el llamado Pacto de la Embajada, para derrocar a Madero, lo que precipitará el golpe militar que ya tramaba Victoriano Huerta. El asesinato de Madero marcará el inicio de la lucha de los distintos grupos revolucionarios por el poder y la búsqueda del reconocimiento internacional como gobierno legítimo por las facciones en pugna.

Conforme se agravaba la guerra en México, los gobiernos extranjeros se enfrentaron con la problemática de tener que negociar una y otra vez con los sucesivos caudillos triunfadores. Así, apoyaron a uno u otro caudillo buscando asegurar sus intereses. De este modo, Washington se niega a reconocer al gobierno de Huerta, mientras que Gran Bretaña, apremiada por los intereses petroleros, fue la primera en reconocerlo. Con la Primera Guerra Mundial como trasfondo se suceden las intrigas de las grandes potencias y la consiguiente reacción nacionalista de las distintas facciones revolucionarias.

En medio del tumulto generado se dará también la intervención extranjera, ya muy abierta, como fue la ocupación de Veracruz por los marines en 1914, auspiciada por Woodrow Wilson para derrocar la dictadura de Huerta; la llamada Expedición Punitiva contra Pancho Villa, encabezada por el general John J. Pershing en 1916; o embozada, como las maquinaciones de la Wilhelmstrasse por arrastrar al gobierno de Ca-

rranza a una guerra contra Estados Unidos, por medio del Telegrama Zimmermann de 1917. La Guerra mundial concedió a México un valor estratégico para Estados Unidos que no había tenido hasta entonces.

La Revolución mexicana abre una nueva etapa para la diplomacia mexicana, en la que lo que se busca es preservar la continuidad de las reformas emprendidas frente a las coacciones del exterior. La promulgación de una nueva constitución en 1917 avivó el nacionalismo mexicano y provocó, entre otras cosas, que algunos de sus artículos fuesen considerados por los capitalistas extranjeros como un desafío a sus intereses. Claramente, la reivindicación constitucional sobre los recursos del subsuelo como propiedad de la nación representaba una amenaza directa a las industrias minera y petrolera. Alarmados, buscaron la protección de sus gobiernos.

Ante tales intrusiones, los gobiernos revolucionarios buscaron impedir que lo económico se convirtiera en coartada para la intromisión política de las potencias extranjeras en los asuntos internos de la nación. El concepto de soberanía adquirió así un nuevo sentido que incluía los principios de autodeterminación y no intervención. Fue entonces que la política exterior se erigió como trinchera de las reformas y conquistas del movimiento revolucionario

Una vez promulgada la Constitución de 1917, las empresas y el gobierno estadounidense empezaron a ejercer presión, manifestando su descontento por los artículos 3, 27, 30 y 130. Pese a las presiones, Carranza buscó mantener el petróleo bajo el control del Estado, por lo que a lo largo de este periodo formalizó varios decretos. El primero de ellos fue establecer un impuesto especial del timbre con 10% a la producción petrolera y sus derivados. Los empresarios extranjeros iniciaron campañas de desprestigio contra el gobierno mexicano, e incluso amenazaron con la intervención armada. Se llegó al extremo de que el secretario de Estado estadounidense, Robert Lansing, exigiera a Carranza no volver a emitir un decreto sin que éste fuera antes fiscalizado por el departamento de Estado. En una exhibición flagrante de la llamada “diplomacia de las cañoneras”, dicha exigencia se vio acompañada por la presencia de buques de guerra fuera de las costas de Tampico. Tan grave fue la situación, que la amenaza de una posible intervención norteamericana se hizo inminente.

En septiembre de 1918, durante la apertura de sesiones de la Cámara, Carranza se pronunció en contra de cualquier tipo de intervención, al anunciar lo que serían los principios rectores de la política exterior de

México, conocidos colectivamente como Doctrina Carranza: la igualdad soberana de los Estados; la no intervención en asuntos internos; la igualdad de mexicanos y extranjeros ante la ley, y la búsqueda de la paz y la cooperación internacional por medio de la diplomacia. En dicha sentencia Carranza retomaba el espíritu de la Doctrina Juárez. Fue precisamente en los años en que México pugnaba por recuperar el control sobre los recursos de la nación que tuvo lugar la fase expansiva del capitalismo industrial, es decir, con la apropiación de mercados dónde invertir, dónde vender sus bienes y dónde extraer las materias primas necesarias en el proceso productivo.

Estados Unidos emergió de la Primera Guerra Mundial convertido en la principal potencia, cuya influencia habría de sentirse en México y en la América Latina. Por su parte, Inglaterra perdió la influencia que había tenido en México.

El asesinato de Carranza en 1920 dio inicio a un largo y sinuoso camino para conseguir el reconocimiento diplomático internacional. El gobierno revolucionario de México era considerado como una suerte de paria internacional a principios de la década de los veinte. La Sociedad de las Naciones se negó a admitir a México en su seno, al igual que Alemania y la Rusia bolchevique.

En 1921, Álvaro Obregón se encumbraba como el nuevo hombre fuerte de la nación. Con él inició la pacificación y la reconstrucción del país; no obstante, un tema vital quedó aplazado: el reconocimiento oficial de Washington.

Washington se negó a reconocer a Obregón, al considerar que su gobierno perjudicaba sus intereses económicos en México. El desafío concreto lo representaba la interpretación y puesta en práctica del artículo 27 constitucional, cuyos mandatos establecían que tanto la superficie como el subsuelo —y todo lo que en él se hallaba dentro de los límites del territorio mexicano— pertenecía a la nación. Esta disposición contravenía los códigos mineros, por los que Porfirio Díaz había otorgado la propiedad del subsuelo al dueño de la superficie. Buscando romper su aislamiento, el gobierno de Obregón estableció relaciones en 1923 con la recién fundada Unión Soviética. De ese momento destaca el nombramiento de Alexandra Kollontai, primera mujer en desempeñar la más alta representación diplomática de un país en otro.

Ese mismo año se suscribieron los llamados Acuerdos de Bucareli, por los que se acordó pagar una indemnización a los norteamericanos

afectados por la reforma agraria, y por los que se reconoció la no retroactividad en la aplicación del artículo 27 constitucional en las propiedades en manos de extranjeros. Sólo entonces se restablecieron relaciones diplomáticas con Estados Unidos, lo que para Obregón representó la garantía de que ese país no daría apoyo a sus adversarios.

Desde finales del siglo xix, la migración mexicana hacia Estados Unidos comenzó a perfilarse como una controversia con ese país. Aunque Estados Unidos intentó presentarlo como un tema soberano y de su única incumbencia, México defendió la tesis de que se trataba de un problema bilateral, basándose en la demanda histórica de mano de obra mexicana en aquel lado de la frontera. Estados Unidos optó por cerrar unilateralmente el flujo en tiempos de apremio económico, tal y como aconteció después del Crac del 29, cuando organizó una deportación masiva de mexicanos, o bien hizo lo contrario, cuando la necesidad de fuerza de trabajo obligó a abrir las puertas a la migración, como sucedió con el Programa Bracero, organizado en la Segunda Guerra Mundial. Dicha dinámica se repetiría a lo largo del siglo xx, ante lo cual la diplomacia mexicana se consagró a la protección de la diáspora mexicana como única política factible.

En octubre de 1924 el general Plutarco Elías Calles, en calidad de presidente electo, visitó Francia, donde fue recibido con honores por el primer ministro Édouard Herriot, y en Alemania, por Friedrich Ebert, para estudiar los sistemas políticos y sociales de esos países. En 1925 una nueva ley petrolera provocó nuevas tensiones con Estados Unidos que a punto estuvieron de provocar un conflicto armado entre ambos países. Calles fue tachado de bolchevique por la prensa norteamericana. Su gobierno dejó en claro que en caso de no llegar a un arreglo con las compañías petroleras y que de ello resultase un conflicto militar con Estados Unidos, el ejército mexicano volaría los pozos petroleros. La llegada de Dwight Morrow como embajador a México suavizaría esas tensiones.

Los gobiernos del Maximato inauguran y desarrollan una nueva política exterior. La extorsión constante que el uso del reconocimiento había significado para los gobiernos revolucionarios llevó al canciller Genaro Estrada a buscar su abolición en el hemisferio. Para tal fin, expide un comunicado en septiembre de 1930 por el que hace saber que México se abstendrá de extender en lo sucesivo reconocimientos diplomáticos, por considerar ésta una práctica denigrante, que lesiona la soberanía de otras naciones al calificar sus asuntos internos; de ahí que la posición



de México se limite a mantener o retirar a sus agentes, sin calificar el derecho que tengan las naciones extranjeras para aceptar, mantener o sustituir a sus gobiernos o autoridades. Dicha norma terminaría por constituir la piedra angular de la diplomacia mexicana en el siglo xx.

Gracias a los buenos oficios de España, Francia, Alemania, Reino Unido, Italia y Japón, México fue admitido en el seno de la Sociedad de las Naciones, en septiembre de 1931. En esa organización, la diplomacia mexicana se distinguiría por su defensa invariable de los principios de respeto a la autodeterminación de los pueblos y de la no intervención. Fue ahí donde participó como mediador en los conflictos del Chaco y Leticia y condenó la invasión de Abisinia por la Italia fascista en 1935.

Un año más tarde Cárdenas da a conocer en su informe presidencial el envío de armamento mexicano a la República española, asediada por el ejército insurrecto, apoyado por la Italia Fascista y la Alemania nazi. El anti-fascismo del gobierno cardenista desembocará de modo natural en la alianza con Estados Unidos. Cárdenas explotó también las discordias entre las grandes potencias, para hacer avanzar el interés interno, al nacionalizar la industria petrolera en 1938. Pese a las presiones de las compañías petroleras, Roosevelt sancionó la expropiación y dio prioridad al entendimiento con México.

Por otro lado, el asilo masivo concedido al exilio español y otros perseguidos europeos por las dictaduras totalitarias de cualesquier signo, así como las condenas de los representantes mexicanos en Ginebra del *Anschluss*, o anexión de Austria por la Alemania nazi, el desmembramiento de Checoslovaquia por ésta y la invasión de Finlandia por la URSS, acciones que darán a México un prestigio internacional con pocos paralelos en la época.

La Segunda Guerra Mundial impuso un nuevo cambio de orientación en la política exterior, ya que obligó a Estados Unidos a adoptar las políticas del Buen Vecino y del Panamericanismo ante América Latina, con lo que se relaja la presión en busca de colaboración, lo que lleva a ese país a reconocer la Revolución mexicana como un hecho consumado, por lo cual ésta podrá llevar a cabo las reformas largamente pospuestas, sin temor a represalias ulteriores. Tal fue el caso de la expropiación petrolera consagrada desde 1917, pero aplazada por las presiones norteamericanas.

En mayo de 1942, el gobierno de Manuel Ávila Camacho declara el estado de guerra con Alemania, Italia y Japón, y rompe relaciones con el Gobierno de Vichy y su entrada al conflicto del lado de los Aliados, lo

que, en última instancia, significó un histórico estrechamiento de relaciones con Estados Unidos, tras décadas de conflicto.

Dicha cordialidad no estuvo, empero, exenta de desavenencias y re-criminaciones. Al final de la contienda, hubo la expectativa, compartida por otros países latinoamericanos, Brasil señaladamente, de que Estados Unidos llevase a cabo un esquema semejante al Plan Marshall, emprendido en Europa, en América Latina, lo que hubiera permitido a México superar su subdesarrollo y alcanzar una industrialización acelerada. Huelga decir que dicha esperanza no se cumplió, por la renuencia del gobierno de Truman a la cooperación económica y a la transferencia de tecnología a la región y su rechazo al nacionalismo económico. Así, México pasó, en opinión de Washington, de ser un importante aliado estratégico, a un vecino poco importante.

La llegada al poder de Miguel Alemán Valdés coincidió en el tiempo con el inicio de la Guerra Fría. En el nuevo contexto bipolar se incluyó México, naturalmente dentro de la órbita occidental. Tras el fin de la guerra, la cooperación con Estados Unidos se constituyó en la principal preocupación de los gobiernos mexicanos con un solo límite, no dejarse arrastrar por este país a aventuras bélicas.

En ese sentido el México de la época tuvo el acierto de negociar, con éxito relativo, márgenes de maniobra frente a Estados Unidos, gracias a su presencia en los organismos internacionales, donde, no obstante, mantendría un bajo perfil, reflejado en la renuencia, después de 1947, a buscar una nueva participación en el Consejo de Seguridad, a fin de evitar que el país se viera envuelto innecesariamente en los conflictos entre los bloques antagónicos. Fue esta, también, una época de crecimiento excepcional, el llamado *milagro económico mexicano*, auge que se prolongaría a lo largo de tres décadas.

La Guerra Fría irrumpió de modo violento en el continente americano con el derrocamiento del gobierno de Jacobo Arbenz en Guatemala, en junio de 1954. Ante tales hechos, el gobierno mexicano condenó abiertamente la interrupción del proceso constitucional en ese país y, de modo velado, el intervencionismo norteamericano.

A partir de 1958, Adolfo López Mateos buscó romper el aislamiento internacional de México y disminuir su dependencia con respecto a los Estados Unidos, mediante la diversificación de los vínculos con el exterior. Para ello llevó a cabo diversas giras que lo llevaron a apoyar a la descolonización y a emprender un acercamiento con los Países No Ali-

neados en Asia y África. De ese periodo destaca la negativa de México a romper relaciones con el gobierno revolucionario de Fidel Castro en Cuba, lo que lo distinguió como el único en América Latina en haber resistido las presiones norteamericanas en esa dirección. Frente a la invasión y ocupación de la República Dominicana por tropas estadounidenses en 1965, México elevó también una firme condena.

Desde 1937, cuando el uso de la marihuana fue criminalizado en Estados Unidos, pero sobre todo a partir de 1971, cuando Nixon declaró la “Guerra contra las Drogas”, el asunto se volvió un grave problema bilateral. México, como país productor, debió enfrentar fuertes presiones que lo llevarían, de modo insensato, a hacer de la cuestión un tema interno, con las consecuencias sangrientas por todos conocidas. La doble moral frente a la trama seguida por los sucesivos gobiernos norteamericanos dista de haber favorecido la eficacia del supuesto “combate”, convirtiéndose en un tema aparentemente irresoluble para la diplomacia mexicana.

Los años setenta y ochenta marcan el surgimiento de una política exterior activa para México. El crecimiento y el desempeño económico de México parecieron cada vez más dominados por diversos factores internacionales, tales como la inequidad del comercio internacional, cuyas reglas dominaban los países industrializados, por lo que la adopción de una política exterior activa buscó incidir sobre los procesos internacionales y no reaccionar ante ellos. El gobierno de Luis Echeverría se destacó por un activismo internacional hasta entonces inédito, que llevó al presidente mexicano a ejercer una diplomacia presidencial hiperactiva y frenética, reflejada en la apertura de relaciones con países tales como la República Popular China, y en sus afanes por encabezar al Tercer Mundo. Ante los términos desiguales del comercio internacional, Echeverría impulsó la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. Aunque fue aprobada en la Asamblea General de la ONU, su carácter no vinculante la condenó a ser un pronunciamiento estéril.

Durante su presidencia se cultivó una relación especial con el Chile de Salvador Allende, primer gobierno marxista que accedía al poder por medio de las urnas, lo que provocó irritación no sólo en Washington sino entre los propios empresarios mexicanos. Tras el derrocamiento de éste en 1973 y de similares asonadas en otros países sudamericanos, México abrirá las puertas a la llegada de exiliados argentinos, chilenos y uruguayos, perseguidos por los regímenes militares establecidos en esos países.

A mitad de su periodo se exacerbará el conflicto de su gobierno con los empresarios, al promover la intervención del Estado en la economía, reflejada en diversas nacionalizaciones, como la del cobre, y en la compra de empresas en quiebra para preservar el empleo. Al final de su gobierno, la hostilidad empresarial desencadenará una campaña de desprestigio en su contra, acusándolo de “populista”. Su periodo terminará en medio de la crisis económica, la incertidumbre política y el descrédito de su política exterior a la que se acusará de haber sido “candil de la calle y obscuridad de la casa”.

La crisis de 1976, pero sobre todo la de 1982, pondrían fin a la política económica seguida desde los años cincuenta, por la que el crecimiento económico se mantuvo, en gran medida, por medio del gasto público y ulteriormente con cargo a la deuda externa. Como consecuencia de la crisis económica fue cancelada también la aspiración de liderazgo del Tercer Mundo.

La nueva riqueza petrolera permitirá a López Portillo una fugaz reafirmación de cara al exterior. Se restablecen relaciones con España después de casi cuarenta años de interrupción. En 1980-1981 se participa por segunda ocasión desde 1947, en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. En Centroamérica destaca el Acuerdo de San José, suscrito con Venezuela en agosto de 1980, por el que se otorgaba un abastecimiento de petróleo mediante créditos blandos a los países centroamericanos y del Caribe. Apoyó al gobierno sandinista de Nicaragua después del derrocamiento del dictador Anastasio Somoza. De igual manera, México y Francia trataron de impulsar una solución negociada en el conflicto de El Salvador: para 1980 se efectuaron algunas acciones a favor de la paz. El fin de la bonanza petrolera, como consecuencia de la abrupta caída de los precios internacionales del hidrocarburo y la crisis subsecuente, resultado de la súbita alza de los tipos de interés, hundirán nuevamente a México en el marasmo económico. Una vez más, la política exterior independiente quedaría desacreditada ante los ojos de amplios sectores, frente a la debacle económica del lópezportillismo.

La crisis económica obligaría al gobierno de Miguel de la Madrid a darle un perfil más bajo a la política exterior al inicio de su gobierno. No obstante, con el recrudecimiento de la Guerra Fría, se temió, justificadamente, que el conflicto pudiera propagarse a Centroamérica. Surge de este modo la iniciativa multilateral junto con Colombia, Panamá y Venezuela cristalizada en el llamado Grupo Contadora, que buscó evitar la

intervención armada norteamericana en la región. La iniciativa tuvo serios costos para el país, expresados en presiones inéditas contra el gobierno de De la Madrid, por parte de Estados Unidos, pero alcanzó sus fines al evitar la intervención armada norteamericana en el Istmo.

El periodo que abarca el final de la década de los ochenta y el comienzo de los noventa del siglo xx fue una etapa de liberalización de la economía mexicana sin precedente. Este proceso siguió las pautas de otras latitudes, en las que la idea de mercado libre se impuso como la única vía que debían seguir las políticas económicas de los países. Ante la frustración reiterada que habían provocado los excesos del estatismo, el país opta por abrazar la apertura económica y la globalización.

El abrupto e inesperado fin de la Guerra Fría abrió un periodo de reflexión ante lo que se advertía como una era en la que el mundo se adentraba en aguas inexploradas, lo que llevó, inevitablemente, a infinidad de especulaciones e hipótesis acerca de un supuesto nuevo orden internacional, en el que Estados Unidos habría de ser la única superpotencia. La crisis del Estado-Nación se proclamó en la idea de que éste se había vuelto demasiado grande como para arreglar los problemas locales, y demasiado pequeño para solventar los grandes problemas mundiales, y que, por tanto, su preeminencia había sido puesta en entredicho por poderes u organizaciones supranacionales, tales como las corporaciones multinacionales, las zonas de libre comercio, o las instituciones internacionales. El ocaso de los bloques antagónicos y el final del equilibrio que éstos habían impuesto al sistema internacional, hicieron más fuerte la sensación de la ausencia de un poder central capaz de resolver los grandes problemas globales, percepción que se vio acentuada por el evidente fracaso de la ONU para cumplir sus metas.

Después de la caída de la Unión Soviética, el sistema internacional se encontró frente a un escenario en el que parecía que el mercado libre era la única alternativa en lo económico. Ello fue manifiesto en el rápido proceso de liberalización económica que experimentaron algunos países socialistas, como Rusia y China, y la urgencia mostrada por algunos países del Tercer Mundo por integrarse a algún bloque económico. Tal fue el caso de México, que en 1986 se adhirió, después de años de evasivas, al Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles, y en 1992, cuando comienza las negociaciones para formar un área comercial con Estados Unidos y Canadá, culminaron en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) de 1994.

Ante dichos cambios, México emprendió un ambicioso proceso de reforma económica que incluyó la renegociación de la deuda externa, el acatamiento al llamado Consenso de Washington, con la consiguiente y entusiasta adhesión al libre comercio en busca de un mayor crecimiento en el menor tiempo posible, lo que condujo, por tanto, a que se renegase de una serie de principios tanto en política interior como exterior. Así, se darían en acelerada sucesión el establecimiento de relaciones diplomáticas con El Vaticano, las reformas al artículo 27, que con el presunto objeto de otorgar certidumbre jurídica al campo suprimió todos los preceptos que regulaban hasta entonces el reparto agrario, y la disminución de los aranceles a las importaciones.

El modelo de sustitución de importaciones pasó a mejor vida, siendo remplazado por el paradigma de México como economía eminentemente exportadora. A partir de entonces, la política exterior dio un viraje que la llevó de manera creciente a abdicar de los principios y tradiciones que la habían normado, al abrazar una apertura indiscriminada, vuelco en el que, en aras de un supuesto pragmatismo, la política exterior mexicana terminó por convertirse en una diplomacia de corte eminentemente económico y comercial, en la que los representantes mexicanos en el exterior habrían de asumir el papel de meros agentes y promotores de las exportaciones mexicanas.

En diciembre de 1997 tuvo lugar la última gran iniciativa por diversificar las relaciones de México con el exterior y reducir la dependencia con los Estados Unidos, al suscribir el gobierno de Ernesto Zedillo un Acuerdo de Libre Comercio con la Unión Europea que incluía además los ámbitos de Cooperación y Diálogo Político. Mal que bien, su potencial no ha sido aprovechado cabalmente, en virtud del desinterés de ambas partes y de la resignación por la parte mexicana ante lo que se consideró falta de alternativas “viables” a la dependencia respecto a Estados Unidos.

A partir del año 2000, los gobiernos de la alternancia buscaron distanciarse de la política exterior de los gobiernos emanados de la Revolución mexicana. Los resultados fueron más bien exiguos: una concentración creciente de los vínculos exteriores con Estados Unidos y una subordinación exclusiva a los dictados de Washington.

Los temas de la migración mexicana hacia Estados Unidos y el flujo de narcóticos provenientes de México y otras naciones de Sudamérica hacia ese país, sobre todo después de la exitosa campaña contra el nar-

cotráfico colombiano, dominaron de forma virtualmente exclusiva la agenda bilateral. En el segundo caso, de manera trágica para nuestro país, al resultar en la muerte y desaparición de más de cien mil personas en el sexenio de 2006 a 2012.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Excélsior* (2012), “ONG da cifra de muertos en el sexenio de Calderón; suman más de 100 mil”, *Excélsior*, 27 de noviembre.
- Niblo, Stephen R. (1995), *War, Diplomacy and Development. The United States and Mexico, 1838-1954*, Wilmington, Delaware, SR Books, p. 93.
- Ojeda Gómez, Mario (1976), *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, p. 93.





## LOS ORÍGENES DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL DE MÉXICO

*Jaime Edmundo Rodríguez Ordóñez*

En septiembre de 1821, los líderes de la Nueva España declararon la Independencia y fundaron el Imperio mexicano. Durante su primera década como nación independiente, México enfrentó una serie de desafíos diplomáticos, entre ellos lograr el reconocimiento de la comunidad internacional, adquirir préstamos para costear el nuevo gobierno y conseguir tratados comerciales y de defensa. Si bien los factores domésticos fueron importantes al momento de conformar las relaciones internacionales de México, el contexto internacional limitó la capacidad de la nación para alcanzar sus objetivos. Fueron los acontecimientos políticos de las últimas décadas del siglo XVIII y de la primera década del XIX, los que configuraron y restringieron las iniciativas internacionales de México durante el periodo de 1821 a 1830.

### LA NUEVA ESPAÑA

Para finales del siglo XVIII, el virreinato de la Nueva España constituía la estructura política más imponente del hemisferio occidental. Su territorio abarcaba lo que actualmente es México, Florida, las zonas costeras de Alabama y Mississippi y la región de Texas a California —que hoy forma parte de Estados Unidos—, así como plazas en el Oeste de Canadá y en Alaska. El centro del virreinato, una región del tamaño aproximado de lo que hoy es México, conocida como Reino de la Nueva España, era la zona más rica y poblada.

La enorme riqueza de la Nueva España mantenía a una sociedad dinámica y compleja que producía dos terceras partes de los ingresos que

la Corona recibía de América. En 1799 las contribuciones del reino ascendieron a 14 millones de pesos: 4 millones se gastaron en la administración local y la defensa; 4 millones subsidiaron a otras regiones de la monarquía —Centroamérica, Cuba, Puerto Rico, Florida y las zonas costeras de Alabama y Mississippi, además de Filipinas—; y 6 millones fueron remitidos al Tesoro Real en Madrid. La Nueva España funcionaba como una metrópolis. El reino constituía un mercado importante para Filipinas y para algunas zonas de Centroamérica, Venezuela y Guayaquil. Los comerciantes de la Ciudad de México mantenían vínculos con comerciantes en muchas otras partes de la monarquía española (Jaime E. Rodríguez O., 1983: 1-10). La influencia de la Nueva España era tan grande que en diciembre de 1810 la *Gazeta de Buenos Aires* expresó el temor de que el gran reino del norte se contentaría nada menos “que con tener estas provincias en clase de colonias” (Rodríguez O., 2005: 52).

#### ESPAÑA Y LOS LIBERALES ESPAÑOLES

Durante el periodo de 1808 a 1821, los liberales de España y Nueva España colaboraron con la finalidad de transformar la monarquía española agregada (*composite monarchy*) en un Estado nacional moderno confederado. De 1814 a 1820, el gobierno autoritario de Fernando VII orilló a los liberales a la clandestinidad. Tras muchos esfuerzos, en marzo de 1820, los liberales de España obligaron al rey Fernando VII a restaurar la Constitución de Cádiz. Aun cuando Nueva España organizó de inmediato elecciones para incontables ayuntamientos constitucionales, diputaciones provinciales y para las Cortes, la inestabilidad política de los doce años previos en la Península convenció a muchos novohispanos de que sería prudente establecer un gobierno autónomo dentro de la monarquía española. Para tal efecto, optaron por dos cursos de acción. Los diputados de la Nueva España propusieron ante las Cortes de 1821 un proyecto de autonomía para el Nuevo Mundo, proyecto que crearía tres reinos americanos aliados con la Península y gobernados por príncipes españoles bajo la Constitución de 1812 (Rodríguez O., 2009: 449-513). También convencieron al general Juan O'Donojú, un liberal, de aceptar el nombramiento de Jefe Político Superior y Capitán General de la Nueva España. Al mismo tiempo, temerosos de que su propuesta fuese rechazada, los liberales de la Nueva España persuadieron a Agustín de

Iturbide de pugnar por una monarquía autónoma bajo la Constitución de 1812, una idea que llegó a conocerse como el Plan de Iguala.

Cuando O'Donojú arribó a Veracruz a finales de julio, la ciudad estaba sitiada y extensas zonas del reino estaban en manos de los insurgentes liderados por Iturbide. Convencido de que las Cortes en Madrid aprobarían la instauración de reinos americanos, O'Donojú firmó un tratado con Iturbide en el que se reconocía la Independencia de México (Rodríguez O., 2013: 105-131). Aunque ni el rey ni las Cortes aprobaron el tratado, el gobierno liberal en Madrid nombró a dos comisionados, Juan Ramón Osés y Santiago Irisarri, para llegar a un acuerdo con el nuevo gobierno mexicano. Las divisiones políticas en México y en España condenaron tal iniciativa al fracaso. Los comisionados llegaron a Veracruz en enero de 1823. Apenas comenzadas las pláticas, el gobierno mexicano cayó. Iturbide, que había forzado a las cortes mexicanas a nombrarlo emperador en mayo de 1822, abdicó en marzo de 1823 frente a la creciente oposición de las provincias. Éstas insistían en elegir un nuevo congreso para formar una República Federal. Así, las negociaciones entre los comisionados españoles y algún gobierno mexicano legítimo, se estancaron. Más tarde, ese mismo año el rey Fernando VII restauró el absolutismo en España con ayuda de las tropas francesas. En enero de 1824, Fernando VII dio por terminadas las negociaciones con la República Federal de México (Delgado, 1950: 37-142).

Muchos liberales españoles huyeron a Londres para escapar de las garras del rey español autoritario y de la Santa Alianza. Los enviados del gobierno mexicano, el ministro José Mariano Michelena y el secretario de la delegación, Vicente Rocafuerte, llegaron a Londres el 24 de junio de 1824. Ambos se habían desempeñado como diputados en las cortes hispánicas, conocían a muchos de los liberales españoles más importantes y compartían su oposición implacable al gobierno autoritario de Fernando VII. Los mexicanos contactaron a sus antiguos colegas y amigos peninsulares, quienes acordaron cooperar para impulsar la causa del liberalismo a lo largo y ancho del mundo de habla hispana. Los diplomáticos mexicanos subsidiaron el periódico de oposición de los españoles, *Ocios de los españoles emigrados* (1824-1827), comisionaron obras sobre finanzas, fuerzas armadas, educación y literatura, a fin de usarlas en la América española, y apoyaron en general la causa. Los españoles liberales escribieron importantes obras para su utilización en los nuevos países, secundaron los intereses mexicanos en su periódico y proporcio-

naron información acerca de las acciones del gobierno español que afectarían a México, en particular sobre los esfuerzos del rey por reconquistar dicha nación (Rodríguez O., 1980: 237-254).

Fueron varios los grupos de españoles en el exilio que recibieron asistencia financiera de México. Los liberales españoles no formaban un conjunto cohesionado. Los “moderados” se agrupaban en torno al general Francisco Espoz y Mina, mientras que los “exaltados” y los “comuneros” apoyaban al general José María Torrijos. En 1827 Torrijos invitó a todos los españoles exiliados a formar una junta para la liberación de España. Los moderados se negaron a participar. Los españoles radicales formaron entonces la Junta Suprema de la Libre e Independiente Nación Española. Muchos miembros de la Junta Suprema tenían contacto cercano con los diplomáticos hispanoamericanos en Londres, en especial con los miembros de la delegación mexicana, que habían alentado y apoyado diversos intentos por liberar a España del “tirano” Fernando VII. En 1827 y 1828 los españoles entablaron conversaciones con el encargado de negocios mexicano Vicente Rocafuerte y con el ministro colombiano José Fernández de Madrid. Todas las partes admitieron que sólo con la cooperación de los liberales españoles e hispanoamericanos podría ser destruido el absolutismo. De otra forma, España permanecería esclavizada y América continuaría bajo amenaza. Tras largas discusiones, el 25 de marzo de 1828, el representante de Estados Unidos Mexicanos, Vicente Rocafuerte, y el general José María Torrijos, representante de la Junta Suprema de la Libre e Independiente Nación Española, firmaron un tratado mediante el cual México reconocía a la Junta Suprema como el único gobierno legal de España y, a su vez, la Junta Suprema reconocía la Independencia de México. Rocafuerte insistió en que el tratado también incluyera el reconocimiento de la independencia de otras naciones de Hispanoamérica, así como una promesa de que la Junta Suprema negociaría tratados similares con aquellas naciones tan pronto como fuera posible. México accedió además a subsidiar la invasión liberal a España hasta que la Junta Suprema negociara un préstamo de cinco millones de pesos. En ese momento, una comisión de cobranza mexicano-española liquidaría las deudas pendientes entre las dos naciones (Zavala, 1971: 137-142, 295-296).

Rocafuerte envió el acuerdo a México, pero su gobierno no remitió el tratado al Congreso porque en aquel momento el país estaba tremendamente dividido en torno a las leyes para expulsar a los españoles de la

República. Parecía poco probable que los nacionalistas mexicanos radicales aprobaran la ayuda para los españoles, aun cuando éstos fuesen liberales y estuvieran dispuestos a reconocer la independencia de México. No obstante, los liberales españoles siguieron proporcionando información sobre la propuesta de Fernando VII para la invasión de México, proyectada para 1829. El tratado nunca se ratificó. En 1828 y 1829 México vivió una gran inestabilidad política. El gobierno conservador del general Anastasio Bustamante demostró poco interés en apoyar a los liberales españoles. México y España no establecerían relaciones diplomáticas formales sino hasta 1836, tras la muerte de Fernando VII y la restauración de las Cortes (Bosch García, 1986: 135-183).

### GRAN BRETAÑA

Gran Bretaña codiciaba la riqueza y el territorio de la Nueva España. A lo largo del siglo XVIII, los británicos atacaron repetidamente la costa y los puertos novohispanos y libraron varias guerras contra la monarquía española (Archar, 2007: 239-275). En 1807 formularon planes para una expedición que, desde la India británica, capturaría Manila y apostaría mil hombres en dicha ciudad; una segunda expedición de 7 000 hombres habría de tomar Acapulco. Los británicos también intentaron atacar la Nueva España desde el Atlántico. En junio de 1808 lord Arthur Wellesley, futuro Duque de Wellington, estaba preparándose para embarcar hacia la Nueva España cuando recibió la orden de redirigir sus fuerzas hacia la Península Ibérica para combatir la invasión francesa a España. A partir de ese momento, los comerciantes y los funcionarios británicos buscarían privilegios comerciales y de otra índole por parte del gobierno español. El gobierno británico mantuvo un incómodo equilibrio entre el deseo de explotar su ventajosa postura y la necesidad de no parecer hostil a la Corona española (Jiménez Codinach, 1991: 239-275).

Si bien la Independencia de la América española resultó en la formación de nuevas naciones, sus representantes diplomáticos intentaron presentar una posición unificada *vis-à-vis* Europa. Durante la primera década después de la Independencia, fueron estos hombres quienes representaron a su país hispanoamericano, ya fuese nativo o adoptado, en la arena internacional. Ellos conformaron una alianza flexible de individuos con puntos de vista similares, liberales entre quienes muchos ha-

bían participado en las cortes hispánicas. En tanto representantes de lo que se creía era la nación más rica y poderosa, los diplomáticos mexicanos a menudo defendían los intereses de toda la América española, y no solamente de su propia nación.

Tras la Independencia, obtener el reconocimiento de Gran Bretaña se convirtió en uno de los principales objetivos del gobierno mexicano. El apoyo de esta gran potencia crearía un contrapeso frente a las grandes monarquías europeas absolutistas que formaban la Santa Alianza y que secundaban los esfuerzos de España por conquistar a las nuevas naciones hispanoamericanas; además, le daría a México acceso a los préstamos y la tecnología británicos, mejoraría las relaciones comerciales, alentaría a las naciones europeas más pequeñas a romper con los absolutistas y reconocer a México, y proporcionaría una defensa contra la amenaza estadounidense a la integridad del territorio (Rodríguez O., 1980: 11-16).

Los comerciantes y representantes de casas comerciales británicos llegaron a México poco después de la Independencia, ofreciendo bienes y préstamos. Por su parte, los representantes de la monarquía británica y del Imperio mexicano iniciaron pláticas antes de que cayera el gobierno de Iturbide. Si bien los informes de su agente en México, el Dr. Patrick Mackie, mostraban confianza sobre el futuro de la nación, el ministro de Relaciones Exteriores británico, George Canning, envió una comisión compuesta por Lionel Hervey, Charles O'Gorman y Henry G. Ward, para estudiar la viabilidad de establecer relaciones diplomáticas con la nueva nación. El nuevo gobierno republicano respondió nombrando a Francisco Borja Mignon —un comerciante mexicano que había residido en Londres durante muchos años— como su agente en Gran Bretaña, y autorizándole la negociación de un préstamo (Rodríguez O., 1980: 121-138).

El 18 de enero de 1824 los comisionados británicos informaron que el nuevo gobierno republicano era sensato, que el país era inmensamente rico, e indicaron que Gran Bretaña se beneficiaría ayudando a la nueva nación a desarrollar su gran potencial. Poco después, Hervey comunicó al gobierno mexicano que Gran Bretaña deseaba intercambiar enviados. Complacidas, las autoridades mexicanas nombraron a José Mariano Michelena ministro plenipotenciario y enviado extraordinario. Asimismo, Vicente Rocafuerte fue designado secretario de la delegación, dado su conocimiento del continente, de los hombres de Estado,

y también su dominio del inglés y del francés —lenguas necesarias para llevar a cabo las negociaciones—. Michelena, Rocafuerte y siete asistentes llegaron a Gran Bretaña el 24 de junio de 1824.

Gran Bretaña esperaba que el conflicto entre España y América se resolviera de manera amigable. El gobierno de Su Majestad ofreció su ayuda como mediador entre la madre patria y los nuevos estados. Sin embargo, también declaró que no se opondría a un intento exclusivamente español de reconquistar las provincias rebeldes de América. Tales declaraciones fueron emitidas bajo el supuesto de que España sería incapaz de restablecer el control sobre la América española. No obstante, la posición oficial de Gran Bretaña alentó los esfuerzos del gobierno español por invadir sus antiguas posesiones. En consecuencia, los diplomáticos hispanoamericanos se convencieron de que sería necesario buscar relaciones diplomáticas con otros estados europeos como medio para obligar a Gran Bretaña a cambiar su política oficial. Sólo entonces tendrían la seguridad de acceder a los préstamos y las armas necesarios para proteger y mantener su independencia. Por ende, colaboraron en sus esfuerzos por presentar un frente unido.

Los diplomáticos hispanoamericanos esperaban echar mano del comercio como incentivo para obtener reconocimiento. Sin embargo, sus negociaciones con Gran Bretaña se vieron entorpecidas porque los comerciantes ya estaban traficando con sus países, y lo seguirían haciendo aun cuando el reconocimiento no estuviese próximo. Por fortuna para el Nuevo Mundo, Canning, el ministro de Relaciones Exteriores británico, estaba a favor del reconocimiento. Su apoyo, empero, tenía un limitado valor inmediato, pues el ministro quería asegurarse de que los nuevos Estados sobrevivirían antes de que Gran Bretaña los reconociese. Canning también debía convencer a su monarca de abandonar los principios legitimistas y de aceptar la independencia de Hispanoamérica. Además, recién había sido nombrado primer ministro y aún estaba consolidando su posición en el gobierno. Hasta que alcanzara el éxito, no gozaría de la libertad de acción necesaria para reconocer nuevos estados. En consecuencia, las nuevas naciones se vieron obligadas a emprender toda acción posible para acelerar el reconocimiento por parte de Gran Bretaña (Rodríguez O., 1980).

Francisco Borja Migoni, el agente mexicano en Gran Bretaña, estaba de viaje cuando la delegación mexicana arribó a Londres. Aunque Michelena fue incapaz de procurarse detalles sobre los últimos avances en

la relación entre ambos países, informó a Canning sobre su llegada y le solicitó una entrevista. El ministro de relaciones exteriores británico de inmediato acusó de recibo y accedió a una reunión extraoficial a celebrarse el domingo 27 de junio. Antes de reunirse con Canning, Michelena intentó averiguar lo más posible sobre el estado de los asuntos de su país en Gran Bretaña. Él y Rocafuerte visitaron la casa comercial que estaba negociando un préstamo para México cuando ambos partieron hacia Londres: Barring, Herring, Richardson y Compañía. Para su gran sorpresa, Barclay les informó que su firma no podría obtener el préstamo sugerido porque Borja Migoni ya había contratado otro con B. A. Goldschmidt y Compañía, y había accedido a una cláusula que prohibía al gobierno mexicano negociar otros préstamos por periodo de un año. Esto dejó a la delegación mexicana sin fondos hasta el regreso de Borja Migoni. Los enviados se vieron aún más afligidos al enterarse de que Iturbide planeaba abandonar el exilio y regresar a su tierra natal. Michelena estaba seguro de que el antiguo emperador no contaba con respaldo en México, pero se daba cuenta de que las actividades de Iturbide resultarían vergonzosas para su país y podrían aplazar el reconocimiento.

Rocafuerte acompañó a Michelena a la reunión con Canning en calidad de traductor. El ministro de relaciones exteriores británico mostró un gran interés en México y formuló numerosas preguntas sobre la nueva nación. Canning parecía ver con buenos ojos la República Federal, pero no se comprometió a nada. Como él mismo lo explicara, Hervey había excedido su autoridad al sugerir que México intercambiara enviados con Gran Bretaña. Además, el gobierno británico estaba en medio de una crisis política y no podía tomar una decisión sobre las relaciones con México en ese momento. Canning también expresó su preocupación por el impacto que el regreso de Iturbide pudiera tener sobre México.

Los enviados mexicanos se mostraron satisfechos tras la reunión inicial con el Ministerio de Relaciones Exteriores. La actitud amistosa de Canning parecía indicar que Gran Bretaña extendería su reconocimiento muy pronto. Michelena también pensaba que el gobierno británico reconocería a su país al darse cuenta de que otras naciones europeas podrían conseguir un mayor acceso al mercado mexicano estableciendo relaciones diplomáticas con la nueva nación. De ahí que enviara a Tomás Murphy a Francia, y a Manuel Eduardo Gorostiza a Holanda, para incentivar relaciones diplomáticas, lo mismo que comerciales, con los Estados europeos del norte y del sur. Además, el ministro mexicano



aunó fuerzas con los ministros de Colombia, Perú y Brasil, en un esfuerzo por presionar a los países europeos a establecer relaciones diplomáticas con sus naciones. Desafortunadamente, los enviados brasileños, representantes de la nación americana más fuerte, se negaron a actuar sin la aprobación de su gobierno, lo que ocasionó un atraso de varios meses.

Los informes sobre la posibilidad de que la llegada de Iturbide a México provocara una guerra civil debilitaron la posición de México en Londres. Además, la situación de los diplomáticos hispanoamericanos se deterioró al publicarse noticias sobre los recientes reveses patriotas en Perú. Los periódicos británicos aconsejaron al gobierno ejercer la mayor precaución al tratar con los nuevos estados americanos. Sin embargo, grandes intereses en los distritos manufactureros de Birmingham y Manchester abogaban por el reconocimiento. La situación del gobierno mexicano se vio favorecida cuando, a finales de septiembre, llegaron noticias de que Iturbide había sido capturado y ejecutado poco después de desembarcar en tierras mexicanas. La mayoría de los observadores europeos interpretaron la rauda solución a la amenaza planteada por el regreso de Iturbide como un signo de fortaleza del gobierno, así que Michelena insistió en que Gran Bretaña reconociera a su país de inmediato. El gobierno de Su Majestad, si bien impresionado por la estabilidad de México, sólo estaba dispuesto a mediar entre la nación americana y España tal como antes lo hiciera entre Brasil y Portugal. Canning propuso que México pagara a España una indemnización de la misma manera que Haití había hecho con Francia. El ministro mexicano, empero, no estaba dispuesto a comprar la libertad que su país ya se había ganado.

La situación en el continente era complicada. Los comerciantes de Holanda estaban ansiosos por negociar con México. Ellos mismos organizaron una reunión entre Gorostiza y el ministro de relaciones exteriores, quien encomió al enviado mexicano por la estabilidad de su país. El ministro también expresó un gran deseo por entablar relaciones con la nueva nación. Sin embargo, Holanda no podía actuar por su cuenta. La Santa Alianza, una poderosa alianza legitimista, dominaba la política continental. Su país, declaró el ministro holandés, estaría muy complacido de establecer relaciones con México tan pronto como Gran Bretaña hiciera lo propio. Hasta entonces, para demostrar la amistad de su gobierno, nombraría cónsules no oficiales en México. Otros pequeños estados del norte de Europa asumieron una postura similar, con miras a incrementar el comercio entre ellos y la nación americana. Lubeck y

Danzig, dos ciudades de la Liga Hanseática, creían que Prusia estaría dispuesta a reconocer a las nuevas naciones si el comercio aumentaba. Aunque los comerciantes franceses también ansiaban establecer relaciones formales, su gobierno estaba dominado por los ultras, quienes defendían a Fernando VII y el absolutismo. Los ultras insistían en mantener tropas francesas en España para apoyar a dicho gobernante y no estaban dispuestos a reconocer a los estados americanos rebeldes.

Con el paso de los meses, las tácticas dilatorias de los británicos acabaron por impacientar al ministro mexicano. El comercio con Hispanoamérica había crecido enormemente, hasta triplicar el intercambio comercial entre Gran Bretaña y Estados Unidos. Michelena creía que condicionar el tráfico comercial obligaría a Gran Bretaña a extender su reconocimiento diplomático. Así pues, propuso el establecimiento de una unión iberoamericana que exigiera a los gobiernos europeos reconocer los barcos que enarbolaran banderas de las naciones iberoamericanas, tanto en alta mar como en sus puertos. Tras intensas negociaciones, Holanda accedió a reconocer los barcos que izaran la bandera mexicana. En diciembre, los diplomáticos mexicanos reiteraron que los británicos debían reconocer a las nuevas naciones o afrontar obstáculos comerciales. También informaron a Canning que México y Colombia habían firmado tratados de ataque y de defensa, que sus marinas patrullarían las aguas territoriales y que podrían atacar a España. Las noticias y la creciente presión por parte de los comerciantes preocuparon al ministro británico. A esto se sumaba que él mismo estaba cada vez más a disgusto con la represión ejercida por Fernando VII en la península, represión que las tropas francesas hacían posible. El 3 de diciembre, Canning preguntó al gobierno francés cuándo evacuaría sus tropas de España. Sin embargo, el ministro francés, el conde Jean-Baptiste Guillaume Joseph de Villele, se negó a comprometer a su país con agenda alguna. Convencido de que los franceses buscaban cierto predominio sobre el mundo hispánico, Canning informó al rey que Gran Bretaña debía reconocer a las nuevas naciones para mantener su posición dominante en el creciente intercambio comercial con Hispanoamérica. El rey se mantuvo renuente al reconocimiento, pero el primer ministro decidió entrar en acción. Canning invitó a Michelena y Rocafuerte a una reunión la tarde del 30 de diciembre de 1824, y les dio el gusto de ser los primeros en saber que Gran Bretaña reconocería a los nuevos estados americanos. El reconocimiento por parte de Gran

Bretaña puso fin a toda posibilidad de un ataque contra el Nuevo Mundo por parte de la Santa Alianza. Sin embargo, no relajó las tensiones diplomáticas entre Hispanoamérica y Europa. A decir verdad, pasaron varios años antes de que Francia tomara una decisión similar. El reconocimiento por parte de Gran Bretaña facilitó a los nuevos estados obtener créditos y conseguir las armas necesarias para poner fin a la amenaza de la reconquista española. Como señalara el *Times* de Londres el 4 de enero de 1825: “La Santa Alianza podrá protestar, pero nunca será capaz de obstruir su camino a la prosperidad, a la eminencia y al honor” (Rodríguez O., 1980: 37-58).

Una vez obtenido el reconocimiento, los diplomáticos hispanoamericanos buscaron fortalecer la posición de sus países negociando tratados de amistad, comercio y navegación con Gran Bretaña. Las pláticas entre los enviados mexicanos y el ministro Canning dieron inicio en enero de 1825. Michelena y Rocafuerte pensaban que su país era un mercado importante para las manufacturas británicas, así como una fuente significativa de materias primas y que, por lo tanto, podrían echar mano de tal relevancia para promover los intereses de otras naciones hispanoamericanas. Ambos esperaban obtener la aprobación de Gran Bretaña para la liberación de Cuba y para una posible anexión de la isla.

La propuesta mexicana entraba en conflicto con los intereses británicos. Canning prefería que España mantuviera el control de la isla a fin de que su país pudiese continuar comerciando libremente ahí. La independencia cubana, o su anexión a otro Estado americano, podría conllevar restricciones al comercio británico. Además, lo que Canning buscaba al negociar tratados con México era normar las relaciones comerciales existentes y expandir la ventajosa posición de Gran Bretaña restringiendo el acceso de México a los puertos británicos. El ministro también quería echar mano de las negociaciones como una vía para impedir que Michelena —a quien consideraba demasiado involucrado en la política española— asumiera oficialmente el puesto de ministro para Gran Bretaña. En lugar de eso, prefería que México nombrara a un encargado de negocios que pudiera ser ascendido al grado de ministro después de ratificar el tratado. De esta manera, Gran Bretaña retendría su ventaja diplomática, ya que el puesto de encargado tenía un estatus tanto inferior como temporal.

Debido a estas diferencias y para facilitar las pláticas, Michelena y Canning acordaron que el tratado se negociara en México. Michelena

creía que las negociaciones comenzarían de inmediato, pero Canning giró órdenes para que sus enviados plenipotenciarios en México, James Mornier y Henry C. Ward, entraran en conversaciones sólo si la república federal lograba mantener el orden y la paz. Canning insistió además en que el acuerdo debía garantizar de manera absoluta que se permitiría a los súbditos británicos ejercer su religión. La cuestión era tan importante, que el ministro reiteró las instrucciones en una segunda misiva, sugiriendo asimismo que los enviados pugnarán por un artículo adicional que permitiera los servicios religiosos en casas privadas o en lugares diseñados para tal efecto. Consciente de que dichas demandas enfrentarían la oposición pública, Canning sugirió que, de no ser posible incluir esa cláusula de manera abierta, debía hacerse en secreto. El ministro también esperaba encontrar ciertas dificultades en cuanto a tarifas y derechos, así como a la definición de la nacionalidad de una embarcación. Gran Bretaña pretendía reconocer como mexicanos sólo a aquellos barcos que México hubiese comprado en Gran Bretaña, y cuyos dueños y tripulación fuesen mexicanos. Los mexicanos, que esperaban construir una fuerte marina mercante, deseaban una definición mucho más laxa de un barco mexicano, así como tarifas y derechos preferenciales para los buques mexicanos. Canning comprendía sus aspiraciones, pero las consideraba ilusorias. Michelena, que se empeñaba en una definición más amplia de un barco mexicano, regresó a México decepcionado. Rocafuerte permaneció en Londres como encargado de negocios.

En México, sin estar al tanto de las dificultades en Londres, los negociadores habían llegado a un acuerdo. Por insistencia de la República, dicho acuerdo incluía una declaración de reconocimiento por parte de Gran Bretaña. La cuestión del comercio intermediario se resolvió a favor de Gran Bretaña; los barcos británicos y mexicanos no debían pagar tarifas en los puertos de cada cual. México, sin embargo, recibió una concesión sobre la nacionalidad de sus barcos. Durante un periodo de diez años, un barco mexicano se definiría como aquel cuyo dueño y capitán fuesen mexicanos nativos o naturalizados, y cuya tripulación estuviese, en tres cuartas partes, al servicio del gobierno. Aunque el tratado garantizaba a los súbditos británicos libertades para el ejercicio de su religión, la constitucionalidad de la medida estaba en duda. Además, dado que el Ministro de Relaciones Exteriores Lucas Alamán se oponía a la medida, era poco probable que el Congreso la aprobara. Por insistencia de los británicos, México concedió a España, así como a otras nacio-

nes hispanoamericanas, privilegios comerciales especiales durante una década. A partir de ese momento, se otorgó a Gran Bretaña el estatus de nación más favorecida. El 6 de abril de 1825 se puso punto final al acuerdo y se entregó a Gran Bretaña para su ratificación en un plazo de cuatro meses. James Mornier regresó a Londres con el tratado, mientras que Henry C. Ward permaneció en México como encargado de negocios de Gran Bretaña.

El gobierno británico consideró el acuerdo inaceptable. Al Ministerio de Relaciones Exteriores le preocupaba especialmente la laxa definición de una embarcación mexicana. Los funcionarios británicos creían que, en el estado actual del tratado, casi cualquier navío podría izar la bandera mexicana. Esto resultaría particularmente dañino para Gran Bretaña en una época de guerra, pues las flotas enemigas podrían adquirir un estatus neutral con facilidad, al enarbolar los colores mexicanos. El ministerio insistió, por ende, en que el tratado se modificase para incluir la definición británica de un barco mexicano. Roca fuerte se rehusó, pues el ministro Lucas Alamán le había dado instrucciones de no ceder en el tema de la nacionalidad de un barco. En lugar de ello, el diplomático mexicano solicitó que Mornier regresara a México con nuevas instrucciones. Canning aceptó con renuencia.

Cuando Mornier llegó a México, él y Ward solicitaron al país el nombramiento de nuevos enviados plenipotenciarios para renegociar varios artículos del tratado. El presidente Guadalupe Victoria designó a un nuevo ministro de Relaciones Exteriores, Sebastián Camacho, y a un ministro de Hacienda, José Ignacio Esteva. Las pláticas giraron en torno a tres cuestiones: la tolerancia religiosa, la reciprocidad mercantil y la definición de un barco mexicano. Las autoridades constitucionales indicaron que la Carta Magna admitía únicamente la fe católica y que, por ende, no podrían ser practicadas otras religiones. La Constitución de 1824 estipulaba además que no podría considerarse la implementación de cambios al documento durante un periodo de seis años. El presidente Victoria le aseguró a los diplomáticos británicos que el gobierno mexicano reformaría la Constitución para permitir la libertad religiosa tan pronto como le fuera posible. Satisfechos con la sinceridad de Victoria, Mornier y Ward recomendaron que los británicos pospusieran la cuestión para un momento más propicio. Los temas restantes resultaron más difíciles de resolver. Puesto que la reciprocidad inmediata beneficiaría sólo a Gran Bretaña, México exigió un periodo de tratamiento

preferencial destinado a desarrollar su economía. El gobierno de Victoria también se mantuvo firme en la cuestión de la nacionalidad de una embarcación. México poseía sólo unos cuantos barcos y pocos marineros. Así pues, se vería forzado a comprar navíos en el extranjero y a contratar extranjeros para construirlos. Los requerimientos británicos entorpecían el desarrollo de una marina mercante en el país. Pero, aun cuando los enviados plenipotenciarios británicos simpatizaban con la inquietud de México, no podían cambiar la política de su nación. Por ende, se puso fin a las negociaciones.

Pero el presidente Victoria se negó a dejar que el asunto se cerrara. Victoria informó a Ward y Mornier que nombraría a Sebastián Camacho ministro plenipotenciario en Gran Bretaña, a fin de completar el tratado en aquella nación. Tras una demora de varios meses, Camacho llegó a Londres el 13 de octubre de 1826, sólo para descubrir que Canning se hallaba en Francia. Finalmente, las pláticas dieron inicio el 29 de noviembre. El ministro de relaciones exteriores británico se mostró molesto porque el artículo sobre la tolerancia religiosa había sido suprimido. Camacho logró convencerlo de que el gobierno mexicano favorecía la libertad religiosa, pero necesitaba tiempo para derrotar viejos prejuicios. Camacho le recordó a Canning que una situación análoga existía en Gran Bretaña, donde la concesión de plenas libertades civiles a los católicos aún estaba pendiente.

La cuestión de la navegación planteaba mayores dificultades. México exigía un tratamiento preferencial bajo la forma de aranceles reducidos para los buques mexicanos, y de una definición más amplia de un navío mexicano. Tras varias reuniones y mucha discusión, los funcionarios británicos propusieron que el tratado estableciera total reciprocidad, pero que incluyera un artículo adicional mediante el cual cada parte se reservara el derecho a favorecer su propio tráfico mercante durante diez años. Gran Bretaña, extraoficialmente, accedería a no aprovecharse de este privilegio. Esto permitiría a México dar a sus barcos un tratamiento preferencial durante una década sin comprometer la política tradicional de Gran Bretaña. Camacho sugirió entonces que su país estaría dispuesto a aceptar la definición británica de un navío mexicano, siempre y cuando, para propósitos del tratado, se contara entre los “mexicanos” a los ciudadanos naturalizados y a personas que hubiesen vivido en el país por más de cinco años, así como a aquellos nacidos en México. Canning accedió a estos compromisos y el tratado se firmó el 26 de diciembre de 1826.

Rocafuerte regresó a México con el tratado, complacido de presentar el documento a su gobierno, ya que las largas negociaciones habían producido una victoria mexicana. Gran Bretaña había iniciado pláticas sin estar dispuesta a ceder nada. No obstante, conforme las discusiones se prolongaron y México se rehusó a abandonar sus objetivos, el gobierno británico cedió en los temas en disputa uno a uno. El tratado no garantizó a los súbditos británicos el derecho a practicar su religión; extraoficialmente, se concedió a México un tratamiento preferencial; y por último, se aceptó una amplia definición de lo que era un barco mexicano. En última instancia, todo lo que Gran Bretaña obtuvo fue un recurso para salvar la cara y la seguridad de que el tratado no establecía precedentes que otras naciones pudiesen explotar. La victoria diplomática de México resulta incluso más impresionante si se considera que, poco más de una década antes, Estados Unidos había ido a la guerra por muchos de estos temas, y había fracasado en su intento.

El tratado encaró la oposición del Congreso, ya que algunos pensaban que favorecía a Gran Bretaña. Sin embargo, el gobierno disipó sus temores, explicando que las cláusulas favorables a Gran Bretaña sólo permitían a dicha nación preservar su reputación. El 2 de abril de 1827, el Congreso mexicano aprobó el documento. El 16 de julio, Rocafuerte y Ward regresaron a Londres con el tratado. Dos días más tarde, Camacho y Rocafuerte visitaron a Canning, quien se hallaba extremadamente enfermo, pero satisfecho de que las negociaciones se hubiesen completado. Unos cuantos días más tarde, se intercambiaron los tratados ratificados en una ceremonia formal. Canning murió la mañana del 8 de agosto de 1827 (Rodríguez O., 1980: 177-193). Rocafuerte expresaba la opinión de gran parte de los diplomáticos americanos cuando escribía: “la muerte arrebató de la escena política a este gran luminar de la civilización moderna, objeto de simpatía, respeto y admiración de los liberales del mundo” (Rodríguez O., 1980: 193).

#### EL VATICANO

México, tal como el resto del mundo hispánico, era católico. Las relaciones con el Vaticano le resultaban, por ende, cruciales. En mayo de 1824 México nombró al canónigo Francisco Pablo Vázquez como su representante ante la Santa Sede. El gobierno mexicano deseaba entrar en

negociaciones con el papado, siempre y cuando se cumplieran dos condiciones: que México gozara del derecho a ejercer el patronato —el cual concedía a la nación autoridad sobre la Iglesia— y que la diócesis de Chiapas, una antigua provincia de Guatemala que se unió a México en la independencia, fuese incluida en el Arzobispado de México, de manera que las fronteras religiosas coincidieran con las nacionales. Desafortunadamente, el recién electo pontífice León XII, no demostraba simpatía ante las nuevas naciones y se empecinaba en reconocer la autoridad y el patronato de Fernando VII. El 24 de septiembre de 1824 León XII publicó la encíclica *Etsi iam diu*, dirigida a los obispos de América y en la que deploraba el estado de la Iglesia en aquellas tierras, que caracterizaba como infestadas de rebeldes y contaminadas por ideas malévolas, incendiarias y herejes. En contraste, el papa alababa a la Santa Alianza, y afirmaba que la Santa Fe no podía permanecer intacta en América a menos que se pusiera fin a las “divisiones actuales”. Su Santidad concluía alabando a Fernando VII y conminando a los obispos a persuadir a los católicos de las grandes virtudes del monarca. La encíclica fue publicada en la *Gazeta de Madrid* y ampliamente difundida. Simultáneamente, el gobierno español presionó al Vaticano para que expulsara a Ignacio Tejada, el enviado de Colombia en la Santa Sede, quien había sido recibido como individuo privado. La encíclica y la expulsión de Tejada confirmaron los temores de los diplomáticos americanos, que sospechaban que el papa avalaba los derechos de España sobre el Nuevo Mundo. Desde Londres, Michelena informó que la mayoría de los gobiernos europeos habían interpretado la encíclica como un exhorto al clero conservador para debilitar a los nuevos regímenes en Hispanoamérica.

El 27 de octubre de 1824, antes de que las noticias sobre la encíclica llegaran a México, el recién electo presidente Guadalupe Victoria envió una carta al papa expresando su deseo de establecer relaciones con el Vaticano. Tan pronto como la encíclica llegó a México, el gobierno envió nuevas instrucciones a Vázquez. El ministro de Relaciones Exteriores, Alamán, le ordenó no viajar a Roma hasta que Rocafuerte, quien estaba entonces a cargo de la delegación, supiera cuál era la actitud del Vaticano hacia México. El ministro de Relaciones Exteriores le aseguró a Rocafuerte que la encíclica no había socavado la autoridad del gobierno ya que, tanto el clero como el público, comprendían los límites de la autoridad eclesiástica de los papas. Las difíciles negociaciones con el Vaticano se complicaron aún más por las conflictivas personalidades de los



diplomáticos mexicanos. Vázquez, un sacerdote conservador que desconfiaba de las tendencias liberales de su gobierno, creía que al establecer relaciones con la Santa Sede, protegería a la Iglesia mexicana del radicalismo. Por esto mismo, estaba dispuesto a aceptar cualquier cosa. Por otra parte, Roca fuerte, quien había visitado Roma, era un anticlerical que consideraba al Vaticano como un “centro de corrupción, intrigas y bajasas”, y se refería a la ciudad como “ese miserable satélite de la Santa Alianza” (Rodríguez O., 1980: 227).

Las relaciones entre Roca fuerte y Vázquez se deterioraron cuando este último obtuvo permiso para vivir en Bruselas. Roca fuerte se opuso a la maniobra de Vázquez, temiendo que, una vez ahí, el sacerdote se viera sometido a las presiones de Roma para anteponer su fe a su deber nacional. Las sospechas del encargado se vieron confirmadas cuando Gorostiza comunicó que algunos representantes del Vaticano estaban presionando a Vázquez a reunirse con el nuncio papal en París. Roca fuerte logró impedir el encuentro, pero no sin grandes dificultades. El encargado tenía razones para dudar de la lealtad del sacerdote. Anteriormente, en julio de 1825, el ministro de Justicia y Asuntos Eclesiásticos José Miguel Ramos Arizpe, giró instrucciones a Vázquez para protestar la encíclica papal de septiembre de 1824. Vázquez le escribió a León XII diciendo que había sido autorizado para hacer algunas observaciones sobre —y no una protesta contra— la encíclica. Vázquez afirmaba que México era católico y quería seguir siéndolo. También señalaba que el gobierno mexicano no había actuado contra la Iglesia como lo hicieran antes las cortes españolas cuando revocaron muchos de los derechos y privilegios del clero. Lejos de ello, sostenía, el gobierno mexicano buscaba restaurar las prerrogativas de la Iglesia. En lugar de defender el derecho de México al patronato, Vázquez escribió que su país debía ser elogiado porque no había ejercido el patronato desde que consiguiera la independencia. Las declaraciones de Vázquez eran engañosas. El enviado había distorsionado la postura de México con la esperanza de recibir una audiencia con el papa.

A fin de mantener la influencia de la Iglesia en México, Roma estaba decidida a no hacer concesiones importantes. Sin embargo, la reacción negativa del público mexicano a la encíclica papal —que incluyó varias denuncias clericales sobre el derecho de Su Santidad a interferir en la política del país— preocupó al Vaticano. En un esfuerzo por reconciliarse con el gobierno mexicano, el papa León XII escribió al *Inclito duci*

(renombrado caudillo) Guadalupe Victoria, felicitándolo por la paz y armonía reinantes en México, y expresando la satisfacción del pontífice ante el deseo de la nación de mantenerse católica. Los funcionarios del Vaticano también invitaron a Vázquez a acudir al Vaticano para llevar a cabo unas pláticas. Rocafuerte, empero, siguió insistiendo en que Vázquez sólo podría proceder si el papa León XII lo recibía en calidad de enviado oficial de México. Hasta entonces, el Vaticano había evitado explícitamente cualquier mención al estatus diplomático del sacerdote. En una misiva privada al ministro mexicano de Relaciones Exteriores, Rocafuerte señaló que el Vaticano no había reconocido ni a México ni a su presidente. La carta de León XII, por ejemplo, estaba dirigida al presidente Victoria en tanto “renombrado caudillo” y, por su parte, el cardenal secretario de Estado Della Somaglia se había referido a él como “comandante general”. En la misiva tampoco se mencionaba a los Estados Unidos Mexicanos, sino a una vaga “nación mexicana”. A Rocafuerte le preocupaba que Vázquez se viera abrumado por los engaños del cortejo absolutista. ¿Qué sacerdote —se preguntaba— no se sentiría seducido por la posibilidad de convertirse en obispo? Pero el encargado se preocupaba en vano: los acontecimientos en México harían que Vázquez no fuese bienvenido en Roma. El 18 de febrero de 1826, tras reexaminar el estado de las relaciones entre México y el papado, el Congreso mexicano declaró que nada había cambiado. Aun cuando México quería establecer relaciones con el papado, no estaba dispuesto a renunciar a su derecho soberano al patronato. Cuando el pontífice supo que México se reservaba el derecho a decidir en cuestiones de administración y disciplina eclesiásticas, retiró su invitación (Rodríguez O., 1980: 227-232; Gómez Ciriza, 1977: 274-278).

Furioso con el Congreso y convencido de que las decisiones de los congresistas le habían impedido ser recibido en Roma, Vázquez publicó un panfleto criticando a su gobierno. La polémica coincidió con la llegada a Londres, en octubre de 1826, del enviado plenipotenciario de México, Sebastián Camacho. De inmediato, Camacho le pidió a Vázquez una explicación. Después de varias conversaciones con el clérigo, Camacho decidió que Vázquez no era la persona indicada para representar a México ante Roma. El enviado plenipotenciario se irritó aún más cuando supo que el nuncio papal en París estaba caracterizando públicamente la acción del Congreso mexicano como herética. En un largo informe a su gobierno, Camacho recomendó que Vázquez fuese reempla-

zado por un nuevo enviado, escogido más cuidadosamente. Ramos Arizpe coincidía en que las acciones del Vaticano eran arbitrarias, pero aconsejó paciencia.

México, como otras naciones hispanoamericanas, esperaba que la Santa Sede reconociese su independencia y nombrara nuevos obispos a la brevedad, tal como lo solicitara el gobierno mexicano. La intransigencia del Vaticano, empero, obligó al gobierno de Victoria a reconsiderar su política. Como informara George Ward, el encargado de negocios británico en México, en marzo de 1827, el gobierno mexicano le demostraba así al “clero de todos los rangos la inconveniencia y las múltiples desventajas de depender de una potencia transatlántica [Roma]” (Rodríguez O., 1980: 233).

Preocupado por el creciente distanciamiento de México, el Vaticano solicitó a Francia asistencia para coordinar una reunión entre Camacho y el nuncio papal en París. El 18 de abril de 1827 el ministro de relaciones exteriores francés se reunió con ambos hombres. El nuncio le solicitó al enviado plenipotenciario mexicano permitir que Vázquez viajara a Roma como agente de la Iglesia mexicana. Camacho se rehusó, reiterando que el enviado mexicano sólo podría viajar a la Santa Sede si se le concedía el estatus de representante oficial de México. Además, le recordó al diplomático eclesiástico que los Estados Unidos Mexicanos se mantenían firmes en su derecho al patronato y que, hasta que el papa reconociera este derecho, había poco de qué hablar. Molesto por el tono de la discusión, el nuncio le imploró al mexicano que tuviera paciencia y que le informara a su gobierno que el papado estaba intentando resolver las diferencias entre ambas entidades. Camacho accedió a esperar, pero le advirtió al nuncio que la situación de la Iglesia en México era grave. Se requerían nuevos obispos de inmediato y éstos sólo podrían ser nombrados por el Vaticano si éste reconocía a la República (Rodríguez O., 1980: 1-39).

El gobierno mexicano relevó a Vázquez y nombró a José María Bocanegra en su lugar. Al enterarse de que había sido relevado, Vázquez se empeñó en esperar a su sucesor hasta que éste lo remplazara. Sin embargo, las crecientes divisiones políticas en México impidieron la partida de Bocanegra. Al ver que nadie llegaba a relevarlo, Vázquez decidió actuar sin autoridad. El sacerdote llegó a Roma en abril de 1829. Tejeda, el enviado colombiano, informó que Vázquez había sido admitido como sacerdote para reunirse con su vicario general, pero que no se le había

permitido hablar con el cardenal secretario de Estado. Tejada lamentaba el proceder de Vázquez por ir en perjuicio de México. El gobierno mexicano, políticamente dividido, no emprendió acción alguna. En 1830 el gobierno reaccionario de Anastasio Bustamante reinstauró a Vázquez en su misión. Convencido de que el clima político en México había cambiado, Vázquez comprometió de buena gana los intereses de su nación. El problema más apremiante de la Iglesia mexicana fue resuelto en febrero de 1831, cuando el papa nombró nuevos obispos, entre ellos a Vázquez. Esto fue posible gracias a una serie de maniobras que preservaron el derecho de Fernando VII al patronato, al tiempo que se otorgaba a México una aparente autonomía. El Vaticano aceptó los nombramientos episcopales de México pero sólo después de obtener en secreto la aprobación de España. Además, los nuevos obispos sólo recibieron nombramientos *in partibus*. Tras ser consagrado en Roma, Vázquez regresó a casa, dejando a Tejada a cargo de los asuntos mexicanos. Fue por sus acciones que México perdió el derecho al patronato. Pese al nombramiento de nuevos obispos, Roma se rehusó a reconocer a México. El papa sólo estableció relaciones diplomáticas con esta nación después de que España lo hiciera en 1836, tras la muerte de Fernando VII (Rodríguez O., 1980: 234-236; Gómez Ciriza, 1977: 310-321; Alcalá Alvarado, 1967: 41-233).

## FRANCIA

El reconocimiento de México por parte de Gran Bretaña en diciembre de 1824 tomó a Francia por sorpresa. El gobierno francés estaba dividido: el presidente del Consejo de ministros, Villele, prefería establecer relaciones *de facto* para proteger el comercio francés con México, pero el nuevo ministro de Relaciones Exteriores, el barón Ange Dumas, se negaba a que consideraciones comerciales dictaran la política gubernamental. Otros conservadores respaldaban al barón y algunos le aseguraron al embajador español en Francia, el conde de Puebla, que el país continuaría respaldando los derechos de Fernando VII sobre América. No obstante, el gobierno francés decidió posponer su comentario acerca de la determinación británica hasta que el embajador ruso, quien consultaba a la sazón con el zar, regresara de San Petersburgo.

Murphy, el agente mexicano en Francia, creía que París podría seguir los pasos de Londres y reconocer a México. Al menos, esperaba que

Villele nombrara cónsules. Pero para marzo de 1825, Murphy comenzó a dudar sobre su evaluación anterior y decidió consultar a Michelena en Londres. Antes de partir, se reunió con el ministro Villele, quien interpretó el rápido crecimiento del comercio entre México y Francia como un signo favorable. El ministro advirtió, no obstante, que llevaría tiempo transformar la relación especial de Francia con España. En el ínterin, las relaciones con Hispanoamérica habrían de seguir siendo informales. Murphy no se sintió alentado, ya que los sentimientos del ministro no se reflejaban en la política francesa.

El gobierno galo creía que la cuestión del reconocimiento podría solucionarse si las naciones recién independizadas aceptaban a los príncipes de la casa real española como monarcas. Agentes confidenciales le informaron a Rocafuerte que la Santa Alianza había accedido a reconocer a México con la condición de que el infante Francisco de Paula se convirtiese en rey. El encargado mexicano declaró que bajo ninguna circunstancia aceptaría su país a un rey. Si bien los conservadores franceses estaban comprometidos a mantener la legitimidad, los comerciantes clamaban por un cambio en la política del país europeo. El comercio con los nuevos estados, en particular con México, había crecido enormemente. El gobierno francés, empero, sólo trató de conciliar los intereses encontrados de legitimistas y comerciantes fomentando el comercio al mismo tiempo que aplazaba el reconocimiento diplomático. Dado que el gobierno mexicano estaba a disgusto con tal compromiso, Villele demostró su buena voluntad accediendo a la demanda de Rocafuerte para que se nombraran agentes franceses públicamente. Tras unas cuantas semanas, el rey anunció los nuevos nombramientos.

En diciembre, el gobierno francés nombró al almirante Guy Duperré como su agente diplomático en las Antillas. Duperré también debía ocuparse del comercio con México. Además, Francia quería enviar a Alexander Martin como cónsul extraoficial en México, pero el gobierno mexicano se negó a recibir agentes extraoficiales. Francia, desde luego, no nombró representantes de manera formal, pues temía que esto implicase el reconocimiento. La cuestión se resolvió cuando el ministro de relaciones exteriores, Camacho, aceptó recibir a Martin como agente confidencial, la misma calidad de la que Murphy gozaba en Francia.

El comercio francés con México continuó creciendo con rapidez. Murphy calculó que el volumen del intercambio en 1825 alcanzaba los

6 600 000 pesos, una suma que rebasaba el comercio de Francia con sus otras colonias. En abril de 1816 la Cámara de Comercio de Bordeaux insistió en que Francia llegara a un entendimiento con México, pues le preocupaba que el intercambio, que en el primer trimestre de 1826 ya había superado el volumen de todo el año previo, pudiera verse restringido si México decidía tomar represalias por la falta de reconocimiento por parte del gobierno francés. Consciente de que un trastorno en el comercio con Hispanoamérica ocasionaría graves desequilibrios en la economía francesa, los diplomáticos hispanoamericanos decidieron presionar al gobierno europeo. Aunque Gran Bretaña y casi todas las naciones del norte de Europa reconocían los colores de las naciones americanas en sus puertos, Francia se aferró a la política que había seguido desde que Estados Unidos se rebelara contra Gran Bretaña. Los barcos hispanoamericanos tenían permitida la entrada a los puertos franceses sólo si arriaban sus estandartes nacionales. A principios de 1826 los enviados de México, Colombia, Perú y Argentina desafiaron esta política. Estos gobiernos declararon que si Francia no cambiaba sus prácticas, los barcos franceses se verían forzados a arriar sus banderas antes de entrar a los puertos americanos. También declararon que, en tal caso, los bienes franceses no gozarían de protección. En consecuencia, los comerciantes franceses, preocupados, presionaron a Villele para revocar la política francesa. El 13 de septiembre, considerando que Francia y México habían intercambiado agentes comerciales, el rey autorizó a los barcos mexicanos a entrar en los puertos franceses izando su propia bandera (Rodríguez O., 1980: 137-140; Barker, 1979: 3-20).

Sebastián Camacho llegó a Londres para completar las negociaciones del tratado con Gran Bretaña. A partir de diciembre de 1826, Camacho se concentró en mejorar las relaciones de México con las demás naciones del continente. En enero de 1827, el barón Dumas lo invitó a visitar París, pero Camacho dijo que sólo viajaría a la capital francesa si el gobierno lo recibía en calidad de enviado plenipotenciario de México. Finalmente, en abril, el rey de Francia accedió. Aunque Camacho esperaba que Francia reconociera a México e iniciara negociaciones para un tratado de amistad y comercio, el gobierno francés no tenía esa intención. Después de varias reuniones, Camacho llegó a un acuerdo preliminar sobre el comercio: la Declaración del 9 de mayo de 1827. El documento estipulaba el comercio recíproco e incluía disposiciones para la protección de los ciudadanos de las dos naciones. Ambos países inter-

pretaron los acuerdos a su favor. Camacho, quien creía que Francia había extendido un reconocimiento *de facto* al recibirlo como un ministro plenamente acreditado de México, consideró la declaración como un tratado extraoficial de comercio. Los franceses, sin embargo, creían que habían preservado su política de no reconocimiento al nombrar a agentes comerciales, en lugar de cónsules, en México. Aunque los comerciantes y algunos funcionarios liberales estaban a favor del reconocimiento, el rey de Francia se oponía por completo y, a diferencia de sus contrapartes británicas, los ministros franceses no podían actuar en contra de la voluntad del monarca. Así, el rápido crecimiento del comercio entre Francia e Hispanoamérica no condujo al reconocimiento.

Las divisiones políticas en Francia también aplazaron el reconocimiento de México. El ministerio de Villele cayó a finales de 1827. Al año siguiente, los asuntos hispanoamericanos languidecieron ante la intervención de Francia en la guerra ruso-turca. El comercio entre Francia e Hispanoamérica siguió aumentando, pero las pláticas se suspendieron. El vizconde Jean Baptiste Martignan encabezó un gobierno interino hasta 1829, cuando el rey de Francia eligió al abanderado del conservadurismo, el príncipe Polignac, como presidente del Consejo de Ministros. Rocafuerte, que había estudiado en Francia y conocía a muchos de los políticos franceses, le solicitó ayuda al marqués de La Fayette, líder de la facción liberal en la cámara de diputados. Aunque La Fayette y los liberales presionaron a Carlos X para que reconociera a las nuevas naciones americanas, el rey se negó. El gobierno legitimista de Polignac rechazó todos los intentos de acercamiento hispanoamericanos y puso fin a las pláticas. Las negociaciones se reanudaron sólo después de que la revolución de 1830 depusiera al rey Borbón. Entonces, al fin, México y Francia establecieron relaciones. Resultó más difícil, empero, firmar un tratado de comercio que resultara aceptable para ambas naciones. El Congreso mexicano rechazó el Tratado de 1832 por considerarlo demasiado favorable a Francia. Un segundo tratado fue ratificado finalmente en 1839 (Rodríguez O., 1980: 215-223; Barker, 1979: 20-56).

#### EUROPA DEL NORTE Y DEL CENTRO

Incluso antes de que Gran Bretaña concediera el reconocimiento, los diplomáticos mexicanos habían intentado, mediante una combinación

de incentivos comerciales y amenazas de embargo, obligar al continente a establecer relaciones con su país. Ya desde agosto de 1823, Michelena había dado instrucciones a Murphy y a Gorostiza para comunicar a Francia y Holanda que, a menos que establecieran relaciones con México, sus productos podrían ser excluidos de los puertos mexicanos. Aunque estas declaraciones suscitaron preocupación en París y La Haya, carecieron de fuerza hasta que Gran Bretaña reconoció a México en diciembre de 1824. Poco después, las noticias del reconocimiento británico llegaron a Holanda y Gorostiza recibió el pasaporte que había solicitado para viajar a Prusia. El 22 de enero, el mexicano llegó a Elberfeld, en el Rhin, donde, para su sorpresa, encontró que se había formado una gran compañía destinada a comerciar con México. Gorostiza se reunió con otros comerciantes en su camino hacia Berlín. Todos ellos le ofrecieron echar mano de su influencia para persuadir al gobierno prusiano de establecer relaciones con México. Aunque los funcionarios en Berlín estaban ansiosos por expandir el comercio entre las dos naciones, no pudieron apartarse de la política legitimista de la Santa Alianza.

La situación mejoraba un poco en la República de Hamburgo. Esta ciudad-Estado manejaba un gran porcentaje del comercio de Europa del Norte, y su gobierno anhelaba fortalecer sus vínculos con México. Tras largas pláticas, el Senado de Hamburgo autorizó relaciones *de facto* con México mediante el intercambio de cónsules. El 12 de julio de 1825, Bremen, otra república hanseática, expresó su deseo de establecer relaciones bajo los mismos estándares que Hamburgo. A lo largo del siguiente año, los Estados hanseáticos gozaron de un comercio cada vez mayor con México y otros países hispanoamericanos, sin desafiar abiertamente a la Santa Alianza. Sin embargo, fue por temor a esta última que las ciudades-Estado del Norte se negaron a extender un reconocimiento formal.

Para 1827, el clima diplomático había cambiado, ya que Gran Bretaña y México negociaron un tratado de amistad y comercio. Esto impulsó a las grandes naciones continentales, que se recuperaban entonces de la crisis económica de 1825-1826, a considerar el reconocimiento de los países americanos. Presas del miedo —si otras naciones europeas reconocían a los estados americanos, su comercio podría verse excluido— Hamburgo y Bremen reconocieron formalmente a México y Colombia, y llevaron a cabo negociaciones para un tratado comercial. Aunque el tratado se firmó oficialmente el 16 de junio de 1827, las divisiones políticas internas en México impidieron su ratificación. En consecuencia, se



negoció un segundo tratado en 1831, mismo que fue ratificado por el Congreso mexicano.

Las pláticas con los estados hanseáticos también impulsaron a Holanda a acercarse al enviado plenipotenciario mexicano en Londres, Michelena. El 5 de mayo, el embajador holandés en Gran Bretaña le informó a Michelena que su gobierno nombraría a un cónsul general en México. Michelena, a su vez, nombró a Gorostiza cónsul general en Holanda y le dio instrucciones para negociar un tratado comercial con dicha nación. Puesto que Holanda había asegurado su comercio intercambiando cónsules, los diplomáticos mexicanos no pudieron aplicar sanciones económicas para obtener un reconocimiento formal. Sin embargo, no cejaron en su intento. Cuando las advertencias sobre posibles represalias convencieron a Prusia y Francia de iniciar negociaciones serias con las naciones americanas, los mexicanos se apresuraron a utilizar sus nuevas ventajas para presionar a Holanda. Camacho y Gorostiza llegaron a un acuerdo con los holandeses. El 15 de junio de 1827, firmaron un tratado de amistad y comercio. Las divisiones políticas en México evitaron la ratificación inmediata del acuerdo, largamente esperado. Y si bien el comercio entre los dos países continuó floreciendo, el tratado no fue ratificado e intercambiado sino hasta el 7 de mayo de 1828.

Cuando Gorostiza inició pláticas con las repúblicas hanseáticas, los comerciantes prusianos se alarmaron ante la posibilidad de que aquellas ciudades pudieran dominar el comercio entre Alemania y México, a menos que el gobierno de Prusia actuara en defensa de sus intereses. Los funcionarios prusianos, entonces, decidieron establecer relaciones comerciales, más que diplomáticas, con las nuevas naciones de América. Los diplomáticos mexicanos, empero, declararon que el comercio por sí solo no les resultaba aceptable y amenazaron con sanciones comerciales a las naciones que no reconocieran al país. Aunque el comercio entre ambas naciones creció, los funcionarios de Prusia sólo concedieron un reconocimiento *de facto* nombrando a agentes comerciales y fomentando el intercambio mercantil. La situación cambió en 1827. Los comerciantes prusianos se habían vuelto pertinaces en sus exigencias, y la autocrática Rusia, que se oponía al reconocimiento, estaba ocupada en la guerra contra el Imperio turco. Espoleada por informes extremadamente optimistas de sus agentes extraoficiales en México, Prusia se afanó en asegurar su comercio con la nueva nación. Berlín temía que, de no entrar en acción, Gran Bretaña, Holanda y las repúblicas hanseáticas po-

dían excluirla de los mercados mexicanos. Además, los diplomáticos americanos circularon rumores de que Francia estaba a punto de reconocer a sus países. El resultado fue que el gobierno de Prusia actuó de manera decisiva. Después de varios meses de negociaciones, las dos partes completaron un acuerdo de comercio y navegación. El 18 de junio de 1827 Prusia extendió un reconocimiento diplomático formal a México.

Durante varios años, la opinión pública mexicana impidió que el país ratificara el tratado. Un creciente sentimiento nacionalista, aunado al clima de tensión que condujo a la expulsión de los españoles, crearon un ambiente de xenofobia en México. Hubo quien se quejó de que las empresas extranjeras tendían a contratar a sus compatriotas antes que a mexicanos. En consecuencia, el Congreso se mostró sumamente crítico frente las ventajas que el tratado otorgaba a Prusia y se negó a aprobarlo en tanto la opinión pública permaneciera intranquila. Más adelante, la inestabilidad política aplazó la ratificación. Finalmente, en 1830 un nuevo gobierno logró ganarse la aprobación del Congreso. El tratado ratificado se intercambió el 8 de febrero de 1831.

Las negociaciones con otros estados alemanes también habían comenzado en 1825, después de que Gran Bretaña estableciera relaciones diplomáticas formales con México. En su calidad de encargado de negocios en Londres, Rocafuerte tuvo la oportunidad de conocer a muchos diplomáticos de otras naciones europeas. En poco tiempo, estableció relaciones con los embajadores de Württemberg y Bavaria. Sus países, al igual que otras naciones continentales, querían comerciar con México, nación a la que se concebía como fabulosamente rica. Aunque Prusia mantenía relaciones mercantiles con México, Austria y Francia aún se negaban a reconocer a las naciones americanas, y los reyes de Württemberg y Bavaria temían que, de actuar precipitadamente, hubiera represalias por parte de sus poderosos vecinos. Tras largas negociaciones, ambas naciones firmaron tratados con México. Württemberg y México intercambiaron los tratados ratificados el 18 de enero de 1832, mientras que Bavaria y México firmaron un tratado de amistad y comercio el 14 de mayo de ese mismo año.

Suiza, como Bavaria, era una nación sin salida al mar que reaccionó favorablemente al acercamiento de los diplomáticos mexicanos. Para finales de 1826 las pláticas con este país habían avanzado hasta el punto de nombrar agentes comerciales. Las conversaciones declinaron después de que Sebastián Camacho llegara a Londres, pues el enviado plenipo-

tenciario creía que las relaciones con Suiza no resultarían provechosas. Tras el regreso de Rocafuerte desde México en 1827, las pláticas se reanudaron. En agosto de ese mismo año, Suiza nombró a un cónsul en México. Sin embargo, no se logró mayor progreso mientras Francia insistió en aplazar su reconocimiento. Las negociaciones entre México y Suiza se reanudaron después de que Francia reconociera a la nación norteamericana. El tratado suizo se completó el 31 de diciembre de 1832.

Para finales de 1832, Suecia era la única nación importante del Norte de Europa que no había firmado un tratado con México. La situación internacional, así como la política interna de ambos países, se combinaron para frustrar las relaciones que comenzaron de forma prometedora en 1824 cuando Michelena buscó barcos y marinos suecos para la marina mexicana. Desafortunadamente, el zar se opuso a la venta de los navíos y, cuando los buques de guerra rusos entraron al mar Báltico para evitar la entrega de los barcos, el gobierno sueco consideró prudente esperar un momento más oportuno para negociar con México. Cuando Prusia tomó la delantera en iniciar relaciones con México en 1827, Suecia también decidió actuar. Antes de que comenzaran las pláticas oficiales, Europa se vio envuelta en una guerra con Turquía. En 1828, cuando Rusia estaba demasiado preocupada por la guerra turca como para interferir, Rocafuerte negoció un tratado con Suecia, similar al que se alcanzó con Gran Bretaña. Sin embargo, los levantamientos políticos en México impidieron la ratificación. Para el momento en que la estabilidad se restauró, en 1830, la situación internacional ya había cambiado. Rusia ya no estaba ocupada en la guerra y Suecia, temiendo represalias por parte de aquella potencia autocrática, no creía prudente ratificar un tratado con México. Las negociaciones no se reanudaron sino hasta que España finalmente reconoció la Independencia de México en 1836 (Rodríguez O., 1980: 195-214; Kossok, 1968).

#### ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Pese a su riqueza e influencia, los territorios del norte de la Nueva España, escasamente poblados, estaban a merced de la joven y expansionista nación de Estados Unidos de América, cuyos comerciantes participaban en el tráfico mercantil tanto legal como clandestino del Caribe. La influencia de la república del norte creció significativamente a finales del

siglo XVIII, cuando la flota británica bloqueó los puertos españoles, aislando a la Península de sus posesiones ultramarinas. Debido a lo anterior, en 1799 Madrid autorizó la navegación neutral para transportar mercancías al Nuevo Mundo. La medida benefició a Estados Unidos, la principal nación neutral marítima. La posición del rival del norte de la Nueva España se vio aún más fortalecida en 1803, cuando Estados Unidos aceptó la oferta de Napoleón de vender el territorio de Louisiana a la república del norte. La adquisición le permitió a Estados Unidos la libre navegación del río Mississippi y del puerto de Nueva Orleans, que proporcionaban acceso a los territorios del norte de la Nueva España, en particular a Texas. Estados Unidos, que afirmaba que la provincia de Texas y parte de las Floridas estaban incluidas en el territorio de Louisiana, envió expediciones a explorar y “liberar”, de ser posible, algunas regiones del norte de la Nueva España.

Esta tensa relación entre la Nueva España y Estados Unidos se vio exacerbada por los acontecimientos en Europa. Francia invadió España en 1808, haciendo estallar una crisis de legitimidad en la monarquía española. Durante los turbulentos años de 1808 a 1821, Estados Unidos mantuvo relaciones con el gobierno español al tiempo que intentaba alcanzar su objetivo de obtener las provincias del norte de la Nueva España y beneficiarse de la lucha armada. Nueva Orleans se convirtió en la base desde la cual se lanzaban las conspiraciones contra el gobierno real en la Nueva España y en el mercado de armas de diversas facciones insurgentes en la Nueva España (Guedea y Rodríguez O., 1997: 17-27; Bosch García, 1986: 11-17).

Cuando el rey Fernando VII regresó al poder, Estados Unidos fue recompensado por su política de apoyo al gobierno español. Tras largas negociaciones, España y Estados Unidos firmaron el Tratado Transcontinental, también conocido como el Tratado Adams-Onís, en 1819. La monarquía española entregó Las Floridas a la República estadounidense. Sin embargo, retuvo Texas y todos los territorios del oeste al sur del Paralelo 42. Si bien la nueva frontera protegía las regiones de la Nueva España codiciadas por Estados Unidos, el tratado reconocía el derecho de la nación del norte a expandirse hacia el océano Pacífico. La ratificación del tratado se vio aplazada debido a que los liberales de España obligaron al rey a restaurar el gobierno constitucional en marzo de 1820. Aunque todos los diputados de la Nueva España en las Cortes se oponían al acuerdo, la legislatura ratificó el tratado al año siguiente. Poco

después, los líderes de la Nueva España declararon la Independencia y fundaron el Imperio mexicano en septiembre de 1821.

El presidente James Monroe otorgó un reconocimiento *de facto* al declarar en un mensaje al Congreso el 8 de marzo de 1822, que México y otros cuatro países hispanoamericanos tenían derecho a ser reconocidos. La legislatura de Estados Unidos entró en un largo y apasionado debate en torno al reconocimiento del gobierno imperial mexicano. México envió a José Zozaya a Washington como ministro plenipotenciario. Estados Unidos, empero, respondió enviando a México a un cónsul para hacerse cargo del comercio entre las dos naciones, que crecía a gran velocidad. La República del norte también mandó a Joel Poinsett como enviado extraoficial para evaluar la situación política en el vecino país. El gobierno imperial mexicano, pensando que se trataba de un diplomático oficial, recibió al angloamericano con todos los honores diplomáticos. Tras determinar la fuerza de la oposición, Poinsett, quien se mostraba contrario a la monarquía, recomendó que Estados Unidos no reconociese al Imperio. En marzo de 1823, frente a una creciente oposición doméstica, Iturbide abdicó. Al enterarse de la caída del gobierno imperial, el ministro Zozaya regresó a casa convencido de que Estados Unidos representaba un gran peligro para México.

En 1824 México formó una república federal. La elección del primer presidente de la nación, Guadalupe Victoria, marcó el inicio de un breve periodo de euforia que llevó a muchos a creer que la paz y la prosperidad estaban a su alcance. El nuevo gobierno mexicano nombró a un ministro en Estados Unidos, pero la república del norte no correspondió sino hasta mayo de 1825, cuando Joel R. Poinsett fue nombrado ministro plenipotenciario para los Estados Unidos Mexicanos, con instrucciones para negociar un tratado comercial y un acuerdo fronterizo. El entonces secretario de Estado, Henry Clay, encomendó a Poinsett la tarea de lograr una modificación de la frontera más allá del río Sabina, al sur de los ríos Rojo y Arkansas, como un primer paso en la adquisición de toda o la mayor parte de la provincia de Texas. Poinsett se mostraba dudoso ante tal propuesta. Durante su anterior viaje a México el enviado estadounidense había indicado a Juan Francisco Azcárate, presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Soberana Junta Provisional Gubernativa, que Estados Unidos deseaba adquirir Texas, Nuevo México, Alta California y partes de Baja California, Sonora, Coahuila y Nuevo León. Azcárate, indignado, respondió que México

nunca cedería territorio alguno, y Poinsett quedó impresionado por su resolución (Azcárate y Lezama, 1932: 8-15). Pero, pese a su recelo, el ministro estadounidense accedió a explorar el tema con el nuevo gobierno mexicano.

Cuando Poinsett llegó a México en 1825, encontró una situación muy distinta a la de su primera visita. El nuevo ministro no pudo reestablecer relaciones con aquellos líderes nacionales que antes habían buscado el apoyo de Estados Unidos contra Iturbide. Muchos eminentes mexicanos, entre ellos algunos miembros notables de la logia escocesa, preocupados por la naturaleza volátil de la “democracia popular” y cada vez más temerosos de las tendencias expansionistas de Estados Unidos, rechazaron los acercamientos de Poinsett. En lugar de ello, trataron de acercarse de nuevo a Gran Bretaña, de la que creían México se podía beneficiar política y económicamente, al tiempo que podría servir como un contrapeso frente a Estados Unidos.

Entonces, el ministro angloamericano intentó forjar vínculos con líderes populistas distanciados de los escoceses. Estos distinguidos mexicanos, que propusieron formar nuevas logias masónicas para oponerse a sus rivales, solicitaron a Poinsett, en tanto miembro prominente de los masones del rito de York en Estados Unidos, ayudarles a obtener sus estatutos formales. El ministro estadounidense accedió, ya que esto le brindaba la oportunidad de influir en los asuntos mexicanos. En un principio, entre los yorkinos se contaban tanto moderados como radicales. Con el tiempo, el grupo, junto con su promotor Poinsett, fue asociado a los excesos políticos. Cuando los yorkinos radicales criticaron a la Iglesia y exigieron la expulsión de todos los españoles de México, los conservadores y los moderados atribuyeron sus acciones a la influencia maligna del vocero protestante de un vecino peligroso y amenazador (Rodríguez O., 1997: 187-191).

Aunque su país estaba empeñado en modificar su frontera sur, Poinsett se mostraba renuente a insistir en la materia con el gobierno mexicano. Cuando el secretario de Estado Clay le dio instrucciones de ofrecer dinero a cambio de Texas, Poinsett sólo hizo insinuaciones cautelosas, persuadido de que “el intento fracasaría y sólo despertaría un sentimiento de enemistad”. Haciendo caso omiso de las instrucciones de Clay, Poinsett firmó un acuerdo en enero de 1828, confirmando las fronteras establecidas por el Tratado Adams-Onís. Al año siguiente, cuando el presidente Andrew Jackson autorizó a Poinsett ofrecer cinco

millones de dólares a cambio de Texas, el enviado reiteró: “Aún estoy convencido de que no podemos esperar jamás ampliar nuestra frontera más al sur del río Sabina sin querellar con estas gentes y empujarlas a buscar una alianza más estrecha con alguna potencia europea” (Rippy, 1935: 114).

La misión de Poinsett estaba condenada al fracaso. Pese a sus esfuerzos por ganar influencia política y apoyo por parte del presidente, el gabinete y los políticos prominentes de México, ningún funcionario con un cargo de responsabilidad estaba dispuesto a otorgar a Estados Unidos las concesiones territoriales que deseaba. Las elecciones presidenciales de 1828 tuvieron lugar en medio de una crisis política y constitucional. Cuando los radicales le dieron la vuelta a la elección a favor del general Vicente Guerrero, los conservadores y los moderados culparon a Poinsett, a quien consideraban miembro de la extrema izquierda, y exigieron su expulsión. Los grupos conservadores descontentos derrocaron al gobierno de Guerrero el 4 de diciembre de 1829.

El gobierno de Jackson continuó buscando concesiones por parte de México, pero finalmente reconoció que la confederación del sur no cedería. Las repúblicas federales intercambiaron la ratificación del Tratado de Amistad, Comercio y Navegación en abril de 1832 (Guedea y Rodríguez O., 1997: 38-41). Aparentemente, la frontera entre las dos naciones quedaba establecida de manera definitiva. Por desgracia, esto no sería cierto.

### IBEROAMÉRICA

Aunque formaron parte de la monarquía española universal, los reinos de América tuvieron poco contacto unos con los otros, salvo en el caso de los reinos vecinos, que tenían una interacción considerable. La excepción a esta regla fue el gran Virreinato de la Nueva España, que tuvo numerosos vínculos comerciales con muchas regiones. Por eso, tras la Independencia, México intentó actuar en concierto con otros Estados americanos. Esto no siempre fue posible, empero, ya que por momentos los intereses de las nuevas naciones diferían.

El 6 de octubre de 1821, la nueva República de Colombia, que abarcaba los actuales territorios de Venezuela, Colombia y Ecuador, fue la primera nación en reconocer al Imperio mexicano y nombró a Miguel Santamaría, nativo de Veracruz, como su ministro en este país. El envia-

do llegó a la Ciudad de México en marzo de 1822. Al mes siguiente, el 29 de abril, las cortes mexicanas expidieron un decreto formal reconociendo a la libre e independiente República de Colombia. Las cordiales relaciones se deterioraron cuando Iturbide y sus seguidores obligaron a las cortes mexicanas a nombrarlo emperador. Cuando el ministro de Colombia se negó a reconocer al nuevo monarca, el gobierno mexicano ordenó su expulsión. Santamaría viajó a Veracruz, pero en lugar de partir se unió a los grupos secretos de oposición. En marzo de 1823, tras la abdicación de Iturbide, se permitió al ministro colombiano regresar a la capital. El nuevo gobierno negoció un tratado comercial con Colombia el 31 de diciembre de 1823. Ante la insistencia del nuevo ministro de Relaciones Exteriores, Lucas Alamán, México también estableció una alianza con la república sudamericana: el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua entre México y Colombia. El documento, que a solicitud de Bolívar también convocaba a una reunión de Estados americanos en Panamá, fue ratificado por el Congreso mexicano ese mismo año (Roldán Oquendo, 1974: 33-43; Vázquez, 1990: 81-86).

México también intentó establecer relaciones diplomáticas con otras naciones americanas; sin embargo, su fluctuante situación política y la de muchos otros países dificultó la negociación y ratificación de tratados. En febrero de 1822, Chile envió al general Arthur Wavell como representante ante el Imperio mexicano. La subsiguiente inestabilidad impidió que México correspondiera. El enviado de Perú, José Morales, llegó a Acapulco en noviembre de 1822; poco después, el gobierno al que representaba fue derrocado. La guerra entre las fuerzas realistas y las republicanas continuó; habrían de pasar dos años antes de que la nación andina lograra separarse completamente de España (Ruiz Guerra, 2001: 56-67, 69-80). Por su parte, Centroamérica, que se uniera al Imperio mexicano en 1822 y se separara tras la abdicación de Iturbide, estableció relaciones con la República Federal Mexicana en 1824. Los diplomáticos mexicanos en Londres, Michelena y Rocafuerte, iniciaron contactos con los representantes del Imperio de Brasil en agosto de 1824. Su sucesor, Gorostiza, dio continuidad a sus esfuerzos y las dos naciones extendieron su reconocimiento mutuo a finales de 1830 (Rodríguez O., 1980: 136-137, 253-254).

El Congreso de Panamá se reunió el 22 de junio de 1826. Aunque las nuevas naciones hispanoamericanas, Brasil y Estados Unidos, estaban invitados a la reunión, muchas no enviaron a sus representantes. Chile y



Buenos Aires no asistieron porque temían que el general Simón Bolívar, quien controlaba la mayor parte de Sudamérica como presidente de Colombia, dictador de Perú y gobernante de Bolivia, intentara dominar la reunión. Brasil y Estados Unidos nombraron representantes, pero éstos nunca llegaron. Por su parte, Gran Bretaña y los Países Bajos enviaron observadores. El 15 de julio de 1826, los cuatro participantes, México, Centroamérica, Colombia y Perú, firmaron un tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua destinado a proteger su soberanía e independencia de cualquier forma de dominio extranjero. También acordaron formar una fuerza militar terrestre y naval conjunta. Además de contribuir con personal para tal efecto, los signatarios accedieron a contribuir con importantes sumas de dinero para mantener estas fuerzas. El tratado debía ser ratificado e intercambiado en un plazo de ocho meses en Tacubaya, México. Aunque los delegados de Colombia y Centroamérica llegaron a la cita, la asamblea no se reunió porque el Congreso mexicano no ratificó los acuerdos y porque los representantes colombianos y centroamericanos discrepaban en torno al significado de varios puntos del tratado. Dichos representantes regresaron a casa en diciembre de 1827 (De la Peña, 1926: 27-30).

En 1828, el presidente Bolívar violó el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua de 1824 entre México y Colombia al buscar unilateralmente un armisticio con España, y las tensiones entre México y Colombia se dispararon. Los nacionalistas mexicanos reaccionaron con furia ante lo que consideraban una violación a la letra y el espíritu del tratado entre las dos naciones americanas (Rodríguez O., 1975: 135). Cuando el ministro colombiano Santamaría se sintió compelido a renunciar, la nación sudamericana expulsó al encargado mexicano, José Anastasio Torrens. Las dos repúblicas no suspendieron relaciones, pero los contactos entre Colombia y México prácticamente cesaron. Más adelante, en 1831, Lucas Alamán, una vez más ministro de Relaciones Exteriores, propuso convocar a otra junta de naciones americanas. Poco fue lo que se logró. Los sueños de cooperación hispanoamericana declinaron conforme las tensiones internas y externas generaron divisiones entre los estados americanos. Las deudas impagas entre repúblicas hermanas se convirtieron en un punto neural de desacuerdo cuando los gobiernos se mostraron incapaces de cumplir con sus obligaciones. El sectarismo y el regionalismo amenazaron la estabilidad y la existencia misma de las nuevas repúblicas. En 1829, Perú y Colombia entraron en

guerra por conflictos fronterizos; fue la primera de una serie de luchas que habrían de estropear la fraternidad hispanoamericana. Al año siguiente, Colombia se partió en tres países: Venezuela, Nueva Granada y Ecuador. Más adelante, la unión centroamericana también fracasó y se dividió en varios países. Estos acontecimientos se contaron entre los más llamativos de las crisis regionales que azotaron a los desagregados estados hispanoamericanos en los primeros cincuenta años de independencia. Las nuevas naciones enfocaron su diplomacia en Europa y Estados Unidos, regiones que los afectaron profundamente (Rodríguez O., 1980: 299-303).

Al momento de la Independencia, los mexicanos y la mayor parte de los extranjeros creían que la nueva nación se volvería más rica y poderosa tras separarse de la monarquía española. No lograron comprender que a lo largo del siglo XIX se estaba gestando un nuevo orden mundial. Estados Unidos, el vecino expansionista de México, se desarrolló rápidamente, pues era un protectorado *de facto* de Gran Bretaña, la nación más poderosa de Europa durante el siglo XIX. Pero México, que había sido una fuerza motriz de la monarquía española mundial, entró en un largo periodo de inestabilidad política y declive económico. Las naciones estables, más desarrolladas y más fuertes del Atlántico Norte inundaron a la nueva nación con sus exportaciones, controlaron sus créditos y, en ocasiones, impusieron su voluntad sobre México por la fuerza de las armas. No fue sino hasta el último tercio del siglo XIX que la nación pudo consolidar su gobierno y emprender el difícil proceso de rehabilitación económica. Desafortunadamente, el antiguo virreinato de la Nueva España había languidecido durante cincuenta años cruciales en los que Gran Bretaña, Francia, Alemania y Estados Unidos habían avanzado hasta un estadio distinto de desarrollo económico. Las corporaciones industriales y las instituciones financieras de Europa occidental y de Estados Unidos habían alcanzado tal dimensión y fuerza que la economía emergente de México era incapaz de competir. En consecuencia, México se vio forzado a tener un papel secundario en el nuevo orden mundial.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alcalá Alvarado Alfonso (1967), *Una pugna diplomática ante la Santa Sede. El reestablecimiento del episcopado en México, 1825-1831*, México, Porrúa.
- Christon I. Archer (2007), "Reflexiones de una época de guerra total: el impacto de la defensa marítima de la Nueva España", en Juan Marchena y Manuel Chust (eds.), *Por la fuerza de las armas. Ejército e Independencias en Iberoamérica*, Castellón, Universitat Jaume I, pp. 239-275.
- Barker, Nancy Nichols (1979), *The French Experience in Mexico, 1821-1861: A History of Constant Misunderstanding*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- Bosch García, Carlos (1986), *Problemas diplomáticos del México independiente*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986.
- Comisión de Relaciones Exteriores (1932), "Dictamen presentado a la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio, 29 de diciembre del año 1821", en Juan Francisco de Azcárate y Lezama, *Un programa de política internacional*, México, Publicaciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Delgado, Jaime (1950), *España y México en el siglo XIX*, 3 vols., Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Gómez Ciriza, Roberto (1977), *México ante la diplomacia vaticana*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Guedea, Virginia y Jaime E. Rodríguez O. (1997), "How Relations between Mexico and the United States Began", en Jaime E. Rodríguez O. y Kathryn Vincent (eds.), *Myths, Misdeeds, and Misunderstandings: Roots of Conflict in U.S.-Mexican Relations*, Wilmington, SR Books, pp. 17-46.
- Jiménez Codinach, Guadalupe (1991), *La Gran Bretaña y la Independencia de México, 1808-1821*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Kossok, Manfred (1968), *Historia de la Santa Alianza y la emancipación de América Latina*, Buenos Aires, Ediciones Sílabas.
- Peña y Reyes, Antonio de la (1926), *El Congreso de Panamá y algunos proyectos de unión hispano-americana*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Rippy, J. Fred (1935), *Joel R. Poinsett: Versatile American*, Durham, Duke University Press.

- Rodríguez O., Jaime E. (1975), *Estudios sobre Vicente Rocafuerte*, Guayaquil, Archivo Histórico del Guayas.
- (1980), *El nacimiento de Hispanoamérica: Vicente Rocafuerte y el hispanoamericanismo, 1808-1832*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1983), *Down From Colonialism: Mexico's Nineteenth Century Crisis*. Roberto Moreno de los Arcos (introd.), Los Ángeles, Chicano Studies Research Center Publications, UCLA.
- (1997), "Joel Roberts Poinsett", en Virginia Guedea (coord.), *El surgimiento de la historiografía nacional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 183-199.
- (2005), *La Independencia de la América española*, 2a. ed., México, El Colegio de México / Fideicomiso Historia de las Américas / Fondo de Cultura Económica.
- (2009), *"Nosotros somos ahora los verdaderos españoles": La transición de la Nueva España de un reino de la Monarquía española a la República Federal Mexicana, 1808-1824*, 2 vols., Zamora / México, El Colegio de Michoacán / Instituto Mora.
- (2013), "Sobrehumano mortal... que la paz nos asegura", *Memorias de la Academia Mexicana de la Historia*, LIV, pp. 105-131.
- Roldán Oquendo, Ornán (1974), *Las relaciones entre México y Colombia, 1810-1862*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Ruiz Guerra, Rubén (2007), *Más allá de la diplomacia. Relaciones de México con Bolivia, Ecuador y Perú, 1821-1994*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Vázquez, Josefina Zoraida (1990), *México, Gran Bretaña y otros países, 1821-1848*, México, Senado de la República.
- Zavala, Iris M. (1971), *Masones, comuneros y carbonarios*, Madrid, Siglo XXI Editores.

## LA DIFÍCIL CONSTRUCCIÓN NACIONAL Y DINÁMICA INTERNACIONAL: TOPOGRAFÍA DE LOS CONFLICTOS, 1830-1880

*María Cecilia Zuleta<sup>1</sup>*

El colapso del primer Imperio Mexicano y el nacimiento de la Primera República Federal enfrentaron un contexto europeo no favorable, marcado por la resistencia de las potencias y del papado a brindar reconocimiento a la nueva entidad política instituida por el Acta de Independencia del Imperio Mexicano y su sucesora, la Primera República Federal, en 1824. Esta dificultad no fue excepcional: las nuevas naciones surgidas de las guerras de emancipación hispanoamericana enfrentaron escollos similares en la obtención de reconocimiento de las potencias europeas.

La independencia de las Trece Colonias (1776) y la Revolución Francesa (1789), primeras revoluciones políticas del mundo atlántico, habían conseguido dislocar el orden europeo regido hasta entonces por los principios de soberanía monárquica y hereditaria y de sucesión dinástica, establecidos desde el siglo xvii (1648) por la Paz de Westfalia. Al instaurar la soberanía popular como un nuevo principio de legitimidad, al lado del moderno principio dinástico, ambas revoluciones abrieron una nueva era en la vida política de Occidente. Con su inspiración, después del desmoronamiento de la monarquía hispánica, un ciclo de guerras de emancipación alumbró una decena de nuevas repúblicas en América y un régimen de monarquía constitucional en la Península Ibérica.

La confrontación europea entre dos sistemas de gobierno fundados en principios de legitimidad diferentes, la monarquía y la república,

<sup>1</sup> Agradezco las sugerencias y comentarios de Alicia Hernández Chávez, directora de la colección, y de María Luna Argudín, autora, que contribuyeron a mejorar versiones previas de este capítulo.

impuso diversos escollos a los intentos de las nacientes repúblicas hispanoamericanas para ser admitidas en el concierto de naciones. Las revoluciones atlánticas generaron reacciones y tendencias opuestas, que impulsaron la restauración del orden absolutista y legitimista europeo, y plasmaron en movimientos promonarquistas, en una restauración monárquica en España (Fernando VII, en marzo de 1814), y en la Santa Alianza, impulsada por el emperador austriaco mediante su canciller Von Metternich (1814-1815).

Ante estas dificultades, los hispanoamericanos optaron por enviar a Europa comisionados con experiencia en la diplomacia informal y conocedores de las formas y estilos de las cortes europeas (ya desde la época de las guerras de emancipación), con el propósito de gestionar recursos financieros y obtener el reconocimiento (Rodríguez O., 1980: 121-177). Junto a estos operadores en Europa, los americanos buscaron aprovechar en su favor el flujo de información que circulaba en las redes del comercio atlántico, una especie de segunda red diplomática oficiosa, conectada con la alta diplomacia europea (Pietschmann, 2006: 32-33).

La dinámica que iban adquiriendo sus conexiones internacionales comenzó a distinguir a México de sus vecinos sudamericanos. Las jóvenes naciones de la América Meridional, antiguas colonias de las coronas de España y de Portugal, entablaron vínculos muy estrechos con las potencias europeas —no obstante, enfrentaban también sus pretensiones coloniales—, particularmente con la monarquía británica que encabezaba un poderoso imperio marítimo mundial. En contraste, desde la crisis del primer Imperio y la gestación de la Primera República Federal las relaciones internacionales mexicanas se vieron influidas por los pujantes intereses mercantiles y financieros británicos, así como por la vecindad con la república estadounidense. La contigüidad físico-territorial con Estados Unidos dinamizó conexiones político-diplomáticas y económicas muy particulares, así como también disputas territoriales a lo largo del periodo aquí estudiado (Riguzzi, 2002: 299-321).

En el medio siglo comprendido entre 1830 y 1880 México enfrentó tropiezos internos y externos: después de las dificultades para obtener el reconocimiento de Independencia por las potencias, numerosos avatares políticos domésticos e internacionales pusieron en peligro la existencia misma de la nación, apremiada por intervenciones y ocupaciones extranjeras, además de por conflictos diplomáticos, guerras y pérdidas

territoriales, y problemas financieros. Las guerras de intervención, primero la estadounidense en 1846-1848 y luego la europea desde 1861, interrumpieron las relaciones diplomáticas con Francia, Inglaterra y Estados Unidos, y afectaron de diversas maneras las débiles relaciones diplomáticas con las naciones sudamericanas. En particular la intervención europea enfrió los tratos con el Imperio del Brasil, por ese entonces también en guerra contra el Paraguay (la Guerra de la Triple Alianza, 1865-1870).

El propósito de este capítulo es explicar los rasgos generales de la trayectoria y la dinámica estructural de las relaciones internacionales de México entre 1830 y 1880, así como sus coyunturas más sobresalientes. Primero se examinan con un criterio cronológico los tratos y conexiones con las principales potencias, y, al lado de éstos, las relaciones con las naciones centroamericanas y sudamericanas a lo largo de cuatro apartados. Un quinto apartado presenta una breve visión panorámica de conjunto que sintetiza las principales características y trayectoria internacional del México independiente, por áreas geográficas y por esferas de relación, junto con una breve recensión de la organización burocrático-administrativa de los asuntos exteriores mexicanos.

#### LA OBTENCIÓN DEL RECONOCIMIENTO, 1821-1836

Como se ha visto en el capítulo precedente, la Corona española no resignó su dominio novohispano fácilmente, manteniendo ocupada la fortaleza de San Juan de Ulúa hasta 1825. La obstinación del monarca español por no reconocer la pérdida de sus dominios trajo una extendida reticencia de las potencias europeas a brindar su reconocimiento a las repúblicas americanas, dados el parentesco y las conexiones y pactos de familia que vinculaban a las cortes europeas. Así, al iniciar la Primera República Federal (1824) el reconocimiento internacional era todavía un anhelo para México. En octubre de 1823, después de un breve interregno de gobierno constitucional —el Trienio Liberal (marzo de 1821-octubre de 1823)—, el monarca Fernando VII había conseguido abolir el régimen constitucional en la península, restaurar la monarquía absolutista, derogar la Constitución de Cádiz y suprimir todas las comisiones negociadoras en América. En ese marco, comenzó a alistar proyectos colonialistas, ordenando aprestar flotas para intervenir militar-

mente y someter por la fuerza a las nuevas repúblicas, por considerarlas colonias rebeldes que debían recuperarse para la monarquía.

Las nuevas repúblicas intentaron enfrentar este contexto desfavorable procurando afirmar la soberanía sobre un orden constitucional escrito (en México, la Constitución de la Primera República Federal, 1824), y enfocaron los esfuerzos en la obtención del reconocimiento de las cortes europeas. Hermanadas por la experiencia de emancipación de la monarquía hispánica y no pocas veces mancomunados en el ideario liberal con los liberales constitucionalistas españoles exiliados, proyectaron acuerdos y alianzas defensivas para enfrentar el peligro común de una invasión europea de reconquista (Rodríguez O., 1980: 237-254; Vázquez, 1991: 545-570).

México estaba dispuesto a brindar privilegios y concesiones comerciales a cambio del reconocimiento de las potencias, y en particular el reconocimiento británico. Tal como han señalado Antonia Pi-Suñer, Paolo Riguzzi y Lorena Ruano (Pi-Suñer, Riguzzi, Ruano, 2011), el reconocimiento era esencial para afianzar la Independencia, regularizar el comercio, recibir inversiones y convertir a México en sujeto de crédito, y central en cuanto al afianzamiento no sólo internacional sino político interior de la joven República Federal Mexicana (Crespo, 2013). Esa concepción de gobierno político interior y exterior integrados se plasmó en la organización administrativa: durante este primer periodo republicano, la administración de los asuntos interiores y exteriores quedó en un mando único, un ministro de Asuntos Interiores y Exteriores (1824-1826).

La colindancia con la más antigua república del continente americano —Estados Unidos— posibilitó el establecimiento de relaciones entre México y la Primera República americana a finales de 1822, aun sin reconocimiento diplomático formal. A Estados Unidos le preocupaba la intromisión de las potencias europeas en el continente, y particularmente en México y Alaska, así como la rivalidad comercial con su antigua metrópoli, Gran Bretaña. Frente a las pretensiones colonialistas europeas en América, que recrudecieron en 1823, el presidente James Monroe declaró en un mensaje a la nación (en diciembre de 1823) que los gobiernos americanos eran esencialmente diferentes e independientes de los europeos, que el continente americano no estaba sujeto a intenciones colonialistas europeas, y que la Unión Americana consideraría cualquier intento de las potencias por extender su dominio en América un ataque a sus intereses (Terrazas y Basante, Gurza Lavalle,



2012). Estos enunciados marcarían la política exterior estadounidense alcanzando gran impacto y trascendencia, incluso hasta el siglo xx. Poco después, en 1825, Joel Roberts Poinsett, originario de Carolina del Sur, presentó sus credenciales como ministro plenipotenciario de Estados Unidos ante el gobierno de la Primera República Federal, significando ello un importante precedente para la República Mexicana, en contraste con la delicada situación de los tratos con las potencias europeas y con el Vaticano. Poinsett se dedicó a entablar vínculos con políticos y congresistas mexicanos para obtener beneficios comerciales favorables a Estados Unidos, obstruyendo así las pretensiones del comercio británico.

La presencia de un plenipotenciario estadounidense en la Ciudad de México brindó reconocimiento a la República Federal y posibilitó la apertura de negociaciones de comercio y amistad con los vecinos. Pero ello no alteró los planes intervencionistas de la Corona española, que incluso intentaba interferir las negociaciones de la Curia Romana encabezadas por el pontífice León XII para impedir que, logrando un acuerdo con Roma, los gobiernos de las repúblicas americanas asumieran el ejercicio del patronato eclesiástico. La actitud de la monarquía española causó problemas políticos, comerciales y consulares en México. Propició explosiones de hispanofobia entre la población, e incluso medidas drásticas del gobierno mexicano, como fueron dos decretos de expulsión de españoles del gobierno federal, en 1827 y 1829 (Pérez Vejo, 2008: 294 y ss; Pi-Suñer, Riguzzi y Ruano, 2011: 29-62). A mediados de 1829, en reacción a varios conflictos que implicaron a españoles en México (entre ellos, las reclamaciones de comerciantes españoles y la respuesta del Congreso mexicano en la forma de un decreto de expulsión, en marzo de 1829) Fernando VII dispuso una expedición intimidante que desembarcó, procedente de la isla de Cuba, en el puerto de Tampico del Golfo de México, comandada por el brigadier Isidro Barradas, que finalmente fracasó.

Con posterioridad, el escenario político y económico europeo se modificó, sacudido por una oleada de movilizaciones liberal-republicanas, y por problemas financieros. En Francia se constituyó una monarquía constitucional, encabezada por Luis Felipe de Orleáns, quien favoreció el ascenso de la burguesía, conduciendo todo ello a la erosión del equilibrio monárquico del Sistema Metternich, defensor del orden legitimista (Pi-Suñer, Riguzzi y Ruano, 2011: 64). La Santa Sede afrontó dificultades debido a la

presión de los liberales italianos y al deceso de León XII (sustituido por Gregorio XVI). En España, el monarca tuvo que hacer frente a la oposición, viéndose presionado a apoyarse en grupos de liberales moderados. Cuando en 1833 falleció Fernando VII, la regencia de María Cristina, quien enfrentaba la rebeldía carlista, se propuso como prioridades la recuperación del comercio con Hispanoamérica y la disminución de la carga de la deuda exterior metropolitana, instrumentando para ello el tan ansiado reconocimiento a las repúblicas hispanoamericanas.

Así, finalmente, en 1836 tanto España como el Vaticano reconocieron la Independencia mexicana, firmando México y España un Tratado de Paz y Amistad que reconocía la Independencia (Pi-Suñer, Riguzzi y Ruano, 2011: 49-50). El acuerdo con España consideró el problema planteado por la nacionalidad de los españoles americanos en México (asunto que sería discutido y revisado en varias ocasiones a lo largo del siglo XIX), y tuvo cláusulas financieras: aceptó reconocer y transferir la deuda de la Real Hacienda novohispana al erario metropolitano como deuda pública del Estado mexicano, a diferencia de lo acordado por otras naciones hispanoamericanas con la metrópoli.

Pero en Roma, el papa Gregorio XVI había reconocido la Independencia de México unos días antes de que lo hiciera la Corona española, después de prolongadas negociaciones en las que los representantes mexicanos fueron apoyados por los enviados colombianos ante la Silla Apostólica. El reconocimiento de la Santa Sede se había demorado no sólo por causa del antiliberalismo impulsado por la Curia Romana, sino también debido a las presiones de la Corona española para impedir un acercamiento entre el papado y los gobiernos de México e Hispanoamérica. La cuestión de las relaciones entre la Iglesia y los nuevos estados era compleja, pero, al reconocer a la religión católica como única y oficial, la Constitución mexicana de 1824 había conseguido integrar al país en la gran comunidad cristiana. La Constitución también había arreglado aspectos generales de la relación entre Iglesia y Estado y garantizado los fueros y privilegios de la Iglesia y los eclesiásticos. Así, pudo establecerse en México un mecanismo para cubrir las vacantes eclesiásticas y diocesanas: en 1831 el papa Gregorio XVI se había adelantado nombrando —sin interferencia de la monarquía española— a seis obispos mexicanos para el servicio religioso vacante en México. No obstante, quedó pendiente un concordato que resolviera la espinosa cuestión del patronato eclesiástico, la facultad y potestad de la Corona española —recla-

mada por los gobiernos del México independiente— para definir los asuntos eclesiásticos internos. Estos primeros logros diplomáticos se ensombrecerían en poco tiempo. Los persistentes intentos de los políticos liberales mexicanos por contener el poder social y económico de la Iglesia —mediante una legislación liberal que establecía la secularización de las propiedades eclesiásticas— tensaron de forma recurrente el buen entendimiento con la Silla Apostólica, y despertaron la oposición furiosa de los grupos más conservadores del país, teniendo esto consecuencias de gran magnitud, como se verá más adelante.

A diferencia de España y el papado, la Corona británica desplegó un muy diferente acercamiento con el gobierno de México, vertebrado en torno a prioridades de comercio e intereses comerciales y financieros. En contraste con las pretensiones colonialistas y reticencias de la metrópoli española, en diciembre de 1824 Gran Bretaña dio el primer reconocimiento a la Independencia de México, manifestando que se oponería a cualquier acción colectiva europea para reconquistar las antiguas colonias. El reconocimiento británico, *de facto*, se plasmó en diversas gestiones diseñadas por el ministro George Canning con el propósito de desalentar la estrategia de confrontación del rey Fernando VII con los hispanoamericanos, obstruir sus proyectos de reconquista y promover que el monarca español reconociera *de iure* las independencias. Junto con México, los británicos reconocieron a Colombia y a Buenos Aires, repúblicas que se apresuraron a firmar tratados de comercio con Gran Bretaña y Estados Unidos. El reconocimiento de las potencias europeas, a continuación, se fue escalonando en complejas y lentas negociaciones.

#### LOS PRIMEROS PASOS: LOS TRATADOS DE AMISTAD, COMERCIO Y NAVEGACIÓN

Los tratados con las potencias concentraron la actividad diplomática de la República Mexicana desde su nacimiento. Los tratados de amistad y comercio, suscritos con los principales socios comerciales, fueron los pivotes de su primera integración al concierto de naciones. Ello reflejaba los cambios que había consolidado la Independencia. Una de las principales consecuencias de estos acuerdos fue la apertura de la posibilidad de emprender relaciones con la economía mundial sin intermediación de la metrópoli colonial (Sánchez Santiró, 2010: 296).

En diciembre de 1821 el gobierno del Primer Imperio Mexicano había decretado el libre ingreso de embarcaciones y mercancías de “todas las naciones del mundo” a los puertos mexicanos, abriendo con ello la puerta a la competencia y rivalidad entre los intereses de las potencias de Europa y Estados Unidos por el comercio con Hispanoamérica, y principalmente la zona circum Caribe. En correspondencia con la apertura de puertos se establecieron aduanas marítimas destinadas a cobrar aranceles y diversos gravámenes al comercio exterior, que no sólo funcionaban como vehículos de recaudación de ingresos del erario nacional, sino además como instrumentos de política económica interna (Ibarra Bellon, 1998; Sánchez Santiró, 2010: 296-297).

Aunque los comerciantes británicos venían explotando el potencial del comercio hispanoamericano y novohispano desde 1763 (Pearce, 2014), no fue sino hasta 1824 cuando Gran Bretaña sustituyó a España como principal socio comercial de México (Bernecker, 2006: 123). Gran Bretaña, potencia naval y comercial, vislumbró en los tratados de amistad, comercio y navegación un medio para dar cauce a los intereses de su comercio transatlántico. Mediante estos tratados, aprovechando el desmoronamiento del poderío naval español, podía institucionalizar el libre comercio con la pléyade de naciones emergentes en América, y difundir y afianzar los principios de libertad mercantil, protección al individuo, propiedad privada y tolerancia religiosa. Los tratados concedían facilidades comerciales en la cláusula de “nación más favorecida” (la extensión automática de cualquier tratamiento comercial convenido en un acuerdo lucrativo entre dos naciones a todas las demás). Pero, para gozar de esas ventajas comerciales, las nuevas repúblicas quedaban comprometidas a respetar los principios básicos del sistema político y mercantil internacional. Los beneficios diplomáticos no eran menores para las jóvenes naciones americanas: los tratados de amistad, comercio y navegación reconocían *de facto* la igualdad de rango entre las nuevas repúblicas y las monarquías europeas, sin poner en duda sus títulos ni legitimidad. Mediante ellos, Gran Bretaña logró impulsar un nuevo ordenamiento internacional, que conectaba estados erigidos en distintos principios de legitimidad: la dinástica y la republicana popular.

Tras demoradas negociaciones, en 1825 México y Gran Bretaña firmaron un primer tratado de amistad y comercio. Sin embargo, no fue ratificado debido a que México pretendía reservarse el derecho de conceder condiciones especiales a las “repúblicas hermanas de Sudamérica”.

Los británicos, en particular su enviado Henry G. Ward, además de desestimar la pretensión mexicana, resintieron la intervención del representante estadounidense en México, Joel R. Poinsett, quien —abogando por los derechos de “igualdad de derechos y reciprocidad”— intentaba que el tratado mexicano-británico fijara cláusulas que posibilitaran beneficios adicionales para el comercio estadounidense. En diciembre de 1826, finalmente, México y Gran Bretaña suscribieron un *Tratado de amistad, comercio y navegación*, el primer acuerdo comercial firmado por la Primera República Federal con una potencia europea. La ratificación de ambas partes tuvo lugar entre abril y julio de 1827.

El tratado se ratificó en una coyuntura de marcada rivalidad entre los intereses del comercio británico y el estadounidense. Emulando al gobierno británico, Estados Unidos había iniciado negociaciones para un tratado de comercio, abriendo controversia: los diplomáticos europeos cuestionaban la disyuntiva acerca “del trato equitativo o preferente en comparación con otras naciones [...] problema que habría de dar pie a profundas diferencias” (Bernecker, 2006: 116-117). El trato equitativo, bandera de las negociaciones comerciales estadounidenses desde la promulgación del Decreto de Reciprocidad (1815), fue rechazado por los intereses comerciales europeos, que abogaban por el principio del trato preferente en los acuerdos de comercio. Gran Bretaña en particular presionó a las autoridades mexicanas para limitar la cláusula de comercio preferencial en el tratado entre Estados Unidos y México, por percibirla como una pretensión expansionista de Washington, a la luz de los enunciados de la Doctrina Monroe. Este dilema en la negociación de acuerdos de comercio —cláusulas de reciprocidad o de trato preferente— tendría continuidad durante el siglo XIX.

Por su lado, las negociaciones de comercio entre México y los estados continentales europeos se fundaron en una prioridad: los acuerdos debían convenir una sólida estructura para el comercio europeo, en vista de la marcha de las negociaciones mexicano-británicas y mexicano-estadounidenses. La prioridad de las potencias de Europa continental era no perder el mercado de ultramar a manos del comercio británico (Bernecker, 2006: 117). Así, la firma del Tratado de Amistad Comercio y Navegación con Gran Bretaña impulsó al Quai D’Orsay a encarar negociaciones con México, pero éstas no fructificaron, y se prolongaron más de una década. La monarquía francesa exigía beneficios comerciales sin comprometerse a reconocer la independencia mexicana debido a su po-

sición legitimista, interfiriendo ello con sus ambiciones de expansión comercial y expectativas de obtener privilegios mercantiles. En 1832 hubo un avance diplomático a raíz de la asunción de Luis Felipe de Orleans, quien decidió brindar el reconocimiento al México independiente y acreditar al barón Deffaudis como plenipotenciario. Pero la discusión quedó demorada en su fase diplomática, y luego, en el Congreso mexicano. Al contrario de los acuerdos firmados con Estados Unidos, que fueron ratificados y entraron en vigor con prontitud, los acuerdos con Francia no alcanzaron a regir pese a varios intentos, pues todavía en 1840 no estaba vigente un tratado de comercio con México.

Si la postura legitimista de la monarquía de Prusia complicaba la obtención de un formal reconocimiento de la Independencia de México, no obstruyó el envío de un agente comercial. Empero, no se logró un acuerdo. Posteriormente un cónsul general, en 1829, consiguió la firma del Tratado de 1831, que vislumbró amplias ventajas para el comercio de introducción de manufacturas alemanas en México.

En el cuadro 1 se pueden observar los primeros acuerdos firmados con las potencias por los gobiernos mexicanos, y su escalonamiento sucesivo, que refleja tanto el complicado proceso de reconocimiento diplomático como el lento curso de negociaciones comerciales y lo extendido de su demorada ratificación y vigencia. Asimismo, el cuadro ilustra la especificidad de la agenda bilateral mexicano-estadounidense y mexicano-española, en relación con la que vinculaba por entonces al país con las potencias europeas: Estados Unidos convino y ratificó primero un tratado de límites antes que uno de comercio, más preocupado sus gobiernos por la competencia estratégica de los europeos en América Septentrional que por su competencia mercantil, y España no emprendió negociaciones de comercio, sino negociaciones diplomáticas para suscribir un acuerdo de paz y amistad. La dinámica de conversaciones y acuerdos de comercio que se afianzó con Gran Bretaña y las potencias europeas después de la guerra de emancipación contrastaba con los tratos con la antigua metrópoli, centrados preferentemente en cuestiones políticas, diplomáticas y migratorias (persecución, xenofobia), e incluso estratégicas, como sus intereses en Cuba (Pérez Vejo, 2008, caps. IV a VI).

Como puede verse, a mediados de la década de 1830 las principales potencias europeas habían ya firmado declaraciones, acuerdos o tratados que reconocían la independencia mexicana, y fijaban pautas para el

**Cuadro 1**  
**Primeros acuerdos y tratados entre México**  
**y las principales potencias**

<i>País</i>	<i>Tratado</i>	<i>Fecha</i>	<i>Situación</i>
Gran Bretaña	Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	Diciembre de 1826	Ratificado en julio 1827
Francia	Declaraciones	Mayo de 1827	No ratificadas
	Tratado de Amistad, Navegación y Comercio	Marzo de 1831	No ratificado
	Tratado de Paz y Convención	Marzo de 1839	No ratificado
Estados Unidos	Tratado de Límites	Enero de 1828	Modificado en 1828 Ratificado en abril de 1832
	Tratado de Amistad, Comercio y Navegación	Abril de 1831	Ratificado en diciembre de 1832
Ciudades Hanseáticas	Tratado de Amistad, Navegación y Comercio	Abril de 1827	Ratificado en noviembre de 1841
Hannover	Tratado de Amistad, Navegación y Comercio	Junio de 1827	Promulgado en octubre de 1829
Países Bajos	Tratado de Amistad, Navegación y Comercio	Junio de 1827	Abril de 1828
Prusia	Tratado de Amistad, Navegación y Comercio	Febrero de 1831	Ratificado en diciembre de 1834 y en 1841 (modificado)
España	Tratado de Paz y Amistad	Diciembre de 1836	Ratificado en 1837 por ambas naciones Promulgado en febrero de 1838

desenvolvimiento de las relaciones bilaterales en el plano financiero, comercial, arancelario, diplomático y migratorio. No obstante, se ve que su firma no culminó siempre en su inmediata ratificación. ¿Por qué estos acuerdos de amistad, comercio y navegación demoraron su ratificación?

Los tratados pusieron en juego intereses políticos, empresariales y comerciales antagónicos, incluso también intereses regionales opuestos, dificultando su aprobación y ratificación en las cámaras legislativas

—donde precisamente se confrontaban dichos intereses—. Las facilidades para la importación y exportación al mayoreo que disponían los distintos tratados para el comercio y navegación fueron otro obstáculo para su ratificación, al no ser extensivas para el comercio al menudeo. Lo anterior afectaba a la colonia de comerciantes extranjeros dedicada a la venta al por menor, una comunidad en franco crecimiento y expansión en esos años.

En general, la concesión de privilegios arancelarios para el comercio al por mayor afectó a los minoristas, al grupo de empresarios franceses y españoles. Pero estos últimos, dada la gran diversificación de escala de sus negocios —comercio al por mayor, al por menor y al detalle—, se vieron comparativamente menos perjudicados. En particular, las negociaciones comerciales con Francia debido a la importancia alcanzada por los comerciantes de esa nacionalidad entre los minoristas extranjeros, se vieron entorpecidas, explicando esto la lentitud de las negociaciones con Francia. Cabe destacar que esta cuestión de las ventajas para el comercio mayorista frente al minorista fue materia contenciosa durante décadas en las negociaciones diplomáticas y consulares mexicano-francesas, que se agravarían llevando al conflicto armado cuando se intentó excluir a los extranjeros del comercio al por menor (Pani, 2012). En suma, la demora o suspensión indefinida de la ratificación legislativa se explica, como señala Josefina Vázquez (2010) debido a los problemas y dificultades inherentes a la propia aplicación de estos tratados, que fueron obstaculizando las expectativas abiertas sobre las ventajas de comercio que establecían.

#### LA DIFÍCIL AFIRMACIÓN DE LA SOBERANÍA: DIFICULTADES INTERNAS Y EXTERNAS

Los primeros gobiernos independientes, apenas establecidos, enfrentaron una situación de penuria financiera crónica. Por ello, recurrieron repetidamente al crédito externo con prestamistas extranjeros, mediante la emisión de bonos de deuda pública colocados en la bolsa de Londres, así como al endeudamiento interno, con empresarios y agiotistas locales (Pi-Suñer, Riguzzi y Ruano, 2011). El endeudamiento público del gobierno nacional estuvo acompañado de dificultades crecientes para el cumplimiento de los pagos comprometidos con los acreedores



externos e internos, provocando esto complicaciones que afectaron el proceso de consolidación de la soberanía.

Los bonos del Tesoro mexicano se ofrecieron por primera vez en Londres en 1824, autorizados por el decreto del Congreso de mayo de 1823, para contratar dos préstamos por un valor aproximado de más de cinco millones de libras esterlinas. Esta deuda se sumaba a las gruesas reclamaciones españolas por los daños y pérdidas de la guerra de Independencia, junto con el reclamo de pago de los adeudos de la Real Hacienda novohispana, contraídos ante acreedores europeos en épocas previas a la emancipación (deudas preexistentes). El país se declaró incapaz de hacer frente a los vencimientos de la deuda pública en octubre de 1827, tal como ocurriría una y otra vez entre 1830 y 1860. Aunque el endeudamiento del Tesoro mexicano —en ocasiones incapaz de satisfacer las necesidades básicas de la administración, como el pago de sueldos a los burócratas— implicaba sólo transacciones entre el gobierno y prestamistas particulares, no entre gobiernos, ocasionó una buena parte de los conflictos internacionales que afrontó el país a lo largo del siglo XIX. Motivó la fiscalización extranjera de las aduanas (la deuda pública se pagaba con los recursos fiscales generados por el comercio exterior), numerosas reclamaciones pecuniarias de acreedores y prestamistas, pues, con el fin de allegar recursos al erario público, los sucesivos gobiernos recurrieron a exacciones y a impuestos y aranceles extraordinarios y diversos gravámenes confiscatorios, de guerra, sobre los comerciantes, afectando sus derechos de propiedad. Como los comerciantes, banqueros y prestamistas eran generalmente súbditos europeos, requerían a sus gobiernos que intercedieran en su favor ante las autoridades mexicanas. Ello favoreció la actuación de cónsules y diplomáticos extranjeros en los asuntos de política interna. Así, otros problemas relacionados con la precariedad de las finanzas públicas fueron la anarquía aduanera por la interferencia de administraciones extranjeras y la intromisión de cónsules y diplomáticos en la política arancelaria y de comercio exterior.

Las quejas de comerciantes, empresarios, banqueros y acreedores extranjeros pronto se convirtieron en una espiral de reclamaciones pecuniarias contrarias a los gobiernos mexicanos, que eran amparadas por los representantes diplomáticos de sus países de origen e incluían la exigencia de reparaciones. Al final, fueron factores de peso en las intervenciones extranjeras, e incidieron negativamente en la integración finan-

ciera internacional del país, al generar incertidumbre y afectar al flujo de inversiones y capitales productivos del exterior. En suma, la penuria de las finanzas públicas de México afectó decisivamente las relaciones con el mundo atlántico: a lo largo del periodo comprendido entre 1830 y 1880, las relaciones económicas de México —y en particular las difíciles relaciones financieras de los gobiernos mexicanos con sus acreedores— impusieron obstáculos y tropiezos a la consolidación de la soberanía, complicando la inserción internacional de México.

Al lado, el proceso de conformación político-territorial fue trabajoso: apenas concluida la Independencia y erigida la Primera República Federal, surgieron disputas territoriales por la definición de linderos con las repúblicas vecinas. Tras la emancipación fue imperioso delimitar y precisar los linderos políticos internacionales: la Constitución de 1824 fijó de manera general el territorio y los confines de la República Mexicana. Se reclamó el principio del *uti possidetis juris* —literalmente, “como poseéis”—, principio del derecho romano por el cual los nuevos estados legitimaban los límites y jurisdicciones de la administración colonial previos a la Independencia. Pero estas líneas divisorias no quedaron definidas por el solo hecho de que México “heredara” el dominio territorial de la Corona española, pues incluso las jurisdicciones eclesiástica, militar, fiscal y de justicia del virreinato de la Nueva España eran imprecisas.

### *Fronteras, linderos y conflictos por Texas: 1824-1848*

La definición territorial y la delimitación de las fronteras, lejos de ser asuntos exclusivos de derecho, fueron parte del lento proceso de consolidación de la soberanía de la nación. Debía alcanzarse un desarrollo institucional y burocrático capaz de posibilitar al Estado el control y administración territorial, junto a políticas de potencia para su resguardo, pero este proceso tomaría gran parte del siglo XIX. La Independencia no resolvió la definición de los linderos internacionales Norte y Sur: los confines de la República fijados en el Acta Constitutiva de la Federación (1823) debían de precisarse.

Ello no estuvo exento de dificultades: surgieron divergencias con los gobiernos vecinos tanto por causa de la fijación de las jurisdicciones de las fronteras como por su medición y reconocimiento topográfico. Y no fue sino mediando rivalidades diplomáticas —y conflictos e incluso la

venta de territorios en disputa— como se precisaron y deslindaron en este periodo gran parte de los límites geográficos y territoriales internacionales definitivos de México.

Al sur, la antigua provincia de Guatemala se negó a aceptar la integración de Chiapas con México (1824), después de haber intentado llevar el caso a un arbitraje internacional, en el Congreso Anfictiónico de Panamá. En la provincia de Chiapas brotaron presiones autonomistas de las élites locales. Las disyuntivas chiapanecas se convirtieron pronto en desencuentros entre los gobiernos de México y Centroamérica. Guatemala presionaba, como parte constitutiva de la República Federal de Centroamérica (1824-1839), para que la república centroamericana desconociera la soberanía mexicana sobre Chiapas y el Soconusco. Después del retiro de la expedición enviada por el emperador José de Iturbide, y comandada por Vicente Filisola, fracasó una misión de negociadores enviados por el gobierno mexicano. Los desaciertos de las autoridades en México y las profundas pugnas entre poderes territoriales que surcaban la región de Chiapas y el Soconusco —la resistencia de las élites de Tuxtla y Comitán al liderazgo “coletto”, de San Cristóbal de Las Casas, antigua capital colonial— empantanaron la definición del conflicto, internacionalizándolo como un contencioso entre México y Guatemala (Vázquez Olivera, 2012: 547). En 1825 se llegó a un *statu quo*, decantado por una alianza entre las autoridades provinciales y el gobierno mexicano: el Soconusco quedó considerado una zona “neutral” entre ambas repúblicas. Sin embargo, resultó ser una solución efímera, debido a las pretensiones secesionistas de los grupos de poder regional (Vázquez Olivera, 2003: 585).

En el norte del país las tendencias económicas y políticas centrífugas, y de rebeldía autonomista de los colonos de la provincia de Texas, fueron gestando una situación cada vez más complicada. Los conflictos texanos se entretejían con las pugnas entre las diversas facciones políticas coahuilenses (nucleados en torno la tensión entre grupos de poder de Saltillo y Monclova, ciudades coloniales) y las luchas de grupos liberales moderados y radicales en México.

La oferta de concesiones de colonización, que databa de 1818, recibió nuevo impulso del gobierno del estado de Coahuila-Texas desde 1825. Los negocios con tierras y concesiones motivaron así ciclos de especulación en la zona lindera con Estados Unidos. La creciente presión de los colonos anglosajones por las tierras y por trato excepcional dentro de la

federación —autonomía político-militar, fiscal y mercantil— les enfrentó con el gobierno estatal y el gobierno federal. Al momento de la crisis de la Primera República Federal, la derogación de la Constitución Federal de 1824 fue rechazada por los colonos texanos, lo mismo que la instalación de una aduana en Texas en 1835 después de un periodo de exenciones fiscales para la región. Todo ello derivó en una rebelión, y en octubre de ese año comenzaron los enfrentamientos entre los colonos de Texas y las tropas del ejército mexicano. La derrota militar de las tropas mexicanas y la captura como prisionero del presidente Antonio López de Santa Anna, en abril de 1836, fue precedida, un mes antes, el 2 de marzo de 1836, por la proclamación de Independencia de Texas. La pérdida de Texas tenía lugar en el marco de un rechazo extendido en los estados al gobierno centralista: rebeliones en favor del regreso al régimen confederalista florecieron en varios estados (departamentos, bajo el régimen centralista), y particularmente muy radicalizadas en los estados de Zacatecas y Yucatán.

Pero la controvertida Independencia de Texas precipitó nuevos dilemas internacionales. Los asuntos texanos afectaban no sólo a las repúblicas directamente implicadas: Estados Unidos y México, sino también a los intereses franceses y británicos en la región, dado que se ponían en juego los equilibrios geopolíticos en la América del Norte y se comprometía el delicado balance entre estados esclavistas y estados opuestos a ella (la Constitución de la República de Texas legalizaba la esclavitud).

Las reacciones de las potencias europeas fueron dispares. Francia auspició el acercamiento a los texanos, en tanto endurecía sus tratos con el gobierno mexicano y reforzaba su presencia naval en el Golfo. Mientras, en un episodio clásico de la diplomacia de las cañoneras, el gobierno francés intentó obligar a México al pago de reclamaciones bloqueando los puertos del golfo (Guerra de los Pasteles, abril de 1838-marzo de 1839). Simultáneamente, negoció acuerdos con Texas a mediados de 1838, brindó reconocimiento al gobierno texano, y concluyó con éste la firma de un tratado de comercio. Gran Bretaña, en cambio, se valió de estrategias más cautelosas, basadas en la negociación oficial y oficiosa para contrarrestar las amenazas de anexión de Texas por parte de Estados Unidos. Su actitud fue reflejo de la relación tirante que mantenía con la república estadounidense, marcada por antagonismos comerciales y disputas territoriales por la región del Oregón, al noroeste. La prioridad estratégica británica en la región era obstruir a toda costa la inmi-

nente incorporación de Texas a Estados Unidos; en esa línea, intentaron persuadir a los gobiernos mexicanos de que reconocieran la independencia de la República de Texas.

Vacilantes frente a la cuestión texana —y también incluso ante la amenaza de secesión de la península de Yucatán, que se revisa más adelante—, los gobiernos mexicanos lograron fortaleza al afrontar los asuntos centroamericanos. Aprovechando la crisis y atomización política de Centroamérica, que se arrastraba desde finales de la década de 1830, en 1842 enviaron tropas al Soconusco, y en septiembre de ese año se obtuvo un logro importante: se declaró su incorporación e integración territorial a México.

Para entonces, la situación en los confines norteros se había complicado más. La resolución de Estados Unidos de anexar Texas como estado de la Unión fue acompañada, en abril de 1846, por el cruce de tropas estadounidenses. Éstas desbordaron los linderos establecidos con México desde la época colonial y el Tratado de Límites de 1828. La incursión militar estadounidense por el límite del río Nueces —límite fronterizo que databa de 1818-1819, cuando se firmó y ratificó el Tratado Transcontinental entre la Corona española y la república estadounidense— desembocó en el primer conflicto armado internacional en territorio mexicano, en mayo de 1846.

Las tropas estadounidenses fueron enviadas en dos grandes divisiones. Una entró por tierra desde el norte y triunfó en Matamoros en mayo y en Monterrey en septiembre, y otra ingresó por vía marítima al puerto de Veracruz (la vía más corta y eficaz). Después de que el invasor tomara plazas importantes como Veracruz, Puebla y Chapultepec, ante la incapacidad de las fuerzas mexicanas de organizar la defensa, sus ejércitos llegaron a la Ciudad de México en agosto de 1847 (Terrazas y Basante y Gurza, 2012: 238-265). El 14 de septiembre ésta fue ocupada, y el general Winfield Scott instaló un gobierno militar, aunque reconoció al ayuntamiento de la ciudad.

El desgarrado gobierno mexicano, incapaz de hacer frente militarmente al ejército invasor, se recluyó en Querétaro, donde un Congreso extraordinario restableció la Constitución de 1824 y el sistema federalista, y luego sancionó un Acta Constitutiva y de Reformas a ésta, que incorporaba expresamente los derechos individuales del ciudadano, arreglando tanto disposiciones electorales como garantías jurídicas, y que intentó robustecer la esfera del poder federal frente a los estados.

Al lado, se acordó que la Guardia Nacional, creada en 1832 bajo jurisdicción de los estados, pasara a jurisdicción de Guerra, federalizándose. Bajo control estatal, había estado sujeta a los poderes territoriales de los estados, pero la decisión de federalizarla en 1847 puso las bases de la creación del ejército nacional, como han demostrado claramente los estudios de Alicia Hernández Chávez (véase Hernández Chávez, 2012: 31). Todo ello hizo posible que, pese a la ocupación, persistieran un gobierno y un Estado soberano, y que liberales moderados pudieran negociar la paz y gobernar el país una vez retiradas las fuerzas de ocupación, hasta 1853.

Durante la intervención, el ejército estadounidense reconoció la autoridad de los ayuntamientos bajo los principios del derecho de gentes (sólo en Veracruz y Tampico se disolvieron los ayuntamientos y la comandancia de las tropas invasoras asumió funciones civiles) y exigió pagos a los municipios, incrementando los gravámenes fiscales que pesaban sobre la población. Asimismo, se impuso el orden marcial para enfrentar a las guerrillas contrarias, y aunque sus tropas provocaron no pocos disturbios y desórdenes entre la población, no arrasaron con la vida cultural ni la actividad comercial de los principales puertos (por ejemplo, en los mencionados Veracruz y Tampico floreció el comercio (Trujillo Bolio, 2005: 46, 61-62).

Mientras esto ocurría en el centro del país, en los estados del sur aumentaban los conflictos intestinos, socavando aún más la integridad de la nación. En Yucatán un profundo antagonismo enfrentó a distintas facciones de la élite regional, motivando proyectos secesionistas fincados en demandas de mayor autonomía política y comercial para la península, dentro de un esquema de unión de tipo confederal que preservara privilegios territoriales. De esta manera, la península se erigió en estado libre desconociendo la unión con México en 1840-1843, llegando sus autoridades a declarar, en diciembre de 1846, la neutralidad del Estado Libre y Soberano de Yucatán en la guerra con Estados Unidos. Mientras avanzaban las tropas estadounidenses (por ejemplo, el puerto de Frontera, en Tabasco, fue ocupado, y sufrió no sólo severos daños sino además la interrupción del tráfico comercial), la división interna de la élite yucateca recrudeció. En ese marco de confrontaciones profundas irrumpió una extendida y violenta rebelión indígena denominada como la Guerra de Castas. Las autoridades estatales, aisladas geográfica y políticamente, y debilitadas por estos conflictos, pidieron ayuda extranjera

en Washington, Madrid y Londres, para hacer frente a la rebelión indígena. Consideraban que sólo así podrían resistir la amenaza de destrucción de los cimientos del orden social a manos de los rebeldes, dado que México estaba incapacitado para brindar auxilio, inmerso en la guerra con los Estados Unidos. Finalmente, tal como ha explicado Lorena Carreaga Viliesid con detalle, arribaron fuerzas filibusteras estadounidenses para combatir a los mayas rebeldes.

Mientras tanto, en el Soconusco la situación ardía, y se extendían las guerrillas guatemaltecas liberales y conservadoras por la zona. El general conservador y autonomista José Rafael Carrera, opositor de los proyectos de confederación liberal para Centroamérica, instituyó la República Independiente de Guatemala en marzo de 1847, con menoscabo del orden en la zona del Soconusco y Chiapas. A la luz de estos abigarrados conflictos, de la interferencia de intereses estratégicos y mercantiles europeos y estadounidenses en la región ístmica (véase más adelante), así como también en vista de la complicada situación de los gobiernos mexicanos, el arreglo de los límites con Guatemala y Belice y la delimitación precisa de la frontera quedó pendiente.

El país parecía al borde de la desintegración: entre 1846 y 1848 se libraron no una, sino varias guerras. Aquella contra el ejército estadounidense y “las muchas peleadas por las guerrillas y los grupos levantados en contra de los gobiernos” nacional, regional y local, que no cedieron ni siquiera ante la necesidad de hacer frente común contra el ejército invasor (Terrazas y Basante y Gurza, 2012: 268-271, véanse diferentes estudios en Vázquez, 1998). No obstante, la guerra tuvo un efecto impensado como disparadora de una crisis de conciencia política entre las élites de México, y un impacto claro en la génesis de un acendrado nacionalismo, tal como han demostrado con amplitud los estudios de Charles Hale y de Josefina Z. Vázquez (Charles Hale, 2012: 3-30). Por otra parte, el conflicto con México suscitó la primera crisis nacional enfrentada por los estadounidenses medio siglo después de su emancipación de la Corona británica (Terrazas y Basante y Gurza, 2012: 266).

En octubre de 1848 las tropas estadounidenses recibieron la orden de retirarse, comenzando negociaciones muy controvertidas en ambos países (Pletcher, 1973) para poner fin a la ocupación y a la guerra. Estas negociaciones, llevadas por Bernardo Couto, Luis G. Cuevas y Miguel de Atristáin, del lado mexicano, y Nicholas Trist del lado estadounidense, culminaron en enero de 1848 con un acuerdo que estableció la paz.

El fin de la guerra con Estados Unidos significó para México la amputación de más de la mitad de su territorio, pues dicho país incorporó y anexionó, además de Texas, el territorio correspondiente a los actuales estados de Arizona, Utah, Nevada, Nuevo México y Alta California. El mapa de la República se modificó irreversible y radicalmente, como puede observarse en el mapa 1.

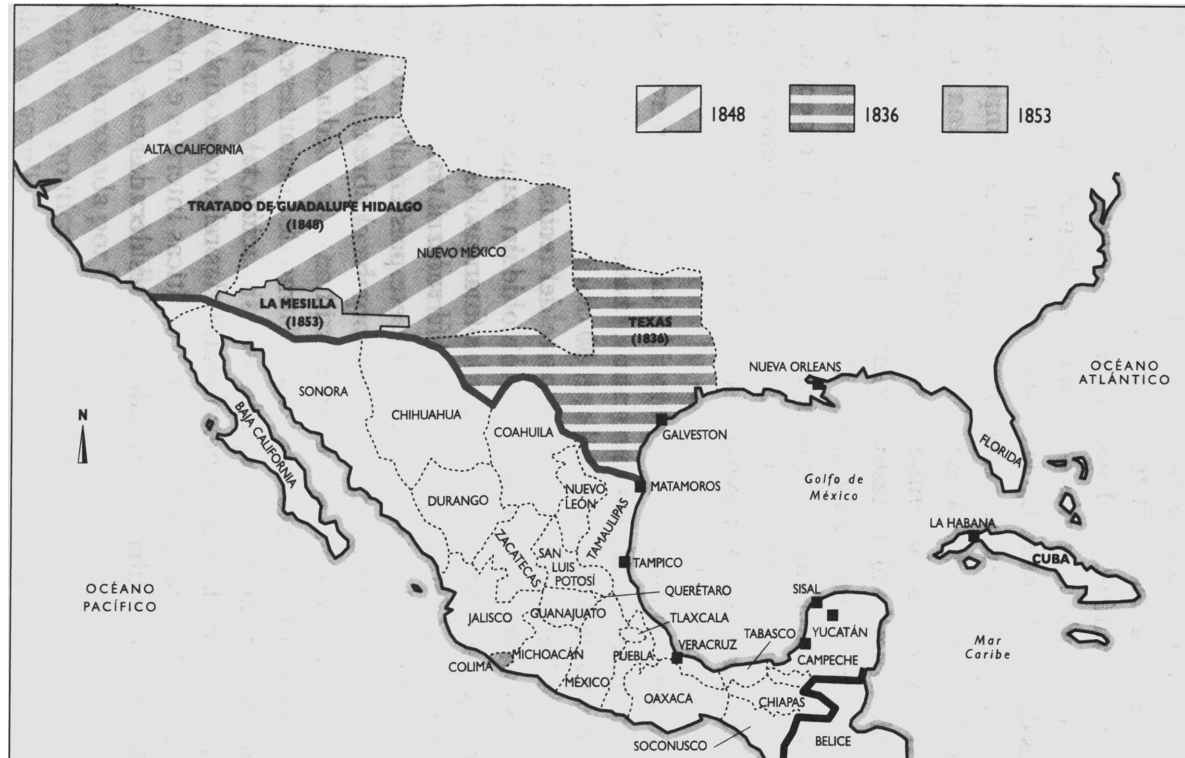
La paz definitiva se alcanzó mediante el Tratado de Guadalupe Hidalgo, firmado el 2 de febrero de 1848. Estableció la paz entre Estados Unidos y México, fijó sus fronteras en el río Bravo y allegó al exhausto Tesoro Público mexicano quince millones de dólares como indemnización por los territorios entregados, fondos que se destinaron al pago de las obligaciones internacionales del país y a costear la campaña militar de Yucatán contra los secesionistas y la insurrección maya. La configuración territorial de la nación, y sus fronteras, se modificaron radicalmente en relación con lo establecido en el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, y la Constitución de 1824.

Un saldo no menos importante de esta guerra fue la transformación de los balances geopolíticos en el continente americano. En México, los estados fronterizos norteros, ricos en inexplorados recursos del subsuelo y acosados por bandas de indios rebeldes, quedaron expuestos a las pretensiones de las potencias europeas, preocupadas por las tendencias expansionistas estadounidenses y robustecidas por el despegue del *boom* del oro en California (1845). Igualmente, el conflicto bélico había demostrado a los europeos que toda intervención en México podía complicarse, puesto que desafiaba los intereses de Estados Unidos. La pugna por el control de un paso interoceánico confrontó las ambiciones estratégicas y mercantiles francesas, británicas y estadounidenses.

A pesar de todo, la guerra de 1847-1848 dejó secuelas constructivas de mano de la tragedia. Con el país desmoralizado, en bancarrota y con su economía colapsada, los gobiernos estatales y la opinión pública reaccionaron ante la crisis y se orientaron a fortalecer el gobierno federal para encauzar la reconstrucción económica y política republicana bajo el sistema federalista. Así, los saldos positivos de la derrota militar y la pérdida territorial fueron el afianzamiento de la idea de nación, la regeneración republicana y la consolidación del liberalismo, así como una creciente convergencia (aunque efímera) entre los gobiernos estatales y la federación, dirigida a consolidar la gobernabilidad y la estabilidad política.



Mapa 1  
Las promesas de México, 1824-1857



Bajo este panorama, los gobiernos liberales de la posguerra buscaron implementar reformas políticas y económicas extendidas (Pani, 2010), y emprendieron nuevas negociaciones con Estados Unidos, cuyo gobierno se encontraba atenazado por el interés británico en el control de un paso interoceánico en la zona ístmica. Por esta razón, para entonces la prioridad estratégica de Estados Unidos —reflejo de la presión e intereses de los estados sureños— era obtener del gobierno mexicano concesiones de libre tránsito hacia el Istmo de Tehuantepec. Estas negociaciones con el país vecino se gestaron en un marco de competencia entre las potencias, y conformándose, el 6 de julio de 1849, una primera Comisión Internacional de Límites, encargada de demarcar la nueva frontera norte de acuerdo al Tratado de Guadalupe Hidalgo. Tras las conversaciones, México firmó en junio de 1850 un convenio con Estados Unidos para activar una vía de comunicación por Tehuantepec, que preparaba el terreno al proyecto de un ferrocarril transcontinental (Ferrocarril Sud Pacífico) destinado a atravesar el continente de este a oeste, desde Nueva Orleans hasta San Diego.

El interés estadounidense coincidió con la desesperada situación financiera de los gobiernos mexicanos, resultando esta convergencia en la firma del Tratado de La Mesilla, el 30 de diciembre de 1853. Este nuevo tratado de límites cercenó otra parte del territorio mexicano, al recorrerse la frontera más al sur, a cambio de un pago de diez millones de dólares que se destinaría a sanear las finanzas. Así, los estadounidenses obtuvieron el territorio para trazar el ferrocarril transcontinental. El tratado fue ratificado por el Senado de ese país en abril de 1854, con el añadido de un nuevo artículo que otorgaba el libre tránsito sin interferencia ni fiscalización aduanera o militar, y concedía además tierras para construir otro ferrocarril, en el Istmo de Tehuantepec. La opinión pública mexicana, pronto repudió esta situación, tal como lo expresó en las cámaras y en la prensa cuestionando las relaciones diplomáticas con el vecino del norte. Las desventuras políticas internas e internacionales de México proseguirían, con todo, por tres décadas más.

*Guerra interna, suspensión de pagos de la deuda  
e intervención extranjera tripartita: la Guerra de Reforma  
y el Segundo Imperio Mexicano, 1850-1867*

A mediados del siglo tuvo comienzo un nuevo ciclo político en la formación del Estado mexicano, después de las tragedias de la guerra con Estados Unidos, surgiendo una nueva generación de políticos, formados ya en México independiente en el liberalismo, fraguados en la lucha con la ocupación estadounidense, y no dispuestos a renunciar a sus proyectos de reformas para el país (Ávila y Salmerón, 2012; Johanson, 2012).

Los gobiernos de José Joaquín Herrera y Mariano Arista buscaron restablecer la administración política, militar y hacendaria del gobierno nacional, y normalizar y regular las relaciones financieras con las potencias, con el fin de impulsar el flujo de capitales mediante la contratación de nuevos préstamos externos e internos. De este modo, se suscribieron varios acuerdos que reconocieron la deuda pública de México con los ciudadanos de las principales potencias: las convenciones inglesa (1851), francesa (1851) y española (1851 y 1853), cuya firma fue considerada necesaria para asegurar el retaceado crédito internacional. En éstas, el gobierno mexicano reconoció el monto de sus deudas externas y estableció mecanismos de pago concertados con los acreedores, muchos de ellos, incluso, ya ciudadanos mexicanos, debido a la complejidad alcanzada por la creciente globalización de los procesos bursátiles europeos (véanse detallados cuadros informativos sobre las convenciones en Pi-Suñer, Riguzzi y Ruano, 2011: 106-111). Pero estas convenciones, si ordenaron el inextricable asunto de la deuda mexicana, fueron también un arma de doble filo al otorgar fuerza de ley a los compromisos financieros del Estado mexicano con sus acreedores, y al convertir los que eran contratos y transacciones privadas entre tenedores de bonos y gobiernos, en acuerdos diplomáticos entre naciones, y socavando la ya débil soberanía financiera y comercial.

En 1853 el veterano caudillo Santa Ana estableció una efímera dictadura, que fue derrocada por la Revolución de Ayutla, síntesis de la oposición doctrinaria, política y social de los liberales de los estados y de los desafíos de una amplia, compleja y abigarrada movilización popular en campos y ciudades (véase volumen 1). Los jóvenes liberales que llegaron al poder con la revolución de Ayutla, republicanos y federalistas, estaban decididos a dejar atrás los lastres que México arrastraba desde la

colonia y emprender transformaciones políticas y sociales de raíz, financiando el orden público en los derechos del hombre y del ciudadano y eliminando los fueros de corporaciones y bienes de manos muertas (Pani, 2012: 640). Sin embargo, pronto brotaron profundos antagonismos ideológicos y políticos en torno al proyecto de reformas políticas y económicas de los liberales, en particular la controversia con respecto a las leyes que afectaban al poder social y material de la Iglesia católica, las jerarquías y los fueros militares, y el *statu quo* social. Al mismo tiempo, una extendida y militante oposición estalló ante los proyectos de desamortización de la propiedad corporativa, tendientes a la individualización de la propiedad, tanto eclesiástica como indígena. Como agravante, la precaria situación de las finanzas públicas había conducido a un círculo vicioso de endeudamiento interno y externo: el gobierno nacional, durante la época de Santa Anna había acudido a prestamistas y agiotistas locales en busca de fondos para afrontar las reclamaciones de acreedores externos, del Comité de Tenedores de Bonos en Londres.

En ese marco, la sanción por el Congreso, con mayoría liberal, de la Constitución de 1857 (en febrero de ese año) y la promulgación de las Leyes de Reforma en diciembre de 1860 —con sus disposiciones en torno a la nacionalización de los bienes del clero, la separación de la Iglesia y el Estado, la libertad de cultos, la instrucción pública y el fin de los fueros y privilegios de la corporación eclesiástica, así como la desamortización de la propiedad corporativa—, reavivaron las discordias políticas facciosas, el desgobierno y las tendencias centrífugas en los estados. Junto con estas disposiciones, la Constitución de 1857 había precisado, con claridad, quién era “mexicano” y quién no, y definido las facultades del gobierno nacional en la expulsión a extranjeros (Pani, 2012: 641).

Tras un levantamiento contrario al gobierno legítimo de Ignacio Comonfort, se dio una situación de coexistencia de dos gobiernos: uno conservador, a cargo del general Félix M. Zuloaga, quien ordenó la suspensión de la Constitución liberal de 1857, y otro republicano, que abogaba por las reformas liberales, en manos de Benito Juárez (enero de 1858). En este marco de fractura política se suscitó una nueva oleada de violencia política y social, una guerra civil: la llamada Guerra de Reforma, que desquició al país y sus conexiones internacionales.

La guerra civil afectó decisivamente los vínculos internacionales. Por un lado, debido a que ambos bandos reclamaron la representación y la legitimidad para conducir la política. Como agravante, sus orientacio-

nes internacionales eran completamente divergentes: mientras los liberales se aproximaban a Estados Unidos, los conservadores se acercaban a España. La Iglesia, y la feligresía católica, impulsaron también el antagonismo político excluyente, confrontados ideológicamente por las disposiciones de la Constitución y Leyes de Reforma —que desconocían los fundamentos del credo católico, y los privilegios eclesiásticos en el orden temporal—. El papa Pío IX había condenado a la Constitución de 1857, y amenazado con la excomunión a quienes la juraran. Finalmente, el gobierno republicano, ante la inflamada situación de las relaciones con el papado y la presión del clero entre la población católica, se decidió en enero de 1861 por la expulsión del delegado apostólico, arzobispos y varios obispos, suspendiéndose así las relaciones de México con la Curia Romana.

Los gobiernos liberales imprimieron una nueva dinámica al trato con Estados Unidos. Se precisaron nuevas prioridades de naturaleza estratégica y político-financieras en la relación bilateral con la república vecina: no ceder más territorio, obtener dinero para sufragar la guerra contra los conservadores, contrarrestar la posible injerencia europea en la vida interior mexicana y alcanzar el reconocimiento diplomático. La diplomacia estadounidense, por su parte, escatimó el reconocimiento al gobierno de Benito Juárez, alineada en prioridades estratégico-financieras: obtener más territorio a costa de México (debido al interés y la presión de los grupos sureños), y conseguir, eludiendo concesiones de dinero a los liberales en apoyo a su lucha contra los conservadores, el libre tránsito interoceánico. En ese contexto, las negociaciones de los representantes del gobierno juarista culminaron en los tratados Forsyth-Montes (1857) y McLane-Ocampo (diciembre de 1859). Dadas las circunstancias extraordinarias del momento político mexicano, estas negociaciones se efectuaron con facultades extraordinarias del Ejecutivo, sin la necesaria aprobación del Congreso. El caso estadounidense, tratándose de un acuerdo internacional, requería la aprobación con una mayoría de dos tercios.

El ministro Melchor Ocampo, perteneciente al gobierno republicano y liberal presidido por Benito Juárez, afrontó las pretensiones territoriales del país vecino, buscando llegar a acuerdos como estrategia de salvación política, tal como ha demostrado Paolo Riguzzi (2003). Robert MacLane enunció las exigencias estadounidenses que incluían la compra de California, el libre tránsito de tropas por el territorio mexi-

cano y la negociación de un acuerdo de reciprocidad comercial —cuyas cláusulas suprimían por diez años el cobro de aranceles al comercio entre ambos países y ofrecían una compensación de cuatro millones de pesos por la renuncia mexicana a percibir rentas aduaneras—. Ante tales pretensiones, estalló el escándalo político a ambos lados de la frontera: El ministro mexicano renunció, y el presidente James Buchanan tuvo que hacer frente una oposición que rechazaba la definición de las cláusulas de reciprocidad, por considerar que afectaba a las líneas generales de la política comercial y arancelaria del país. Finalmente, el tratado no fue ratificado por el Senado estadounidense.

Mientras tanto, el gobierno conservador se concentró en buscar el reconocimiento europeo, y entabló negociaciones con España, que plasmaron en el Tratado Mon-Almonte (26 de septiembre de 1859). Este acuerdo intentaba reparar la xenofobia y violencia antiespañola, que había brotado en medio de la guerra civil (Pérez Vejo, 2008), mediante indemnizaciones, y reconoció las reclamaciones y convenciones preexistentes. Pero este acuerdo tuvo una efímera vida, ya que poco después sería desconocido por los liberales victoriosos.

Tras el triunfo liberal y la llegada de Benito Juárez a la Ciudad de México en enero de 1861, su gobierno expulsó a los diplomáticos que habían intervenido en favor de los conservadores durante la guerra civil: se expulsó a los representantes diplomáticos de España, Guatemala y el Vaticano. De esta manera, las relaciones con España se interrumpieron por una década. Al lado, en febrero de ese mismo año, el presidente Benito Juárez ordenó el trazado definitivo de los límites de la República, encomendándolo a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Las desavenencias políticas que enfrentaban a conservadores y liberales, y los problemas que causaba el incumplimiento de los compromisos de la deuda pública, abrieron camino a la intervención extranjera. Para hacer frente al quebranto financiero, en julio de 1861 el presidente Juárez dispuso la suspensión del pago de las deudas externa e interna por dos años, argumentando que “el deudor, cuando es honrado, y tiene el propósito firme de llenar sus compromisos, puede tomar una actitud digna al presentarse a su acreedor para declararle su impotencia temporal”.

Las potencias europeas reaccionaron ante esta medida por conducto de los representantes de Francia, Dubois de Saligny, y de Gran Bretaña, Charles Lennox Wyke, quienes comunicaron la suspensión inmediata

de las relaciones diplomáticas con México. Así, para exigir el pago de la deuda externa mexicana se precipitó un episodio imperialista: México fue ocupado, en enero de 1862, por una fuerza tripartita anglo-franco-española, hecho que abrió un nuevo ciclo militar conocido como *Guerra de Intervención (1862-1867)*. Esta operación conjunta de potencias europeas comenzó con la denominada Convención de Londres (1861), suscrita por Gran Bretaña, Francia y España en respuesta a la suspensión del pago de obligaciones por Juárez. La convención pactó el empleo de la fuerza marítima y terrestre contra el gobierno mexicano, con el propósito de obligar a las autoridades a cumplir sus compromisos financieros. Además, las potencias firmantes demandaron la protección de sus súbditos por considerarlos expuestos a peligros en el país. Este inédito suceso abrió un nuevo ciclo del intervencionismo de las cañoneras en Iberoamérica, en el cual sobresalen episodios protagonizados por la armada española en las costas peruanas (1864) y en el Caribe, y la llamada “restauración” o anexión de la Dominicana a España, en agosto de 1861.

Las fuerzas de la Convención entraron por el Golfo al puerto de Veracruz y establecieron cuarteles en Orizaba. Las tropas españolas, comandadas por el general Juan Prim Prats, pronto se replegaron y abandonaron el país ante los evidentes propósitos intervencionistas franceses. La retirada española fue seguida por la británica, que junto a España se oponía a una intervención monárquica en América, permaneciendo sólo las unidades armadas francesas.

La Ciudad de México cayó en poder de tropas francesas en mayo de 1863. Mientras se desplegaba la intervención militar, en Europa una misión mexicana buscaba un príncipe para gobernar México, en representación de las expectativas e intereses de los sectores monárquicos y católicos. Estos grupos consideraban que un régimen monárquico con un príncipe europeo conseguiría restablecer el orden, preservar el poder de las instituciones tradicionales y edificar la gobernabilidad del casi agonizante país. En Trieste (Castillo de Miramar) ofrecieron la Corona de México al príncipe Maximiliano I de Habsburgo, quien contaba con el apoyo del emperador francés. Así, en mayo de 1864 Maximiliano fue recibido con muestras de adhesión en Veracruz, Puebla y México. Con el país ocupado, y los liberales reorganizándose para resistir la intervención, Maximiliano I se impuso en junio de 1863, después de un plebiscito de notables sostenido por las tropas francesas (junto con austriacas y

belgas, en muy menor proporción), estableciéndose así el Segundo Imperio, bajo la ocupación extranjera.

Aunque Gran Bretaña y España habían defeccionado de la empresa monárquica en México, y pese a que consideraban a la monarquía mexicana como un proyecto destinado al fracaso, ambas naciones brindaron reconocimiento al Segundo Imperio. Esta decisión de las potencias se explica por razones de orden geopolítico e interés colonialista. España afrontaba una situación crítica en Cuba por causa de los independentistas y atravesaba también dificultades en la Dominicana. Gran Bretaña intentaba distraer a Francia de las rivalidades en Europa y Oriente Medio, y conforme a su dominio de Canadá, interfería también en los intereses estadounidenses sobre esta región del norte del continente americano. Fue claro que la participación de ambas potencias en los comienzos de la Guerra de la Intervención no se explica sólo por el respaldo de sus cancillerías a las presiones de los tenedores de bonos de deuda y comerciantes. Antes bien, tal como han mostrado las investigaciones de Paolo Riguzzi, siendo tiempos de expansión y reorganización de los viejos imperios coloniales, las prioridades geopolíticas en la región y en el mapa del viejo continente habrían inspirado y motivado la desventurada decisión de coligarse, primero, para luego retirarse de suelo mexicano.

Cabe señalar que tras esta guerra de intervención hubo tanto motivaciones externas como razones internas, tal como han demostrado los estudios de Erika Pani, que enfocan en la necesidad de “mexicanizar” el Segundo Imperio, gobierno monárquico que resultó de la intervención europea. Entre las razones externas están la creciente y desenfrenada competencia europea en pos de una nueva y sostenida expansión colonial, junto a razones propias a la situación política de cada una de las monarquías europeas comprometidas en la empresa. Sobresalen las ambiciones geopolíticas “panlatinas” y modernizadoras de Napoleón III de Francia, que se proyectaban en Europa, Asia y América, y pretendían contrarrestar el avance militar, industrial y cultural anglosajón y germánico. Previamente, Napoleón III había publicado un estudio acerca de un paso interoceánico (*Le Canal de Nicaragua, ou project de jonction des Océans Atlantique et Pacifique au moyen d'un canal*, 1847), el cual proporciona indicios sobre sus intereses geopolíticos en México. A su vez, estos designios imperialistas convergieron con los decididos anhelos monárquicos de grupos de conservadores mexicanos, que impulsaron la



erección de un régimen monárquico en México, llevando así a la breve experiencia del Segundo Imperio Mexicano (1863-1867).

Como resultado de la ocupación extranjera y la firme resistencia liberal se planteó pronto una situación muy confusa para la diplomacia: dos gobiernos competían por mantener relaciones diplomáticas con las potencias: el del emperador y el republicano itinerante de Benito Juárez, presidente elegido constitucionalmente, quien se refugió en el norte del país. Así, el gobierno del emperador Maximiliano afrontó una situación internacional adversa. En primer lugar, porque el gobierno liberal en tránsito, que se desplazaba conforme resistía militarmente a la ocupación, reclamaba el derecho de representación diplomática ante las potencias. Por su parte, las relaciones del gobierno del Imperio con el papado y Gran Bretaña se crisparon. Los convenios de Maximiliano con el papado vieron complicaciones: pese a sus gestiones, no logró concertar el esperado concordato con el Vaticano para ejercer legítimamente el patronato eclesiástico. A su vez, surgieron desacuerdos con el gobierno de Gran Bretaña, por causa de los linderos con las Honduras Británicas. La presencia de cortadores de palo de tinte y contrabandistas de armas en la zona fronteriza entre Yucatán y Belice creó escollos en la relación diplomática. Los británicos propusieron un tratado —rechazado por el gobierno de Maximiliano— donde reclamaban el derecho de conquista en los márgenes imprecisos de la provincia de Yucatán, justificando su postura en la incapacidad y dificultad de México para controlar las sublevaciones indígenas en la zona. Finalmente, dificultades políticas y pugnas imperialistas en Europa y África motivaron que los apoyos europeos, particularmente el de Francia, se fueran debilitando. Por estas circunstancias, el reconocimiento y la inserción internacional del Segundo Imperio mexicano fueron precarios.

En México, el emperador pronto tuvo que enfrentar la oposición de sus socios conservadores mexicanos, pues en lugar de abrogar las reformas y artículos de la Constitución de 1857, desplegó políticas inspiradas en una agenda liberal, lo cual trajo graves consecuencias como las dificultades y posterior congelamiento de las negociaciones con el Vaticano, así como la disminución del apoyo de los conservadores y católicos mexicanos. Finalmente, su gobierno se vio envuelto en una espiral irrefrenable de endeudamiento externo y fracasos militares internos. La deuda contraída por Maximiliano —en realidad, por el gobierno de Napoleón III en Francia, para sufragar los gastos de la ocupación— fue de

más de quinientos millones de francos, para lo cual se recurrió a intervenir, como ya era costumbre, las aduanas del país. El apoyo de Napoleón III comenzó a debilitarse por razones propias del panorama tanto europeo como local, entre las que sobresalen el conflicto y la competencia con Prusia en la geopolítica europea. En México, el soporte de Francia se vio quebrantado ante la incapacidad de las tropas de ocupación para vencer la heroica resistencia mexicana republicana y liberal, acrecentada conforme pasaron los meses, pese a las primeras victorias del ejército invasor.

Mientras tanto, el contexto político en Estados Unidos era desfavorable, creando tanto retos como oportunidades para los liberales mexicanos: la Guerra de Secesión causaba estragos, que repercutieron sobre la situación de México. Dos gobiernos, uno de los unionistas y otro de los confederados, competían por el reconocimiento de Gran Bretaña y Francia. Los confederados habían intentado forjar antes de la intervención francesa un acuerdo con el gobierno mexicano para evitar un ataque de los yanquis (unionistas) desde México. Sin embargo, ante las amenazas expansionistas de los sureños sobre la frontera norte de México, Juárez autorizó el paso de tropas unionistas por territorio mexicano para que detuvieran el avance de los confederados en Arizona.

Las tropas y guerrillas mexicanas que resistían la intervención francesa se nutrieron del armamento que fluía por la frontera norte, debido al enfrentamiento entre confederados y unionistas. Al inicio del conflicto los unionistas habían resuelto prohibir el tráfico de armas, así como los negocios y comercio internacional del puerto de Matamoros (Tamaulipas), pues consideraban que ello reforzaba el poderío de los estados sureños confederados. Pero, una vez terminada la Guerra de Secesión con la derrota sureña, el gobierno estadounidense autorizó la exportación de armas y otorgó un préstamo a Juárez, en mayo de 1865. A su vez, comunicó al servicio exterior de Francia que reconocía como único gobierno legítimo de México al de Benito Juárez. Mientras tanto, las fuerzas republicanas liberales arrinconaban militarmente a las tropas francesas y sus aliados mexicanos.

Así, con el apoyo del gobierno de Estados Unidos, y aprovechando la fragilidad de la intervención francesa y de sus apoyos locales e internacionales, los republicanos mexicanos pudieron imponerse. En una gesta heroica, derrotaron y liquidaron al ejército invasor y dieron muerte al emperador Maximiliano en junio de 1867, acto simbólico destinado a

demostrar a las potencias que la soberanía de México era inviolable. El fusilamiento de Maximiliano mostraba también el intento por recuperar la dignidad, soberanía e integridad territorial de la nación mexicana. El triunfo republicano, la victoria y expulsión de las fuerzas de ocupación en el discurso liberal fueron representadas como una segunda independencia.

Expulsadas las tropas de intervención y restablecido un gobierno republicano en la Ciudad de México desde mediados de julio de 1867, fue decisivo el acercamiento con el país vecino. El gobierno de Estados Unidos, apenas emergido del conflicto entre los estados del norte y del sur, propició el entendimiento y la aproximación con México y otorgó apoyo y reconocimiento —de oficio y *de iure*— a la presencia de Benito Juárez, gracias a la empeñosa labor de su ministro Matías Romero en Washington.

Al contrario de la buena marcha de sus relaciones con Estados Unidos, el país afrontó un panorama adverso a sus tratos con España, Gran Bretaña y Francia, potencias con las cuales se interrumpieron los vínculos diplomáticos. Sectores importantes de la intelectualidad y opinión pública hispanoamericana, con excepción de la vecina Guatemala, cuyo gobierno adhirió al del emperador, y el imperio de Brasil, se ocuparon de difundir en la prensa de la región su solidaridad con los mexicanos liberales, particularmente en Chile. Incluso, el momento de la Intervención francesa en México ha sido considerado un capítulo privilegiado de la historia de las relaciones de México con los países de Hispanoamérica: esa difícil coyuntura de la historia mexicana, que coincidió con la guerra de la Triple Alianza del Brasil, Uruguay y Argentina contra el Paraguay (1865-1870), habría marcado una muy breve coyuntura en la historia de las relaciones con Hispanoamérica, de convergencias y adhesiones a la causa republicana en México.

El Imperio de Brasil, único gobierno monárquico del continente, reconoció al gobierno del emperador Maximiliano, debido a las vinculaciones dinásticas entre ambos. No obstante, sectores importantes de la sociedad carioca impugnaron la decisión y cuestionaron la presencia del enviado de Maximiliano en Río de Janeiro, Pedro Escanden. El Parlamento, además, fue reticente a concederle a éste trato recíproco enviando un ministro a México. Por su parte, Guatemala cultivó la cercanía con las autoridades imperiales porque buscó aprovechar la presencia del emperador europeo para resolver favorablemente las discrepancias di-

plomático-territoriales sobre del Soconusco. Así, apenas restaurada la República, los diplomáticos guatemaltecos fueron expulsados de México por el gobierno liberal de Benito Juárez. Una vez expulsadas las fuerzas de intervención, concluido con mano firme por el gobierno republicano triunfante, inspirado en nuevos principios nacionalistas, México inició una nueva época en su historia internacional.

*La restauración republicana: del aislamiento internacional  
a la recomposición de relaciones, 1867-1876*

Un nuevo ciclo político se abrió con la República Restaurada (1867-1876), iniciando una nueva etapa en los tratados diplomáticos y de relaciones internacionales.

En primer lugar, las relaciones con Estados Unidos entraron en una nueva fase de un acrecentado bilateralismo. Las prioridades estratégicas de la década anterior fueron gradualmente desplazadas en favor de las conexiones económicas y negociaciones de comercio. La interacción con el país vecino creció en importancia entre 1868 y 1880, mientras el paulatino declive de los intereses económicos y diplomáticos británicos marcó, en este mismo periodo, el fin del predominio inglés en el país. Así, la experiencia mexicana se distinguió de la de las naciones de la América meridional, cuyas relaciones internacionales se concentraron en Gran Bretaña y las otras potencias europeas durante gran parte del siglo XIX. Sin embargo, tal como ha señalado Paolo Riguzzi en sus investigaciones, la vecindad geográfica con Estados Unidos no había alcanzado aún la dimensión de “proximidad económica” que alcanzaría después de 1884; en este periodo previo a la integración ferroviaria, los procesos de integración económica entre México y Estados Unidos se limitaban a la franja fronteriza.

Durante los gobiernos de Juárez y de su sucesor, Sebastián Lerdo de Tejada, se suscribieron varios acuerdos con Estados Unidos. Se discutieron los daños que las guerras de Reforma e Intervención habían causado a ciudadanos y propiedades estadounidenses, lo que culminó en julio de 1868 con la convención en Washington (ratificada en mayo de 1869) que estableció una Comisión Mixta Bilateral. Esta comisión actuó por siete años, deliberando sobre las cuestiones que afectaban y entorpecían la marcha fluida de las relaciones bilaterales.

En estas negociaciones se estudiaron las reparaciones demandadas por ciudadanos estadounidenses, concernientes a las reclamaciones por los saqueos de tribus indígenas rebeldes en la zona fronteriza, y por los abigeatos, particularmente en el estado de Texas. Los diplomáticos estadounidenses buscaron conseguir el derecho de paso a suelo mexicano para perseguir estos delitos, mientras los mexicanos exigieron derechos recíprocos, a fin de perseguir legítimamente, en territorio fronterizo estadounidense, a indios, abigeos y delincuentes, además de opositores políticos. Otros puntos de la discusión bilateral fueron las limitaciones jurídicas que las leyes de tierras liberales habían impuesto desde 1863 a los ciudadanos extranjeros. En éstas, se estipuló que los ciudadanos foráneos no podían adquirir bienes inmuebles dentro de una franja de cien kilómetros desde la frontera y en las costas, ni comprar terrenos en los estados limítrofes. Pese a la campaña en favor de su abrogación desplegada por grupos de interés a ambos lados de la frontera norte, la Ley de Tierras no se modificó. Otro punto central de estas negociaciones fueron los problemas causados por el cambio del cauce del río Bravo en la definición de la frontera, “la cuestión del Chamizal”, que restaba territorio a México. Pero, el asunto quedó sin resolución casi por un siglo.

Los intereses del lado mexicano en estas negociaciones se vieron robustecidos por la representación y participación oficial de México en la Exposición Internacional de Filadelfia celebrada con motivo del centenario de la independencia estadounidense, donde buscó reconocimiento y legitimidad internacional para el presidente Lerdo de Tejada, sucesor de Juárez tras su fallecimiento. Con esta participación, se inauguró un nuevo ámbito de relación internacional para el país, que se afianzaría en las siguientes décadas. Las exposiciones internacionales serían lugares propicios para proyectar imágenes de civilización, progreso y prosperidad, destinadas a cimentar el consenso político interno en torno a un proyecto económico y cultural nacionalista y a robustecer la competencia y presencia del país en el exterior.

Con la vecina Guatemala se abrió un ciclo de entendimiento: el gobierno republicano consiguió componer el acuerdo. Progresaron las negociaciones para formar una Comisión de Límites Bilateral y firmar un convenio de extradición de criminales entre abril de 1871 y octubre de 1873. Aun así estas conversaciones no concluyeron sino hasta cinco años después.

Los tratados con Europa habían quedado afectados gravemente por el fusilamiento de Maximiliano, y continuaron estancados, obstruidos, disminuidos. El gobierno mexicano, afirmado en nuevos principios, como la llamada “doctrina Juárez”, juzgaba nula cualquier relación, tratado o acuerdo de carácter internacional suscrito con naciones que hubiesen brindado su apoyo al imperio. Juárez y sus ministros de Relaciones Exteriores —Sebastián Lerdo de Tejada (1863-1871), Ignacio Mariscal (1871-1872) y José María Lafragua (1872-1875)— fijaron los alcances de la doctrina. Con este fin, comunicaron a las potencias que sus relaciones diplomáticas con los gobiernos legítimos de México habían terminado abruptamente al tomar la decisión de reconocer al Segundo Imperio. Expresaron que la reanudación de relaciones diplomáticas quedaba condicionada, en opinión de las autoridades mexicanas, a la iniciativa y expresión de amistad y buena voluntad de las potencias que le habían agraviado apoyando un gobierno de intervención. El gobierno de Benito Juárez consideraba que las relaciones bilaterales con las potencias europeas debían fundarse sobre nuevas bases, dado que habían caducado los acuerdos, convenciones y tratados firmados en décadas previas con el hecho del reconocimiento al emperador Maximiliano. Cabe señalar que gran parte de las negociaciones tendientes a normalizar los tratos diplomáticos entre las naciones europeas y México se hicieron en Washington, bajo el auspicio y oficio de la diplomacia estadounidense.

El escenario europeo, sin embargo, había cambiado. Alemania e Italia habían surgido como dos nuevas naciones, después de un demorado proceso de unificación de reinos, principados, confederaciones y repúblicas. El canciller José María Lafragua (junio 1872-1875), quien sirvió al gobierno de Juárez y al de su sucesor Lerdo de Tejada, propuso al Congreso que se establecieran representaciones diplomáticas en Alemania e Italia, y que en vistas de un nuevo momento político en la vecina Guatemala, se creara una legación en el país fronterizo, adonde había llegado al poder el liberal Justo Rufino Barrios (1873-1885). El aislamiento mexicano pudo así ser subsanado mediante el establecimiento de relaciones diplomáticas, comerciales y financieras con Alemania, prosperando éstas durante las décadas siguientes, sostenidas por la migración empresarial y por el establecimiento de la primera línea marítima directa entre México y ese país en 1879.

Por su parte, España y Francia entablaron gestiones para abrir el diálogo diplomático. De las naciones firmantes de la Convención de Lon-

dres de 1861 España fue la primera en expresar, por medio de su ministro en Washington, la voluntad de restablecer relaciones. Un nuevo gobierno en la península de corte republicano (1868) decidió emprender negociaciones con la República Mexicana, abandonando temporalmente las reclamaciones por deudas. El acercamiento y entendimiento con España se explica también por la preocupante situación que planteaba el Caribe a la geopolítica y los intereses españoles. Los contactos entre los liberales mexicanos e independentistas cubanos inquietaban a la cancillería peninsular. Sectores cercanos a los independentistas isleños se movían en ámbitos próximos al presidente Juárez; además, el Congreso mexicano había reconocido la beligerancia de los independentistas y el gobierno del estado de Yucatán cobijaba a refugiados de la isla. En este marco, las relaciones se restablecieron oficialmente en abril de 1871.

En Francia el gobierno de la Tercera República estaba decidido a no responder por los errores de Napoleón III ni a aceptar la responsabilidad diplomática de los compromisos contraídos por éste. Así, el ministro de Relaciones Exteriores Jules Favre, antiguo opositor de la intervención, impulsó la apertura de un ciclo de conversaciones con México desde Washington bajo el considerando de que “importaba a la dignidad de Francia la reconciliación con el país que el imperio napoleónico había agredido”. Dichas negociaciones no prosperaron debido a las exigencias del gobierno de Juárez del nombramiento de un representante en México, como condición previa a toda negociación. El gobierno francés declinó la propuesta temiendo una repulsa general de la opinión pública de su país. La reanudación de relaciones diplomáticas quedó en suspenso durante una década e implicó el trabajo de seis ministros de Negocios Extranjeros franceses y de siete ministros de Relaciones Exteriores mexicanos.

De las naciones firmantes de la mencionada convención de 1861, Gran Bretaña tenía razones para reanudar con prontitud los compromisos con México, debido a sus intereses comerciales, empresariales y financieros (por ejemplo, el Mexican Railway), y por concentrar las mayores reclamaciones de bonos de la deuda externa gubernamental. La Corona británica había sido la más distante de los afanes intervencionistas y Gran Bretaña la única potencia europea que no expresó pública condena por el asesinato de Maximiliano. No obstante, adoptó medidas extremas al suspender relaciones y retirar sus representaciones diplomáticas y consulares en México. El gobierno británico consideraba que

México, al desconocer en 1867 las convenciones suscritas en la década de 1850, había tomado la iniciativa de clausura de relaciones, por lo tanto, debía proponer la iniciación de las negociaciones. Esto contravenía la llamada doctrina Juárez: “México no solicitará relaciones diplomáticas de ninguna nación [...] ha probado al mundo que es capaz de defender sus derechos soberanos [...] y está convencido de que no necesita que ningún gobierno reconozca su existencia como nación independiente”.

Pese a las quejas de las cámaras de comercio británicas, la consecuencia fue un distanciamiento de varias décadas, que derivó en un progresivo descenso de los flujos marítimos y mercantiles británico-mexicanos entre 1860 y 1880 (Riguzzi, 1992). Mientras este estancamiento sobrevinía en las relaciones económicas con Gran Bretaña, en 1874 los mexicanos discutían la posibilidad de otorgar concesiones ferroviarias a empresarios estadounidenses. De esta manera se fue afianzando un paulatino desplazamiento en la relación triangular atlántica que vinculaba a México con ambas potencias, en favor de las conexiones económicas con Estados Unidos.

#### EL CAMINO HACIA LA NORMALIZACIÓN DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES: 1876-1880

A pesar de que los conservadores habían sido plenamente derrotados, con el fallecimiento de Benito Juárez (1872) las divisiones y escisiones políticas florecieron dentro del campo liberal. Dentro de este sector sobrevinieron fracturas que a mediados de 1876 llevaron a la rebeldía, al triunfo militar y a la victoria electoral del grupo comandado por el caudillo Porfirio Díaz, quien fue nombrado presidente constitucional electo en mayo de 1877.

Los primeros tiempos de la presidencia de Díaz transcurrieron con una situación adversa dentro y fuera del país debido, principalmente, a la negativa estadounidense de otorgar su reconocimiento y a la reticencia británica a restablecer las relaciones diplomáticas suspendidas desde 1861.

El principal traspie internacional llegó de la república vecina. A diferencia de la historia previa, por vez primera Estados Unidos demoró 18 meses el reconocimiento de un gobierno mexicano, el de Porfirio Díaz. Como bien ha explicado Paolo Riguzzi, en la base de esta reticen-



cia estuvieron las presiones de los estados del sur del país y la situación electoral, un proceso muy competido que resultó en la elección de Rutherford Hayes como presidente. El fin de la Guerra de Secesión impulsó el avance hacia el oeste y trajo cambios en la actividad productiva y comercial de los estados sureños. Por ejemplo, el estado de Texas había transformado su economía de base tradicionalmente algodonera, a la ganadería a gran escala, desplazando y arrinconando a las tribus indígenas, que se tornaron amenaza y problema de seguridad, tanto para los estadounidenses como para los mexicanos. Junto a las correrías de tribus, fluían, a ambos lados de la frontera política, mercancías (bienes de consumo y armas, en la forma tanto de comercio legal como de contrabando) y transitaban veteranos de guerra, indígenas, contrabandistas y disidentes políticos. Ello activó un ciclo de conflictividad en las relaciones mexicano-estadounidenses que exigió arduas negociaciones, a las que se encadenó el reconocimiento diplomático, quedando éste demorado.

Del lado mexicano, los estados norteros estaban empeñados en mantener su situación privilegiada de “zona libre” (zona de comercio preferencial y de excepción fiscal) que funcionaba en la franja fronteriza tamaulipeca desde 1858 (como ha estudiado Octavio Herrera, 2006). La zona libre era rechazada por los grupos de poder económico texanos, que presionaban al Congreso para que el gobierno estadounidense exigiera al mexicano su abolición. Sobre estas prioridades localizadas en los intereses fronterizos, los cancilleres mexicanos también reclamaban la demarcación de límites geográficos definitivos entre los ríos Gila y Bravo.

Así, se abrió una etapa agresiva de tensión en la frontera norte, escindiéndose las interacciones bilaterales en dos ciclos internos diferenciados, tanto en Estados Unidos como en México. Como explica Paolo Riguzzi en su libro *¿Reciprocidad...* (2003), en ese país grupos de poder económico sureños impugnaron la zona libre, aprovechando el argumento de la inseguridad de la frontera (correrías de indios, y contrabandistas) para poner freno al auge mercantil de Matamoros, que era resultado de la reorientación del tráfico mercantil durante la Guerra de Secesión y la Guerra de Intervención. Entretanto, en México los estadounidenses pusieron en debate un posible acuerdo de comercio recíproco entre ambos países bajo el “modelo hawaiano”, que consistía en fijar condiciones especiales para el intercambio de un bien primario,

como el azúcar en el caso del reino de Hawái en el tratado de 1875 entre esa isla y Estados Unidos.

El gobierno mexicano aprovechó el interés del gobierno estadounidense por entablar negociaciones comerciales. Como explica Riguzzi, la parte mexicana buscaba un posible acuerdo comercial que pudiera contrarrestar la caída del valor de las exportaciones de plata, principal exportación mexicana. Estos intentos se dieron en medio de una batalla informativa sobre México en territorio estadounidense (campaña de prensa y cabildeo político), y no prosperaron. Finalmente el Congreso estadounidense abortó la negociación de comercio y dispuso que un tratado comercial debería subordinarse, en lo sucesivo, a un acuerdo general sobre límites, fronteras y relaciones bilaterales mexicano-estadounidense.

Sin embargo, la resolución de estas tensiones se dio por un canal inesperado y novedoso: en lugar de darse por la vía de negociaciones controladas por los respectivos gobiernos nacionales, quedó en manos de los grupos de interés regional, de la franja fronteriza. Empantanadas las negociaciones entre los diplomáticos de ambos vecinos, las demandas de la zona limítrofe propiciaron cauces de negociación locales, liderados por los generales Jerónimo Treviño y Edward Ord, que culminaron en acuerdos de seguridad respetuosos de las demandas de los vecinos a ambos lados de esta franja territorial. Como resultado de este delicado ciclo de negociaciones y maniobras políticas, el reconocimiento de Estados Unidos al gobierno de Porfirio Díaz llegó en abril de 1878, en el marco de campañas de prensa a ambos lados de la frontera favorables a un mayor dinamismo de la relación bilateral.

En este trabajoso proceso de reconocimiento diplomático fueron decisivos los pacientes oficios de John Foster, representante de Estados Unidos en México, y de Matías Romero en Washington. El ministro Romero impulsaba nuevas perspectivas y concepciones sobre la relación bilateral entre ambas naciones, favorables a la concertación de las prioridades político-diplomáticas de México con las necesidades de orden económico-financiero. En campañas de prensa desplegadas tanto en México como en Estados Unidos, el gobierno de Porfirio Díaz exaltó la conveniencia de la cooperación y la complementación de las economías de ambas naciones. A su vez, se difundió entre la opinión pública del país una nueva perspectiva de la relación bilateral marcada por la cooperación y complementación que no socavaban la soberanía

de México sino que la robustecían, logrando contrarrestar la oposición antiestadounidense, adversa a la concertación de acuerdos con el país vecino.

Mientras tanto, desde la Secretaría de Relaciones Exteriores, con el propósito de fortalecer los vínculos diplomáticos con los países iberoamericanos, se enviaron plenipotenciarios a Sudamérica, con excepción de Brasil, reflejando así el disgusto por el reconocimiento de este Imperio al gobierno de Maximiliano. Uno de los plenipotenciarios más destacados fue Santiago Sierra, cuya misión diplomática en el Cono Sur fue la primera después de la Guerra de Intervención europea en México. Sierra llegó a destino justo cuando una conflagración enfrentaba a Chile, Perú y Bolivia, la llamada Guerra del Pacífico (1878-1883). Además de presentar el agradecimiento de México por la solidaridad brindada durante la guerra contra la intervención extranjera, este diplomático quedó encargado de proponer el establecimiento de conexiones mercantiles. Puede verse en estas instrucciones cómo habían cambiado los tiempos: para México, habían quedado en el olvido los proyectos de “pacto de familia”, considerándose propicios las negociaciones y acuerdos bilaterales. Este cambio de prioridades en las orientaciones de la política exterior mexicana respecto a los países suramericanos se correspondía con las nuevas prioridades en las relaciones con la nación vecina del norte.

Al cabo de pocos años, Porfirio Díaz logró erigirse en un caudillo modernizador, manteniéndose en la presidencia (1876-1880, 1884-1911). Pasado un breve ciclo de conflictos entre facciones y caudillos liberales, consiguió garantizar la gobernabilidad, imponiendo estabilidad política y cohesión interior y auspiciando la acelerada modernización de la economía mexicana. En los primeros años de su régimen, y durante el breve interregno de Manuel González (1880-1884), se alcanzó la normalización de las conexiones internacionales después del restablecimiento de las relaciones diplomáticas con las grandes potencias; en este sentido, desde mediados de la década de 1880 se abrieron canales para el entendimiento diplomático, comercial y financiero, en beneficio recíproco, de México y las potencias atlánticas. El problema del reconocimiento de la deuda externa y de la satisfacción de los acreedores por fin se resolvería, dando lugar al impulso del flujo de inversiones e inversionistas extranjeros necesario para la dinamización de la producción y de los servicios, la recuperación de la economía y su reinserción en el

nuevo escenario económico internacional. La época de las controversias territoriales finalizaba y se iniciaba un nuevo ciclo en la historia internacional mexicana.

RELACIONES INTERNACIONALES Y DIPLOMACIA OFICIAL:  
VISIÓN DE CONJUNTO, 1830-1880

*Factores y topografía de los conflictos*

Como hemos visto, una red de intereses y poderes, que formaban conexiones fuertes entre actores radicados tanto en el país como en las potencias coloniales, influyó en la vida política interna y también en la marcha de las relaciones internacionales. Al lado de la opinión pública, tanto mexicana como extranjera, que seguía con atención los apremios domésticos e internacionales, muchos actores conectaban simultáneamente la dinámica interna con la internacional por sus intereses y actividad: los miembros de las corporaciones del clero y del ejército, las casas comerciales europeas, hacendados y empresarios, mercaderes-banqueros, especuladores, colonos, políticos, filibusteros, así como con comerciantes, inversionistas y financistas organizados (por ejemplo el Comité de Tenedores de Bonos de Deuda, con oficinas en Londres), al lado de cónsules y diplomáticos. Una muestra de ello fueron las explosiones de hispanofobia e hispanofilia extendidas a lo largo del siglo xix mexicano, que no sólo representaron una constelación de conflictos raciales, sociales, económicos y políticos en la sociedad mexicana, sino que afectaron simultáneamente las relaciones diplomáticas con España, la dinámica política interna mexicana y los debates políticos de los españoles en la Península Ibérica (Pérez Vejo, 2008).

Factores geográficos —y a finales del siglo xix, geopolíticos— fueron determinantes de la dinámica internacional mexicana desde la Independencia. Como puede apreciarse en el mapa 1, en 1824 la frontera con Estados Unidos aún no estaba claramente delimitada en términos territoriales. Al norte quedaba una franja de territorio ancha y desigualmente poblada, de jurisdicción difusa, abierta al flujo constante de personas, de mercancías, de incursiones de bandas indígenas hostiles dedicadas al saqueo y al contrabando, de comerciantes, contrabandistas, especuladores de tierras y disidentes políticos. Esa franja fronteriza era, desde la

Independencia, motivo de preocupación y desacuerdos políticos tanto en el Congreso mexicano como en los estados y territorios norteños. Ya que desde el siglo XVIII había funcionado como contención de los intereses coloniales europeos, esa zona causaba también desvelos al gobierno de Estados Unidos (Soto, 2012: 575). Por ello, una prioridad de ese gobierno fue impedir que las antiguas provincias españolas contiguas a su territorio cayeran en manos de una potencia europea, pues ello habría amenazado su Independencia y seguridad (Terrazas y Basante y Gurza Lavalle, 2012: 187). La colonización extranjera en esa franja de territorio —en occidente (Sonora y Sinaloa), Alta California, Coahuila y Texas— suscitó diferencias y conflictos, así como aventuras políticas y empresariales de mexicanos y estadounidenses (Vázquez, 2003: 351-445). Asimismo, pugnas de antigua data entre los poderes locales —controversias por la delimitación de las jurisdicciones territoriales de los estados—. Por ejemplo, en 1830, para dar cauce a las presiones y disputas de grupos económicos y élites locales del estado de occidente, el Congreso erigió dos nuevos estados: Sonora y Sinaloa.

Al sur, el país limitaba con un mosaico de repúblicas centroamericanas y Belice (dominio de la Corona británica), abierto hacia espacios geopolíticamente relevantes y competidos, inhóspitos para el poblamiento y la colonización, como el Istmo de Tehuantepec y el Soconusco. Por su parte, hacia el Golfo se encontraban próximas Luisiana y su puerto de Nueva Orleans, así como los mares circundantes de Cuba y las Antillas, y la península de Yucatán, que estaba incomunicada por tierra con el macizo central. Esta frontera sur también era imprecisa en su delimitación territorial y muy permeable al flujo de personas, rebeldes políticos, armas, bandidos y mercancías. El interés de las potencias europeas y de Estados Unidos por construir un paso interoceánico en la zona ístmica impregnó de mayor conflictividad los asuntos políticos internos de los estados mexicanos de Chiapas, Oaxaca y Yucatán, y los asuntos diplomáticos referentes a esta región del sureste (Suárez, 2003; Toussaint *et al.*, 2006). A medida que se fueron definiendo los campos de competencia británico-estadounidense en la zona centroamericana (por ejemplo mediante el Tratado Clayton-Bowler de abril de 1850, que comprometió a ambas potencias a no erigir un dominio colonial exclusivo en la zona del istmo, y a abstenerse de construir ningún un interoceánico y de erigir colonias en esa zona sin previo consenso recíproco), la diplomacia mexicana en la región se complicó más, puesto que a esa

competencia geopolítica se sumaba la continua tensión entre proyectos unionistas y separatistas de los centroamericanos.

El golfo de México fungía como otra frontera abierta. La proximidad con Cuba abría la posibilidad de interferencia de México en apoyo de la independencia de las islas de Cuba y Puerto Rico, con la consiguiente eliminación de la presencia española en el continente americano (Rodríguez O., 1980: 101-120). Lo anterior impuso tensión adicional a las difíciles relaciones con España, incluso hasta el momento de la Guerra Hispanoamericana, entre 1895 y 1898. Los puertos cubanos tenían una función predominante para las embarcaciones que surcaban el Golfo (Ibarra Bellon, 1998; Trujillo y Bolio, 2005), y fueron además frecuentes punto de salida de flotas europeas (francesas, españolas y británicas) que surcaban las costas mexicanas y merodeaban los puertos de Veracruz y Tampico, con el argumento de brindar protección a los intereses de sus súbditos: empresarios y comerciantes. Al lado de estos movimientos de carácter naval y militar, grupos de independentistas, autonomistas y anexionistas cubanos llegaban a los puertos del Golfo mexicano, buscando cobijo y apoyo en favor de sus proyectos, propiciando esto los malentendidos diplomáticos. Por esta razón, tal como han señalado Rafael Rojas (2001) y Laura Muñoz (2008), puede decirse que Cuba constituyó la “frontera marítima” de México: la lucha cubana por la independencia, que persistió casi todo el siglo XIX, causó aprietos recurrentes a las relaciones diplomáticas hispano-mexicanas.

El bloqueo de los puertos de navegación de altura y de cabotaje del Golfo fue una constante desde las guerras de emancipación, abriéndose a lo largo de la primera mitad del siglo XIX nuevos puertos al tráfico marítimo en los estados de Tamaulipas, Veracruz, Tabasco, Campeche y Yucatán. Allí coincidían agentes de comercio británicos, estadounidenses, franceses, españoles, irlandeses, y representantes de las casas comerciales británicas, francesas y alemanas, con contrabandistas de diversas procedencias.

Por las costas del Golfo mexicano transitaban también embarcaciones de Estados Unidos desde la época de las Guerras Napoleónicas y la confirmación del dominio de la República estadounidense en la Luisiana (1803). Desde Nueva Orleans comerciaban con puertos cubanos y mexicanos (Veracruz, Campeche, Tampico, Matamoros, Frontera) formando un eje marítimo mercantil muy dinámico (Trujillo, 2005). Al mismo tiempo, el comercio formal e informal británico concentraba en

Belice una cabecera importante. Comerciantes europeos despachaban desde ahí mercancías a Francia (Burdeos), las ciudades hanseáticas y Alemania, particularmente Hamburgo y Bremen.

Pero el Golfo, zona de contacto de mar, tierra y numerosos ríos, si fue desde los tiempos de la insurgencia un espacio geográfico promisorio para los negocios, el comercio de cabotaje, y el comercio de importación y exportación con los principales socios comerciales; también fue un contorno estratégico permanentemente amenazado por la injerencia externa: filibusteros, expediciones armadas e intervenciones y ocupaciones de las potencias.

### *La difícil organización de los asuntos exteriores*

El cúmulo de cuestiones internacionales fue imponiendo a los gobiernos en México la necesidad de organizar los asuntos exteriores. Sin embargo, el desarrollo del servicio exterior no pudo darse de forma autónoma, sino que fue parte del proceso de organización y consolidación política y burocrática del Estado Liberal. No fue sino hasta finales del siglo XIX cuando se logró afianzar una organización estatal erigida en torno a las ideas de libertad política y libertad económica, capaz de controlar el territorio al interior de unas fronteras claramente delimitadas y desplegar intensa y relevante actividad diplomática, tanto como políticas de potencia (Carmagnani, 2004).

De acuerdo con las disposiciones constitucionales, desde 1824 el Congreso era el responsable último de las relaciones exteriores, encargado de ratificar los asuntos y acuerdos internacionales de paz y guerra. Los enviados especiales y ministros plenipotenciarios, así como los cónsules y encargados comerciales, instruidos por el secretario de Relaciones Exteriores, eran responsables de dar cauce a los incipientes tratos entre dos o más países. En la década de 1830, las principales potencias destacaron ministros plenipotenciarios en México, encontrando reciprocidad en el nombramiento de cónsules de México en los principales puertos estadounidenses y europeos. Los vínculos entre los comerciantes europeos y los cónsules eran difusos por entonces, pese a que, por ejemplo en el caso británico, estaba limitado y regulado el involucramiento de los comerciantes en asuntos consulares.

Los problemas causados por Texas impulsaron la reorganización administrativa de los asuntos exteriores, dando lugar a la diferenciación organizativa: la república centralista creó en 1836 un Ministerio de Relaciones Exteriores (1836-1841) separado de lo interior (hasta entonces, los asuntos de gobierno interior y exterior se despachaban conjuntamente). Este primer ministerio despachó en dos secciones: Europa y América. En 1841, con el Plan de Tacubaya, se reunieron nuevamente gobernación y asuntos exteriores. En 1852 tuvo lugar una importante reorganización de las competencias, una más específica definición y organigrama administrativo, dando lugar a la erección de la Secretaría de Relaciones Exteriores en 1853. Los conflictos de las décadas de 1850-1860, y las guerras de Reforma y de Intervención impulsaron cambios importantes: escindieron los negocios eclesiásticos de las cuestiones exteriores, dejando su arreglo en manos de una Secretaría de Gobernación, mientras que la guerra multiplicó las organizaciones ocupadas de los asuntos exteriores. La coexistencia de dos gobiernos, el del emperador Maximiliano y el republicano, trajo la simultaneidad (en paralelo y en oposición) de dos ministerios, al fundar el emperador una secretaría de negocios extranjeros y marina (Guerrero, 1993). Finalizada la Intervención Francesa, el gobierno liberal impulsó la profesionalización y especialización de la diplomacia, de la mano de los ministros Matías Romero e Ignacio Mariscal.

La experiencia del intervencionismo extranjero confrontó a los liberales mexicanos y afianzó el nacionalismo. A partir de esa experiencia, fueron poco a poco formulando nuevos principios de derecho, orientados a fortalecer la amenazada soberanía. Éste fue el caso de la doctrina Juárez, que enunció a la soberanía de México como plena e inviolable. Así, el intervencionismo tuvo otras consecuencias, como impulsar a los gobiernos mexicanos a nuevas trayectorias de celo diplomático en pos de la defensa de la soberanía, mismas que se consolidarían medio siglo después, al iniciar otro ciclo de guerra interna y amenazas intervencionistas de las potencias, la Revolución mexicana (1910-1920).

El desarrollo del derecho internacional mexicano fue, así, una consecuencia de la conflictividad alcanzada por la vida exterior del país. El desventurado proceso de inserción internacional aquí relatado condujo a los gobiernos mexicanos a preocuparse por definir y robustecer el principio de la autodeterminación de los pueblos no sólo en el campo de la diplomacia, sino también en el ámbito jurídico, mediante la formula-



ción de principios de derecho internacional. México, a diferencia de sus vecinos meridionales, fue tradicionalmente renuente a aceptar el arbitraje internacional en sus diferendos fronterizos, debido a sus dramáticas pérdidas territoriales, ya referidas. Esto constituyó un problema en la interacción con Guatemala y el conflicto por el Soconusco, pues esta nación vecina persistía en reclamar el arbitraje internacional —con respaldo de la diplomacia estadounidense dirigida a contrarrestar la presión británica en su frontera con Belice—, mientras, al contrario, México lo rechazaba sistemáticamente, por considerar interfería en sus decisiones soberanas. Convergiendo con otros conflictos diplomáticos, navales y bélicos, afrontados en América del Sur en el periodo —el bloqueo anglo-francés del Río de la Plata, el conflicto de las islas Chincha, el bombardeo del Callao, la Guerra de la Triple Alianza y la Guerra del Pacífico—, el dramático acontecer internacional mexicano impulsó la gestación de un corpus de principios de derecho internacional americano. En este corpus destacan, además del principio de que “la victoria en la guerra no da derechos de anexión territorial”, las denominadas Doctrina Calvo, Doctrina Juárez y Doctrina Drago, formuladas entre mediados del siglo xix y comienzos del siglo xx. En términos generales, estas doctrinas enunciaban los principios de plena soberanía de los estados en sus asuntos internos e internacionales, propiciaban la paz internacional y cuestionaban el anexionismo, pero también, y especialmente, el principio de extraterritorialidad reclamado por los ciudadanos extranjeros para regirse por sus propias leyes y ampararse en sus autoridades, a pesar de residir y trabajar en países americanos.

Poco después, en los inicios del régimen porfiriano, tuvo influencia importante el afianzamiento de la diplomacia moderna en el Viejo Mundo, como modelo en la paulatina estructuración administrativa de los asuntos exteriores mexicanos. Por ese entonces, la labor del *Foreign Office* posibilitaba a Gran Bretaña el control de los acontecimientos del mundo entero, y el Ministerio de Relaciones Exteriores del Reich alemán encontraba su momento de auge con el canciller Otto von Bismarck. Las potencias europeas emprendían una nueva fase del imperialismo y colonialismo, repartiéndose el orbe en áreas de influencia, en particular en Asia, el Cercano Oriente y África. Todo ello impactó directamente en la formación de un servicio exterior y consular más profesionalizado en México. Así, durante la década de 1880 se reorganizó el servicio consular y se modernizaron la organización y estructura de la Secretaría de

Relaciones Exteriores. Empero, cabe destacar, como han señalado Antonia Pi-Suñer y Paolo Riguzzi, que hasta finales de la década de 1880, el Servicio Exterior Mexicano era aún campo de acción política de una élite cultural de literatos, aristócratas e intelectuales. La “especialización profesional” se lograba mediante el ejercicio de las labores asignadas, no por el curso de un escalafón o carrera diplomática. Así, puede decirse que las relaciones político-diplomáticas no alcanzaron ni la especialización ni la profesionalización burocráticas en el periodo.

*Las áreas y las interacciones: vínculos económicos,  
sociales y culturales*

En el periodo transcurrido entre la Independencia y la década de 1880 las relaciones internacionales mexicanas se concentraron geográficamente en el eje euroatlántico, en las potencias europeas y en Estados Unidos, y se desplegaron en dos esferas principales: la político-diplomática y la económica.

En contraste con sus vecinos de América meridional, que mantuvieron la mayor parte del siglo XIX vínculos muy estrechos con las potencias europeas, quedando en la órbita británica, las relaciones internacionales mexicanas estuvieron marcadas, desde la crisis del Primer Imperio y la gestación de la Primera República Federal, no sólo por los vigorosos intereses mercantiles y financieros británicos, sino también por la vecindad con la república estadounidense, que dinamizó conexiones político-diplomáticas y económicas muy particulares y disputas territoriales, como hemos visto aquí. Las relaciones con el país vecino se desplegaron en varias esferas (diplomática, económica, militar) y mantuvieron una dinámica compleja determinada fundamentalmente por la competencia mercantil y estratégica con Europa, y por preocupaciones acerca de las realidades de la zona fronteriza en el periodo estudiado. En cambio, las interacciones con la potencia británica se edificaron predominantemente en los ejes diplomático-político y económico-financiero.

Amparadas por los acuerdos firmados durante la Primera República Federal (1824-1830), las interacciones con Gran Bretaña adoptarían una dinámica encauzada —y centrada— en la esfera económica. Desde 1824 el comercio británico sustituyó el predominio español, cobijado bajo el

sistema de monopolio, que había fungido como columna vertebral del funcionamiento del Imperio hispánico en ultramar hasta comienzos del siglo XVIII. Desde entonces y hasta 1870, aproximadamente, el comercio exterior mexicano se concentró en los mercados británicos, de donde procedían más del 50% de las importaciones, y sus puertos fueron el principal destino de los productos minerales precisos, que continuaban, como en la época colonial, siendo el principal producto de exportación mexicano.

Podría decirse que los cambios no fueron visibles en la composición del comercio exterior, sino al contrario, hubo cambios radicales en la composición de los socios comerciales: Inglaterra, seguida de Francia, Estados Unidos, Hamburgo y Bremen desplazaron a España en el control del comercio exterior de México (Sánchez Santiró, 2010: 297). Si los agentes comerciales y las instituciones mercantiles eran otras muy distintas de las del dominio hispánico, cabe señalar que el patrón de comercio exterior mantuvo continuidad con las pautas de finales del siglo XVIII. Al lado de la plata, seguida por el oro, acuñados y en barras, despuntaron también otros productos como los tintes (palo de tinte, grana cochinilla, índigo) y algunos productos de origen agropecuario (maderas, azúcar, pieles, cueros, vainilla, especias, café). Las importaciones se mantuvieron concentradas mayormente en textiles (más del 50% de las importaciones), vinos, licores, alimentos y productos suntuarios, así como en minerales (azogue, esencial para el desarrollo de la industria argentífera).

No obstante, con respecto al predominio del comercio británico, cabe destacar algunas precisiones: un porcentaje nada desdeñable de ese comercio se realizaba en la flota mercantil estadounidense (en 1855, el 50% de las importaciones mexicanas llegaba en barcos de bandera estadounidense). Así, el predominio británico en materia de mercancías importadas no siempre fue equivalente a una hegemonía británica en las casas de importación, cuya función se fue ampliando al campo de las finanzas: si desde la década de 1820 los comerciantes británicos oficiaban también de banqueros (*merchant bankers*), después de los años cuarenta prefirieron dejar la comercialización de sus productos a otros comerciantes, por ejemplo españoles y franceses, destacando el importante ascenso de los comerciantes hanseáticos, principalmente alemanes (Bernecker, 2006: 130-131). Después de mediados del siglo, además, el comercio británico se concentró en mercados más grandes

y rentables: China, el Imperio británico, Argentina, donde Gran Bretaña mantenía una posición preferente (Bernecker, 2006).

Así pues, en la esfera de las relaciones económicas internacionales los cambios con respecto al periodo colonial fueron muy acusados, al incorporarse nuevas conexiones, nuevos actores y nuevos ámbitos de interacción, como el financiero, tal como se ha visto a lo largo de este capítulo. En lo que respecta al flujo de capitales, puede decirse que el mercado de capitales británico aportó la provisión principal de fondos al erario público mexicano mediante la emisión de empréstitos, funcionando en Londres el Comité Internacional de Tenedores de Bonos. Cabe destacar que los negocios vieron una especialización creciente alrededor de mediados del siglo, descendiendo la importancia de la función mediadora de las casas comerciales —multifuncionales, incursionaban en minas, tierras, industria textil, comercio, y finanzas— que, en manos de comerciantes hispanos, mexicanos y europeos, habían sustituido, después de la Independencia, a los consulados de comercio de la época colonial, para dar paso creciente a sociedades de inversión.

Una actividad que se conectaba con el mercado mundial era, por antonomasia, la minería: desde la Independencia, México recibió flujos de inversión británica en minas (ésta representaba hasta 1865 más de 50% de lo invertido por británicos en ese rubro en toda América Latina) (Parrá y Riguzzi, 2008). Sin embargo, los flujos de capital británico en minas cayeron en franco declive como resultado del acontecer político y financiero de los años 1854 y 1876, afectando ello también el comercio con puertos de Gran Bretaña.

A la luz de esta trayectoria declinante de la inversión extranjera en minería a lo largo del periodo, cabe preguntarse cómo impactaron la inestabilidad política, las guerras y las intervenciones extranjeras a las relaciones económicas internacionales mexicanas. Los estudios disponibles demuestran que, pese a lo que puede suponerse, los ciclos de inestabilidad y violencia afectaron profundamente las relaciones financieras. Pero no siempre ni en todos los casos, tuvieron efectos negativos sobre el comercio exterior: algunos comerciantes, algunas regiones, sufrieron daños, mientras otros experimentaron auges notables e inesperados (como por ejemplo, el puerto de Matamoros durante la Guerra de Reforma y la guerra de intervención europea). Numerosas investigaciones han demostrado que no todo fue destrucción, y que tuvo lugar una cierta recuperación del crecimiento económico a lo largo del periodo,

en la forma de una reestructuración de la economía colonial. Al respecto, tal como ha afirmado recientemente Ernest Sánchez Santiró (2010), la economía del México independiente fue más abierta al comercio y finanzas internacionales que la del periodo novohispano, experimentando México cambios en la organización regional y sectorial de la producción, la procedencia, organización y circulación del capital, y las rutas del comercio. Por ejemplo, precisamente la guerra de intervención europea y la erección del Segundo Imperio Mexicano, a la vez que arrasaron con la actividad económica en amplias regiones del país, por el arrasamiento militar y el desarrollo de una economía de guerra, que funcionaba conforme a exacciones forzosas y confiscaciones, despertaron, por otra parte, el interés de financieros galos y británicos por explotar el potencial de negocios del país, dando paso a la fundación del Banco de Londres, México y Sudamérica (1864) y a la fundación de la Compañía Imperial del Ferrocarril Mexicano, que después de la derrota del emperador se convertiría en la Mexican Railway Company, empresa con mayoría de capital británico.

Empero, si se evalúan la magnitud relativa y profundidad de las interacciones económicas de México en sus tres componentes principales a lo largo del periodo 1830-1870, como son el comercio exterior, la inversión de capital y los flujos financieros, debe señalarse que la participación mexicana en los mercados internacionales de bienes y factores fue limitada. La conexión de México con la economía internacional, si se enfoca desde el ángulo de los procesos de globalización en la economía internacional de mediados del siglo XIX, fue débil al lado de otras áreas del orbe, como Sudamérica y Asia, imponiéndose, por causa de los avatares políticos, financieros y militares aquí relatados, un aislamiento y cierta marginación de la economía mexicana con respecto al movimiento de factores a escala mundial hasta las últimas dos décadas del siglo XIX (Riguzzi, 2010: 379-386).

Las interacciones de México con las potencias europeas alcanzaron rasgos diferenciados de conflicto y distanciamiento durante buena parte del periodo comprendido en este capítulo, que se distinguieron dentro del contexto hispanoamericano. La dinámica de conversaciones y acuerdos de comercio que fluyó desde la Independencia con la Corona británica, contrasta con las embarazosas relaciones de la República Mexicana con su antigua metrópoli. Los vínculos y conexiones con España difirieron de los mexicano-británicos, pues éstos se construyeron en torno a

prioridades y preferencias de orden comercial, y de conveniencias políticas euroatlánticas, mientras que las relaciones con Madrid se centraron predominantemente en cuestiones políticas e incluso estratégicas (el Caribe español), que además estuvieron determinadas por los avatares políticos, tanto metropolitanos como mexicanos.

España, empero, conservó importancia fundamental en la política y negocios de México a lo largo del periodo —tanto en la capital como en provincia y puertos—, e influyó de forma sobresaliente en la situación internacional del país a lo largo de todo el siglo, y manteniendo los españoles un lugar central en el debate público mexicano (Pérez Vejo, 2008). Las conexiones con la antigua metrópoli, se mantuvieron —con altibajos— todo el siglo XIX, y en lo general fueron intensas en las esferas migratoria, cultural y diplomática. La colonia española era la principal comunidad extranjera en México, con dos grandes grupos: los peninsulares que residían desde la época previa a la Independencia, considerados ya mexicanos por el Tratado de Córdoba, ratificado ello por las centralistas Siete Leyes (diciembre de 1836), y los españoles inmigrantes, avecindados con posterioridad. El tema de su nacionalidad era espinoso y ambiguo, los nacidos en México no dudaban en solicitar su nacionalidad española, a lo cual se opusieron, reiteradamente, los gobiernos en México, hasta 1842, cuando fue autorizado. El asunto de la nacionalidad, como han demostrado los estudios de Antonia Pi-Suñer y Erika Pani, consumió muchos de los tratados entre las autoridades mexicanas y diplomáticos españoles. Las imágenes negativas de agravios de la Conquista y el desprecio a lo “gachupín” de la guerra de Independencia persistieron en el imaginario popular, impregnando el debate por la identidad de México y los mexicanos, y ello, sumado al importante papel del comercio español al por menor en el abasto de mercancías de consumo, puso en el ojo del huracán a la población española, siendo sujeto de brotes de hispanofobia. Así, las explosiones de hispanofobia —tanto como las de hispanofilia, por contraste a la influencia anglosajona— representaron una constelación de conflictos raciales, sociales, económicos y políticos en la sociedad mexicana (véase los estudios reunidos en Sánchez Andrés, Pérez Vejo y Landavazo, 2007). Fueron factores de tensión e incompreensión en las relaciones diplomáticas con España, al generar un sinfín de malentendidos, reclamaciones pecuniarias por causa de los daños a las propiedades y las personas, y altibajos diplomáticos (incluida la expulsión de diplomáticos).

Las relaciones diplomáticas con Francia sufrieron marcados altibajos y alcanzaron varios picos de conflicto —la Guerra de los Pasteles y la Intervención—, así como periodos breves de entendimiento y cooperación en el terreno del comercio, de la cultura y de la formación militar. A mediados del siglo XIX la colonia francesa era la segunda en rango de importancia, siguiendo a la española, incluso había; en 1855 varias escuelas francesas en la Ciudad de México, a donde también enviaban a sus hijos las élites mexicanas (Pi-Suñer, Riguzzi y Ruano, 2012: 157). Como se vio arriba, las negociaciones para un tratado de amistad y comercio con Francia se habían dilatado notablemente después de la Independencia. Luego, un episodio de cañoneras por causa de reclamos contenciosos planteados por comerciantes franceses, que buscaban defender sus privilegios de comercio —la llamada Guerra de los Pasteles (noviembre de 1838-marzo de 1839)—, derivó en el bloqueó del puerto de Veracruz, perjudicando principalmente a los intereses del comercio británico en el Golfo (Ibarra Bellon, 1998: 133-141, 445). Después tuvo lugar una efímera aproximación o *detente*, alimentada por el fortalecimiento republicano de ambas naciones desde 1848, tal como ha mostrado Nancy Backer (1979).

El resultado de este acercamiento entre Francia y México se plasmó en la Convención Levasseur-Herrera (1851), por la que el gobierno mexicano reconoció las deudas por más de 1 700 000 dólares con ciudadanos franceses, y suscribió acuerdos bilaterales de cooperación militar. México necesitaba profesionalizar y modernizar su ejército, y la industria militar francesa y sus reconocidas escuelas militares fueron consideradas por los presidentes José Joaquín Herrera, Mariano Arista y Antonio López de Santa Anna la mejor alternativa para reformar las fuerzas armadas del país. Así, entre 1848 y 1853 se estableció una pauta de colaboración militar mexicano-francesa que perduraría —aunque con marcadas discontinuidades, por causa de la intervención y suspensión de relaciones— por medio siglo. Esta cooperación no alcanzó el carácter de entrenamiento militar, las fuerzas armadas mexicanas no recibirían, a diferencia de otros ejércitos sudamericanos en ese periodo, entrenamiento profesional a manos de ninguna misión militar extranjera, tal como han demostrado las investigaciones de Alicia Hernández Chávez sobre la formación de las fuerzas armadas mexicanas y su función en el montaje de la República (Hernández Chávez, 2012: 55). Además de la cooperación militar, las élites mexicanas, al igual que sus pares de His-

panoamérica, desarrollaron admiración y afinidad por la cultura francesa, siendo la prensa periódica un vehículo fundamental de difusión de las ideas políticas y cultura francesa en el México decimonónico.

Vemos que el curso de las relaciones del México independiente con los países de Europa continental fue fluctuante, influido por la dinámica de cambios políticos, en particular la prolongada tensión bascular entre la libertad y el orden de los regímenes europeos. Estas oscilaciones incidieron en la definición tanto de prioridades estratégicas como mercantiles con las naciones americanas. Gracias a las investigaciones de Antonia Pi-Suñer y Paolo Riguzzi sabemos que las relaciones México-Europa estuvieron marcadas por una creciente divergencia de trayectorias diplomáticas y comerciales: mientras la Independencia impulsó las relaciones económicas con Europa, la diplomacia formal México-Europa se afianzaba con lentitud y altibajos. Al contrario, cuando, a finales del siglo XIX (véase el capítulo siguiente) las relaciones diplomáticas mexicano-europeas se habían recompuesto, las relaciones económicas con Europa se vieron en retroceso frente al pujante desarrollo de los negocios, comercio e inversiones de capitales estadounidenses en México. Luego de la expulsión de las fuerzas de ocupación y del asesinato del emperador Maximiliano, se afianzó un paulatino distanciamiento político y diplomático de Europa, coincidente con un progresivo declive del interés europeo, que percibía a la nación mexicana crecientemente integrada al área de influencia geopolítica estadounidense (Pi-Suñer *et al.*, 2011: 32).

Los compromisos con las potencias concentraron la actividad diplomática de la naciente República Mexicana. El caso opuesto fueron las conexiones con las jóvenes repúblicas americanas, excepto con la vecina Guatemala, que, por su condición fronteriza y por su reciente independencia de México (1821) e integración a las Provincias Unidas de Centroamérica (1823), alcanzó preeminencia en los negocios diplomáticos. Los principales vínculos entre gobiernos iberoamericanos se canalizaron por medio de representantes diplomáticos en Londres, París, Madrid y Washington, lo que expresó la precariedad de los nexos entre los países americanos. Mientras que París venía siendo, desde finales del siglo XVIII, el centro de reunión de las élites hispanoamericanas, Washington a mediados del siglo XIX comenzó a cobrar importancia como capital diplomática mundial al lado de la urbe francesa.

Las relaciones con las repúblicas centroamericanas y sudamericanas, en contraste a las sostenidas con las potencias, fueron episódicas y que-



daron restringidas a cuestiones puntuales de índole diplomática. De las repúblicas hispanoamericanas, la primera en establecer relaciones con México había sido Colombia, firmando en octubre de 1823 un Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua, una alianza defensiva entre ambas naciones que se proponía, incluso, realizar operaciones navales conjuntas para defender la independencia en el mar Caribe. Después, a comienzos de la década de 1830, los gobiernos conservadores y centralistas prohicieron proyectos de “pacto de familia” (entendidos como pactos de amistad y alianza defensiva entre los miembros de la familia hispanoamericana emancipada), y enviaron plenipotenciarios a América Meridional para negociar la firma de acuerdos de amistad y comercio con Perú, Chile y el imperio de Brasil. Estos esfuerzos fructificaron únicamente en un Tratado de Amistad, Comercio y Navegación con Chile en marzo de 1831. Éste finalmente no fue ratificado, debido a los cambios políticos ocurridos en ambos países, y a las diferentes prioridades de los gobiernos de Chile, que optaron por afianzar el ámbito bilateral en sus relaciones diplomáticas con Hispanoamérica, desestimando los proyectos de unión defensiva continental.

Conforme las guerras de Independencia quedaban atrás, perdieron vigencia los proyectos de unión y confederación diseñados por el caudillo independentista Simón Bolívar, así como los de “uniones de familia” y alianzas defensivas. Las disputas intestinas y las amenazas intervencionistas de las potencias se sumaron a las discordias y litigios que se suscitaban entre naciones vecinas, para socavar el hispanoamericanismo de los años de las guerras de emancipación, tal como ha mostrado Jaime E. Rodríguez O. Pasado el ciclo de guerras intestinas e intervención extranjera en México (y de guerras fratricidas en América del Sur) las relaciones de México con sus vecinos del centro y sur de América después de la Primera Guerra Mundial se vertebrarían en torno a la diplomacia por la defensa de principios comunes (como el de autodeterminación, no intervención, defensa de la paz, y el esfuerzo de cooperación en la creación de un ámbito de relación multilateral).

#### CONSIDERACIONES FINALES

La historia mexicana de este periodo evidencia las dificultades y complejidad en las conexiones de la política interior con la dinámica inter-

nacional, marcadas por la reticencia constante de las grandes potencias a reconocer sus gobiernos. Ello no sólo limitó las posibilidades del país para convertirse en un actor autónomo dentro del escenario internacional, sino que restó legitimidad a sus gobernantes en la arena política interna, incidiendo en una gobernabilidad por demás frágil, facciosa y desgarrada. Como hemos visto, en el periodo aquí estudiado sobresalieron los litigios territoriales, las dificultades para allanar rivalidades diplomáticas por causa de motivos financieros, e intrincadas discordias internas que pusieron en peligro los principios de integridad y soberanía territorial.

Ahora bien, retomando este último aspecto, cabe señalar que, a pesar de los episodios bélicos, secesiones, incursiones e intervenciones territoriales y amenazas de cañoneras en las costas, la zozobra internacional del México decimonónico no se puede interpretar sólo en razón de los afanes imperiales de las potencias, las intromisiones extranjeras en los asuntos internos ni los propósitos expansionistas de los vecinos. Más bien, como hemos explicado a lo largo de estas páginas, las relaciones de México con el eje atlántico fueron resultado de la interacción, articulación e interdependencia de los asuntos internos —la enmarañada dinámica nacional política, social y económica— con el contexto internacional, no sólo diplomático, sino también militar, comercial y financiero. Pese a ello, México negoció, suscribió y ratificó, durante el periodo estudiado, varias convenciones y tratados con las potencias y naciones vecinas. No obstante, estos acuerdos no estuvieron exentos de controversia, pues provocaron discordias entre los gobiernos firmantes y los grupos de interés a los que afectaban o que se beneficiaban de ellos y fueron impugnados, en ocasiones, quedando sin ratificación.

Durante las dos últimas décadas del siglo XIX los dilemas mexicanos de medio siglo en pos de la soberanía, una soberanía que se develaba esquivada, encontraron finalmente respiro. Si bien este capítulo mostró el panorama cambiante e intrincado de la historia internacional mexicana, también buscó ilustrar, de forma somera, los itinerarios por los cuales una joven república agobiada por los conflictos facciosos, las pugnas ideológicas, las tendencias centrífugas de los poderes locales y los apremios financieros logró superar dificultades y transformar lenta, pero positivamente, sus vínculos y relaciones internacionales mientras consolidaba, en el escenario interno, un orden liberal. Al final a lo largo de desventurados años, las diversas tormentas internacionales que se su-

maron a las internas se lograron afrontar. Sin embargo, sería por poco tiempo; las reclamaciones y conflictos internacionales pronto volverían a ser moneda corriente, amenazando la soberanía y el reconocimiento internacional del país, con la irrupción de un cúmulo de movimientos sociales y políticos: la Revolución mexicana, cuya etapa armada, a partir de 1913, causó el desmoronamiento y la desintegración del Estado liberal porfiriano. Estos avatares, empero, constituyen la materia del siguiente capítulo.

#### BIBLIOGRAFIA

- Ávila, Alfredo y Alicia Salmerón (coords.) (2012), *Partidos, facciones y otras calamidades. Debates y propuestas acerca de los partidos políticos en México, siglo XIX*, México, Comisión Federal de Electricidad / Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/Universidad Nacional Autónoma de México.
- Barker, Nancy Nichols (1979), *The French Experience in Mexico, 1821-1861: A History of Constant Misunderstanding*, Chapel Hill, Universidad de Carolina del Norte.
- Bernecker, Walther (2006), "Competencia comercial europea a través del Atlántico: el caso de México, siglo XIX", en Sandra Kuntz Ficker y Horst Pietschmann (eds.), *México y la economía atlántica, siglos XVIII-XX*, México, El Colegio de México, pp. 109-142.
- Careaga Viliesid, Lorena (2000), *De llaves y cerrojos: Yucatán, Texas y Estados Unidos a mediados del siglo XIX*, México, Instituto de investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Connaughton, Brian (2010), "Modernización, religión e iglesia en México (1810-1910): vida de rasgaduras y reconstituciones", en Erika Pani (coord.), *Nación, constitución y reforma, 1821-1908 (III)*, México, Fondo de Cultura Económica / Consejo Nacional para la Cultura y las Artes / Centro de Investigación y Docencia Económicas, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México / Serie Historia Crítica de las Modernizaciones en México, pp. 238-274.
- Costeloe, Michael (2003), *Bonds and Bondholders. British Investors and Mexico's Foreign Debt, 1824-1888*, Westport, Connecticut.
- Crespo, Victoria (2013), *Del rey al presidente. Poder ejecutivo, formación*

- del Estado y soberanía en la Hispanoamérica revolucionaria 1810-1826*, México, El Colegio de México.
- Galeana, Patricia (2010), *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores (III). Disputa por la soberanía*, México, El Colegio de México.
- Guerrero, Omar (1993), *Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores / Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos.
- Hale, Charles (1957), "La guerra con Estados Unidos y la crisis del pensamiento mexicano", en Charles Hale, *El pensamiento político en México y Latinoamérica*, México, El Colegio de México, pp. 3-30.
- (2012), *El pensamiento político en México y América Latina. Artículos y escritos breves*, selección y edición de Gabriel Torres Puga y Josefina Z. Vázquez, México, El Colegio de México.
- Hernández Chávez, Alicia (2012), *Las fuerzas armadas mexicanas. Su función en el montaje de la República*, México, El Colegio de México.
- Herrera Pérez, Octavio (2006), *La zona libre. Excepción fiscal y conformación histórica de la frontera norte de México*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores / Dirección General del Acervo Histórico Diplomático.
- Ibarra Bellon, Araceli (1998), *El comercio y el poder en México, 1824-1864*, México, Fondo de Cultura Económica / Universidad de Guadalajara.
- Johansen, Frédéric (2012), "El imposible pluralismo político: del exclusivismo y otros vicios de los partidos políticos en el México de la Reforma", Alfredo Ávila y Alicia Salmerón (coords.), *Partidos, facciones y otras calamidades. Debates y propuestas acerca de los partidos políticos en México, siglo XIX*, México, Comisión Federal de Electricidad / Consejo Nacional para la Cultura y las Artes / Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 106-139.
- Kuntz Ficker, Sandra (coord.) (2010), *Historia económica general de México. De la colonia a nuestros días*, México, El Colegio de México / Secretaría de Economía.
- Kuntz Ficker, Sandra y Horst Pietschmann (eds.) (2006), *México y la economía atlántica, siglos XVIII-XX*, México, El Colegio de México.
- Lajous, Roberta (2010), *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores (IV). La política exterior del porfiriato*, México, El Colegio de México.
- Muñoz, Laura (coord.) (2008), *Mar adentro: espacios y relaciones en la*

- frontera México-Caribe*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora (colección Historia Internacional).
- Meyer, Lorenzo (1991), *Su majestad británica contra la Revolución mexicana, 1900-1950. El fin de un imperio informal*, México, El Colegio de México.
- Palacios, Guillermo (2001), *Intimididades, conflictos y reconciliaciones: México y Brasil 1822-1993*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores / Dirección general del Acervo Histórico Diplomático (colección Latinoamericana).
- Palacios, G. (2011), “América del Sur”, en M. de Vega (coord.), *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores. Consultado en <[http://www.sre.gob.mx/acervo/images/libros/RI/vol\\_4\\_america\\_%20del\\_%20sur.pdf](http://www.sre.gob.mx/acervo/images/libros/RI/vol_4_america_%20del_%20sur.pdf)>.
- Pani, Erika (2001), *Para mexicanizar el Segundo Imperio: imaginario político de los imperialistas*, México, El Colegio de México / Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- (2012), “Ciudadanos precarios: naturalización y extranjería en México decimonónico”, *Historia Mexicana*, vol. LXII, 242, octubre-diciembre, pp. 622-674.
- Pani, Erika (coord.) (2010), *Nación, constitución y reforma, 1821-1908*, México / Fondo de Cultura Económica / Consejo Nacional para la Cultura y las Artes / Centro de Investigación y Docencia Económicas / Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (serie Historia Crítica de las Modernizaciones en México, III).
- Parra, A. y P. Riguzzi (2008), “Capitales, compañías y manías británicas en las minas mexicanas, 1824-1914”, *Historias*, núm. 71, pp. 35-57.
- Pearce, Adrian J. (2014), *British Trade with Spanish American, 1763-1808*, Liverpool, University Press.
- Pérez Vejo, Tomás (2008), *España en el debate público mexicano, 1836-1867. Aportaciones para una historia de la nación*, México, El Colegio de México / Instituto Nacional de Antropología e Historia-Escuela Nacional de Antropología e Historia.
- Pi-Suñer, A., P. Riguzzi y L. Ruano (2011), “Europa”, en M. de Vega (coord.), *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores. Consultado en <[http://www.sre.gob.mx/acervo/images/libros/RI/vol\\_5\\_europa.pdf](http://www.sre.gob.mx/acervo/images/libros/RI/vol_5_europa.pdf)>.

- Pi-Suñer Llorens, Antonia y Agustín Sánchez Andrés (2003), *Una historia de encuentros y desencuentros: México y España en el siglo XIX*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Dirección General del Acervo Histórico Diplomático.
- Pietschmann, Horst (2006), "México y la economía atlántica. Redes comerciales, comerciantes y política exterior ca., 1770-1830", en Sandra Kuntz Ficker y Horst Pietschmann (eds.), *México y la economía atlántica, siglos XVIII-XX*, México, El Colegio de México, pp. 25-40.
- Pletcher, David (1973), *The Diplomacy of Annexation. Texas, Oregon and the Mexican War*, Missouri, University of Missouri Press.
- Riguzzi, Paolo (1992), "México, Estados Unidos y Gran Bretaña, 1867-1910: una difícil relación triangular", *Historia Mexicana*, vol. XLI, enero-marzo, pp. 365-436.
- (2002), "Las relaciones de México con Estados Unidos, 1878-1888: apertura económica y políticas de seguridad", *Jahrbuch Für Geschichte Lateinamerikas*, Band 39, pp. 299-321.
- (2003), *¿Reciprocidad imposible? La política del comercio entre México y Estados Unidos, 1857-1938*, Estado de México, El Colegio Mexiquense / Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- (2010), "México y la economía internacional, 1860-1930", en Sandra Kuntz Ficker (coord.), *Historia económica general de México. De la colonia a nuestros días*, México, El Colegio de México / Secretaría de Economía, pp. 377-409.
- Riguzzi, Paolo y Patricia de los Ríos (2012), *Las relaciones México, Estados Unidos, 1756-2010 (II). ¿Destino no manifiesto? 1867-2010*, México / Universidad Nacional Autónoma de México / Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Rodríguez O., Jaime E. (1980), *El nacimiento de Hispanoamérica. Vicente Roca fuerte y el hispanoamericanismo, 1808-1832*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Rojas, Rafael (2001), *Cuba mexicana. Historia de una anexión imposible*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores / Dirección General del Acervo Histórico Diplomático.
- Sánchez Andrés, Agustín, Tomás Pérez Vejo, Marco Antonio Landavazo (coords.) (2007), *Imágenes e imaginarios sobre España en México. Siglos XIX y XX*, México, Porrúa / Instituto de Investigaciones Históricas / Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo / Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

- Sánchez Santiró, Ernest (2009), *Las alcabalas mexicanas, 1821-1857: los dilemas en la construcción de la hacienda nacional*, México, Instituto de investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- (2010), “El desempeño de la economía mexicana, 1810-1860: de la colonia al estado-nación”, en Sandra Kuntz (coord.), *Historia económica general de México. De la colonia a nuestros días*, México, El Colegio de México / Secretaría de Economía.
- Schiavon, Jorge, Daniela Spenser y Mario Vázquez Olivera (2006), *En busca de una nación soberana. Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas/ Secretaría de Relaciones Exteriores-Dirección General del Acervo Histórico Diplomático.
- Serrano Ortega, José Antonio (2012), “Epílogo. La república federal desde los estados, 1824-1835”, en Josefina Zoraida Vázquez y José Antonio Serrano Ortega (coords.), *Práctica y fracaso del primer federalismo mexicano (1824-1835)*, México, El Colegio de México, pp. 595-610.
- Soto, Miguel (2012), “Texas y la federación mexicana”, en Josefina Zoraida Vázquez y José Antonio Serrano Ortega (coords.), *Práctica y fracaso del primer federalismo mexicano (1824-1835)*, México, El Colegio de México, pp. 575-594.
- Suárez Argüello, Ana Rosa (2003), *La batalla por Tehuantepec: el peso de los intereses privados en la relación México-Estados Unidos, 1848-1854*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Terrazas y Basante, Marcela y Gerardo Gurza Lavalle (2012), *Las relaciones México-Estados Unidos, 1756-2010, I: Imperios, repúblicas y pueblos en pugna por el territorio, 1756-1867*, México, Universidad Nacional Autónoma de México / Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Toussaint Ribot, Mónica et al. (2001), *Vecindad y diplomacia. Centroamérica en la política exterior mexicana, 1821-1988*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Dirección General del Acervo Histórico Diplomático.
- Trujillo Bolio, Mario (2005), *El Golfo de México en la centuria decimonónica. Entornos geográficos, formación portuaria y configuración marítima*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social / Porrúa.
- Vázquez, Josefina Zoraida (1991), “El pacto de familia. Intereses mexicanos para la integración hispanoamericana, 1830-1847”, *Revista de Indias*, vol. LI, núm. 193, pp. 545-570.

- Vázquez, Josefina Zoraida (2010), *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores (II). México, Gran Bretaña y otros países*, México, El Colegio de México.
- (coord.) (1997), *México al tiempo de su guerra con Estados Unidos*. México, Fondo de Cultura Económica / El Colegio de México / Secretaría de Relaciones Exteriores.
- (2003), *El establecimiento del federalismo en México 1821-1827*, México, El Colegio de México.
- Vázquez, Josefina Zoraida y José Antonio Serrano Ortega (coords.) (2012), *Práctica y fracaso del primer federalismo mexicano (1824-1835)*, México, El Colegio de México.
- Vázquez Olivera, Mario (2012), “El confín de la república. Chiapas y la primera república federal, 1824-1835”, en Josefina Zoraida Vázquez y José Antonio Serrano Ortega (coords.), *Práctica y fracaso del primer federalismo mexicano (1824-1835)*, México, El Colegio de México, pp. 545-570.



## LA APERTURA AL MUNDO

### ALTIBAJOS EN LA CONSOLIDACIÓN DE LA SOBERANÍA, 1880-1930

*María Cecilia Zuleta*<sup>1</sup>

La historia de México pasó por profundas transformaciones en el medio siglo comprendido entre la *Belle Époque* y la crisis global del capitalismo en 1929. Los cambios y alteraciones del orden mundial fueron brindando oportunidades inéditas y planteando problemas y desafíos a México en sus relaciones internacionales, la diplomacia, el comercio exterior, las finanzas, la geopolítica y la defensa. Con el impulso convergente de las fuerzas internas y externas, surgieron en esos años nuevas formas y mecanismos en las relaciones internacionales del país.

Por un lado, alcanzó relieve, junto con la ya tradicional diplomacia bilateral, una diplomacia multilateral, principalmente en la participación en conferencias internacionales e interamericanas (Carmagnani, 2004).<sup>2</sup> Destaca, en segundo lugar, la ruptura de un ciclo casi secular de intromisiones e intervenciones extranjeras, aunque durante la revolución hubo momentos de incertidumbre frente a episodios de intervención entre 1914 y 1917, el peligro de una ocupación permanente fue alejado. Si bien mediaron fuertes altibajos, puede decirse que a lo largo

<sup>1</sup> La autora agradece el muy generoso apoyo brindado por Paolo Riguzzi (El Colegio Mexiquense) en la elaboración del presente texto, así como los útiles comentarios a versiones previas de Sandra Kuntz Ficker. Los errores son competencia exclusiva de María Cecilia Zuleta.

<sup>2</sup> Por ejemplo, la participación mexicana en Conferencias y Convenciones Internacionales de Paz en La Haya, en 1902 y 1907, o las Conferencias Panamericanas (véase nota 3). La diplomacia multilateral adquirió creciente relevancia, ocupando los huecos de las relaciones bilaterales y marcando el inicio de una diplomacia abierta, que reemplazó el patrón de una diplomacia secreta y cerrada del periodo previo, la era de la *realpolitik*.

del periodo se fue afianzando y afirmando la soberanía. Superadas varias amenazas de intervención durante la etapa armada de la revolución, pudo rendir frutos la estrategia persistente de los gobiernos revolucionarios, mantenida desde 1916, de sostener y afirmar la decaída soberanía no en acciones militares, sino en la negociación y defensa de un conjunto de principios doctrinarios. Se logró con ello evitar la ocupación extranjera permanente, y se consiguió afianzar las doctrinas de no intervención y autodeterminación en asuntos de política interna de Estados soberanos.

En las páginas siguientes se describen, de modo general, las relaciones internacionales de México entre 1880 y 1930, considerando dos planos explicativos. Primero, exponemos una aproximación cronológica que presenta una visión sintética de sus grandes líneas y dinámicas. En una segunda parte, se analizan los rasgos distintivos y parámetros principales de estas relaciones, identificando tanto sus esferas de interacción más importantes —político-diplomática, económico-financiera, ideológico-cultural y militar— como las principales áreas o regiones de relación: Europa, Estados Unidos de América y América Latina.

El capítulo se centra más en el estudio de las interacciones bilaterales mexicanas, y menos en las relaciones de México en ámbitos multilaterales, debido a las limitaciones que impone la aproximación sintética.<sup>3</sup> Asimismo, intenta recoger las notables contribuciones que desde el último cuarto de siglo han venido renovando y modificando las visiones e interpretaciones de la historia internacional mexicana, y que han confrontado y matizado los análisis reduccionistas que examinaban las relaciones internacionales porfirianas tras la lente de la revolución (Riguzzi y Zuleta, 2006).<sup>4</sup> A continuación se presenta un relato histórico que integra tanto elementos descriptivos como elementos analíticos e interpretativos de la historia internacional mexicana de este periodo,

<sup>3</sup> Particular importancia tuvo la participación de México en la Unión de las Repúblicas Americanas, organización que surgió por iniciativa de los Estados Unidos con una primera conferencia en Washington (1889-1890). La Unión Panamericana, fundada en 1910, dio lugar al llamado Sistema Interamericano, de creciente peso en el ámbito internacional, particularmente en el terreno del derecho (dando fundamento al Derecho Interamericano, con acuerdos para prevenir conflictos, acuerdos antibélicos, arbitraje pacífico de conflictos, convenciones sobre asilo y refugio, y la afirmación del principio de la no intervención en asuntos internos de los países, al lado de las doctrinas Calvo y Drago). Véase más adelante.

<sup>4</sup> Una síntesis y discusión de las contribuciones entre 1980 y 2005.

atendiendo la complejidad y diversidad de los procesos, la multiplicidad de variables, así como las controversias, no sólo diplomáticas, sino también historiográficas.

#### SITUACIÓN INTERNACIONAL Y ACONTECER MEXICANO

El periodo entre 1876 y 1910 se conoce convencionalmente como “Porfiriato” por mantenerse casi continuadamente Porfirio Díaz en la presidencia de México.<sup>5</sup> Su última presidencia, y el orden político y económico que había conseguido construir a lo largo de cuatro décadas, se derrumbaron entre 1910 y 1911. Díaz se vio obligado, después de unas controvertidas elecciones y en medio de un movimiento político opositor extendido, a abandonar el país, dejándolo en la incertidumbre política y en una profunda convulsión social, que plasmó en varios movimientos armados: la Revolución. El ciclo armado de la revolución comprendió prácticamente la segunda década del siglo (1911-1920).

Durante la segunda mitad del siglo XIX, la expansión global del capitalismo creó un nuevo orden internacional propicio al desarrollo de la competencia entre el imperialismo europeo y el estadounidense, e impulsó mutaciones de orden político, económico-financiero, y geopolítico. Apenas iniciado el siglo XX, se desataron conflictos bélicos, como la Primera Guerra Mundial (1914-1918), y brotaron movimientos anticapitalistas. La Revolución en Rusia resultó en la constitución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) en 1922, el primer Estado socialista del orbe. El sistema capitalista sufrió severo quebranto a finales de 1929, una crisis general que afectó los negocios y la dinámica económica global.

En ese tránsito del siglo XIX al XX, las circunstancias y el acontecer político mexicanos, marcados por las reformas liberales y la consolidación del Estado liberal, y posteriormente por la guerra civil y la disrupción política e institucional, convergieron con cambios profundos del escenario mundial. Desde 1910, el ciclo de guerra interna y Revolución —particularmente su etapa armada desde 1914, aunada al choque externo de la Primera Guerra Mundial—, trajo dificultades, turbulencias

<sup>5</sup> Con la única interrupción de la presidencia de Manuel González, 1880-1884, quien gobernó bajo la sombra de la autoridad de Díaz.

y una dinámica de tensiones e interrupciones frecuentes en las relaciones con las potencias. Por oposición, una vez emprendidos el lento afianzamiento de un nuevo orden económico posrevolucionario y la institucionalización de un nuevo aparato estatal en México, la crisis de 1929 encontró nuevamente al país en un proceso de recomposición de sus vínculos e inserción internacional. Así, las relaciones internacionales mexicanas no tuvieron a lo largo de este periodo un desarrollo lineal, sino, al contrario, una dinámica muy cambiante, determinando los asuntos político-diplomáticos y financieros fuertes altibajos, en menoscabo de las fluidas relaciones y conexiones internacionales.<sup>6</sup>

Desde una perspectiva general y cronológica, pueden identificarse tres momentos principales en la historia internacional mexicana del periodo: una primera etapa de normalización y consolidación (1880-1910), una segunda de desmoronamiento y de diplomacia de guerra (1911-1919), y una de reconstrucción, signada por la paulatina resolución de las principales controversias surgidas de la guerra y revolución, y por la creciente recomposición de las conexiones internacionales (1920-1930). Estos tres momentos se estudian a continuación.

#### CONSOLIDACIÓN EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL (1880-1910)

Porfirio Díaz, caudillo nacido en Oaxaca, llegó al poder enfrentando un panorama interno accidentado, mientras en Estado Unidos asumía como nuevo presidente Rutherford Hayes. Después de la incertidumbre inicial agravada por la negativa de reconocimiento a su gobierno por aquél país, las relaciones internacionales mexicanas se fueron ordenando lentamente, demorando un lustro su normalización. Por su parte, Estados Unidos brindó el esperado reconocimiento a Porfirio Díaz a finales de 1878, no sin debates en el Congreso y la opinión pública, que intentó contrarrestar una campaña del gobierno mexicano para influir favorablemente la opi-

<sup>6</sup> A modo de ejemplo: entre 1867 y 1884 se interrumpieron relaciones con Francia, Gran Bretaña y España; entre 1913-1917 y 1920-1923, con Estados Unidos y otros países de Europa, con excepción de España, y muy brevemente con Venezuela entre 1924 y 1931. Como podrá verse en los siguientes capítulos, a lo largo del siglo xx tuvieron lugar varias alteraciones del trato diplomático, entre otras: interrupción de relaciones con Gran Bretaña entre 1937-1941, con España entre 1936 y 1977, y durante 1974 y 1991 con Chile.

nión de ese país. El reconocimiento del vecino abrió un ciclo de entendimiento con dos de las potencias partícipes de la intervención imperial, España y Francia, que llevó a la reanudación de las relaciones formales con ambas potencias, en 1877 y 1880 respectivamente (Pi-Suñer, Riguzzi y Ruano, 2011).<sup>7</sup> Pero razones no sólo diplomáticas sino financieras dificultaban el entendimiento con los poderes europeos.

La cuestión de la deuda pública impaga y no reconocida, así como las reclamaciones de los tenedores de bonos de la deuda inglesa, española y francesa (*les petits bleus* o “maximilianitos”, emitidos durante la aventura imperial de Maximiliano), junto con las diversas reclamaciones de ciudadanos europeos, bloqueaban todavía para 1880 no sólo el pleno restablecimiento de las relaciones con las potencias europeas, sino también el acceso fluido a los mercados de capitales euro-atlánticos. Los gobiernos mexicanos sostenían, desde la época de Benito Juárez, que la participación de estas potencias en la Intervención había nulificado las convenciones y tratados previos, y consideraban que en reconocimiento a ello, éstas debían asumir el costo de tomar la iniciativa de reanudación de las relaciones diplomáticas bilaterales formales.

Se trataba de unas negociaciones determinadas por la problemática financiera y comercial. Así, mientras en 1880 se logró recomponer el trato diplomático con Francia, la negociación con la Corona británica se estancó, ante lo cual el gobierno mexicano nombró a Emilio Velasco, responsable de la avenencia diplomática con Francia, como comisionado encargado de proponer, desde la Legación de México en París, la restauración de relaciones con Gran Bretaña. Sin embargo, ésta se demoró, atrapada la diplomacia mexicana entre los problemas financieros y comerciales derivados de la divergencia de intereses del comercio británico, que rivalizaba con los comerciantes estadounidenses, y los intereses de los tenedores de bonos (Pi-Suñer, Riguzzi y Ruano, 2011: 174-181).<sup>8</sup> Apenas en octubre de 1884, después de un semestre de agitadas negociaciones, se reanudó el trato formal entre México y Gran Bretaña, abriendo

<sup>7</sup> La revolución en España, en septiembre de 1868, encabezada por el general Prim, amigo de Juárez, y los liberales mexicanos, había impulsado un restablecimiento informal del trato, antes de resolverse un acuerdo formal sobre la caducidad de la Convención española.

<sup>8</sup> Los súbditos británicos fueron quienes más se resentieron por la política juarista de desconocimiento de los compromisos financieros contraídos con anterioridad a la caída del Segundo Imperio.

ello camino para la resolución del problema de la deuda pública con el Comité de Tenedores de Bonos, y en consecuencia, para la restauración del crédito internacional al país.

La larga historia decimonónica de insolvencia, suspensiones y moratorias llegó a su fin durante la segunda mitad de la década de 1880: luego de intentos infructuosos de consolidar las antiguas emisiones de deuda y de controvertidas negociaciones cuestionadas en la arena política interna, se promulgó una ley para la consolidación y conversión de la deuda nacional (1885) y se firmaron los acuerdos de conversión de Manuel Dublán (1886), después de haber concluido un acuerdo diplomático laborioso con Gran Bretaña (en diciembre de 1884) (Garner, 2003).<sup>9</sup> En 1886, una vez resuelta la negociación de la problemática deuda inglesa, el gobierno mexicano estableció una agencia financiera en Londres para gestionar el canje de bonos de deuda y asuntos de finanzas públicas.

A partir de la recomposición de los vínculos con Europa, Díaz condujo a México al afianzamiento de un orden político y económico liberal y a una nueva posición dentro el concierto internacional. En poco tiempo, logró incluso proyectar al país como una potencia “media” en la región ístmica y Caribe apenas una década después. Culminó así el ciclo de normalización de relaciones diplomáticas con las potencias europeas, con la excepción de los tratados con la monarquía de Austria-Hungría, cuya solución se pospuso hasta 1901.

### *Relaciones y conexiones económicas*

Como resultado de esta normalización se abrieron canales para el entendimiento diplomático y la convergencia comercial y financiera en beneficio recíproco de México y las potencias atlánticas. Desde mediados de siglo, se había ido constituyendo un nuevo orden internacional en torno al eje geográfico euro-atlántico (Europa y Estados Unidos). Instituciones y prácticas económicas novedosas nutrieron la formación de un sistema financiero mundial, que alimentó y robusteció una creciente interdependencia comercial y financiera entre las naciones, movilizandando recursos que fluían a escala mundial, transformando con celeridad las zonas colo-

<sup>9</sup> Los acuerdos de conversión negociados por Manuel Dublán sobre la “deuda inglesa” consiguieron una notable reducción del total de la deuda.

niales del orbe, así como las economías latinoamericanas y su comercio exterior (Carmagnani, 2004: 206-238). Sostenido por los adelantos y facilidades en la comunicación marítima y telegráfica, la formación de organizaciones bancarias capaces de impulsar los mercados y flujos de capitales a escala global y la convergencia monetaria (patrón oro), este nuevo orden económico dio paso, en apenas dos décadas, a la competencia imperialista creciente entre las potencias europeas, a las cuales se sumó, desde la década de 1890, Estados Unidos. México, después de haber sido espectador de estas transformaciones por causa de los ciclos de conflicto político y militar internos, entre 1878 y 1890 consiguió convergir con esta dinámica de la economía mundial mientras afianzaba la consolidación de un orden político liberal en el ámbito doméstico.

Los acuerdos del ministro Manuel Dublán con los tenedores de bonos de la deuda inglesa (junio de 1886) reintegraron a México a la comunidad latinoamericana de prestatarios y abrieron los canales para el flujo de inversiones extranjeras, atraídas también por la sanción del Código de Comercio (1884). Arreglados los asuntos de la deuda, se iniciaron gestiones para la contratación de un primer empréstito con capitales alemanes, que finalmente se convino dos años después, en 1888 (Casa Bleichroeder de Berlín). Si bien negociado para afrontar el refinanciamiento de la vieja deuda, el préstamo de 1888 marcó el fin del embargo impuesto a México y un giro en la relación financiera entre México y Gran Bretaña (Passananti, 2006: 180).

Desde entonces, el mapa de los vínculos financieros fue reflejando los cambios en las conexiones internacionales del país. En una primera etapa, los capitales comprometidos en el financiamiento de la deuda pública mexicana fueron predominantemente europeos: alemanes y franceses. El capital inglés, que había desempeñado un papel crucial en la vida mercantil, financiera y política desde la independencia, incluso con la presencia del Banco de Londres, México y Sudamérica (1864), fue relegado a un lugar relativamente secundario dentro de los sindicatos de banqueros emisores de la deuda pública mexicana (Passananti, 2006: 181), distinguiendo esto a las finanzas mexicanas de las sudamericanas (Marichal, 2006: 210-212).

Pero en una segunda fase de endeudamiento externo, entre 1899 y 1905, los capitalistas y financieros en México, encabezados por el secretario de Hacienda, José Y. Limantour, enfrentaron un panorama de competencia fuerte entre banqueros europeos y estadounidenses, resul-

tando ello en un cambio en la emisión de bonos de la deuda pública: después de un primer préstamo-conversión de la casa Morgan al gobierno mexicano en 1899, un sindicato predominantemente estadounidense, Speyer & Co. de Nueva York, emitió en 1904 otro préstamo para el gobierno mexicano (Passananti, 2006: 195-196). Esto no sólo reflejaba los nuevos acomodamientos del país frente a la competencia financiera europeo-estadounidense, sino también la consolidación, por la vía de la conexión ferroviaria (1884), de una proximidad económica creciente con el país vecino, que se venía forjando desde la etapa liberal, durante la presidencia de Benito Juárez, y que tuvo por efecto la preeminencia de las prioridades de comercio y la paulatina retracción de las cuestiones territoriales en la agenda bilateral mexicano-estadounidense (Riguzzi, 2003: 61-133).<sup>10</sup>

Si bien hay discrepancia entre los datos y las interpretaciones ofrecidos por la bibliografía especializada respecto a la cuantificación, los intereses y las condiciones de negociación de la deuda externa pública del periodo porfiriano, los estudiosos coinciden en destacar dos aspectos principales. La deuda creció —conforme se expandía la economía y se robustecían las finanzas públicas— hasta convertirse en una de las más cuantiosas de América Latina, junto con las de Argentina y Brasil, confirmando así la creciente capacidad de pago del país tanto como su integración en los circuitos financieros euro-atlánticos. Pero este endeudamiento no fue estéril: su destino principal fue el desarrollo de políticas públicas de modernización económica, y sólo en segundo lugar, el financiamiento del servicio de la deuda y de los déficit de tesorería, antes que su aplicación a gastos militares y a financiar las necesidades de potencia militar (a diferencia de lo sucedido en Chile o Argentina) (Marichal, 1998: 190-205).

El ingreso de México a los mercados internacionales de capital abrió nuevas posibilidades para financiar el desarrollo económico del país: posibilitó la promoción de obras públicas de infraestructura, la construcción de ferrocarriles, telégrafos, puertos y obras de saneamiento, salubridad y modernización urbanas (iluminación eléctrica, drenaje, agua potable, pavimentación), predominantemente por subsidios a compañías e inversionistas concesionarios. Así, entre la segunda mitad de los años ochenta y la década de 1890, la adopción de las nuevas tec-

<sup>10</sup> Seguimos aquí la argumentación de Riguzzi.



nologías de transportes y comunicaciones (el ferrocarril, la navegación a vapor, el telégrafo) imprimió mayor frecuencia y velocidad a las comunicaciones internacionales e internas, e integró la economía mexicana a la mundial. Los ferrocarriles —cuya construcción acelerada tuvo lugar predominantemente en la década de 1880— transportaron las mercancías hasta los puertos del Golfo y colocaron las producciones allende las fronteras norte, con Estados Unidos, a mediados de la década de 1880, y sur, con Guatemala, en la primera década del siglo xx, mientras que los navíos de vapor las transportaban, con velocidad y a bajo costo, por el Atlántico y el Pacífico hasta los mercados consumidores europeos y estadounidenses. Sobre el comercio exterior y las comunicaciones y transportes véase Carmagnani, 2004: 229-232; Kuntz, 2007: 103-139; Pi-Suñer, Riguzzi y Ruano, 2011: 220-222. Señala Kuntz (2010a: 319) que en menos de 12 años desde 1880 los ferrocarriles cruzaron desde la capital a la frontera norte de México, de ésta al Golfo, y por Tehuantepec hasta la frontera con Guatemala, para alcanzar, en 1910, los 20 000 km de extensión.

Recientemente se han sistematizado los indicadores de las relaciones de México con la economía internacional en el periodo (Riguzzi, 2010: 280-282), así como los patrones porfirianos y revolucionarios del comercio exterior, sus tendencias y engranajes arancelarios, financieros y empresariales, atendiendo a la dinámica de las exportaciones, tanto como de las importaciones (Kuntz, 2007 y 2010; Avella Alaminos, 2010). El sector exportador había comenzado a cambiar, con la exportación de nuevos productos emergentes al lado de las tradicionales exportaciones minerales, a mediados de la década de 1870. Las exportaciones se expandieron de forma muy notable, aumentando su valor real entre 1870 y 1925 a una tasa media de 7% anual (Kuntz, 2010b: 324). Alcanzaron su pico en 1925, dinamizadas por las ventas de plata, metales de uso industrial (cobre, plomo, cinc), fibras (henequén, guayule, ixtle), café, algodón, ganado, y principalmente combustibles y petróleo crudo, a partir de la primera década del siglo xx. El *boom* de la producción de petróleo, dinamizado principalmente por la inversión extranjera británica y estadounidense después del descubrimiento de los pozos Potrero del Llano en 1911, convirtió a la economía mexicana en la segunda productora mundial de petróleo, llegando a aportar en 1921 el 21% de la oferta global. Pero fue un ciclo de auge exportador breve: por varias razones complejas, un declive productivo petrolero arrancó en 1923 y se profundizó

en la segunda mitad de la década de los veinte.<sup>11</sup> Las importaciones también crecieron y se diversificaron marcadamente a lo largo del periodo. Sobre todo modificaron radicalmente su composición: la importación de bienes de producción fue tomando creciente peso en la canasta de importaciones, debido a su importancia fundamental en la dinamización de la modernización económica e industrialización (Kuntz, 2010b: 325).

Las normalizaciones financiera y bancaria fueron de la mano de un flujo sostenido de inversiones extranjeras directas y de cartera en México, de procedencia europea, británica, estadounidense, e incluso canadiense. La inversión fluyó rápidamente en sólo tres décadas, alimentando la modernización de los servicios financieros y mercantiles, la infraestructura y el aparato productivo, desarrollando los transportes y comunicaciones (principalmente los ferrocarriles), así como el comercio y nuevas actividades productivas para la exportación y los mercados domésticos (minería y agricultura principalmente, pero también las industrias). En las inversiones de cartera predominó el control de capitalistas europeos, mientras que en las directas destacaron los estadounidenses.

Los flujos de capital fueron acompañados, con mucha menos cuantía, por los de migrantes desde el viejo continente hacia México. A diferencia de Estados Unidos o de algunos de los países de la América meridional, México no fue destino predilecto de aluviones migratorios europeos entre finales del siglo xix y comienzos del xx, pero recibió, en cambio, una reducida y constante migración de europeos mediterráneos (en particular españoles y franceses) que se vincularon a ambientes mercantiles e industriales (Pi-Suñer, Riguzzi y Ruano, 2011: 213-220), y en menor medida, de asiáticos (sobre todo chinos) para el trabajo en fincas agrícolas de tierra caliente o para el comercio. En la década de 1890 y en las primeras del siglo xx, fue importante la presencia en todo el país de empresarios procedentes de Estados Unidos, así como de trabajadores y técnicos especializados en minas, ferrocarriles y compañías petroleras de ese país, y en menor número, de empresarios agrícolas,

<sup>11</sup> Este declive productivo coincidió con la retracción de la inversión extranjera y su desplazamiento hacia Venezuela, en concomitancia con las nuevas políticas fiscales revolucionarias que gravaron las exportaciones de crudo e hidrocarburos, y las nuevas disposiciones de la Constitución de 1917, que colocaron la propiedad del subsuelo en manos del Estado y modificaron el marco jurídico de la inversión extranjera en petróleo.

comerciantes y banqueros alemanes, quienes se concentraron, particularmente, en las zonas de agricultura de exportación y en la frontera norte. A su vez, y desde entonces, de tierra mexicana fluyeron trabajadores migrantes hacia las fuentes de trabajo agrícola y minero del sur estadounidense (Riguzzi y Ríos, 2012: 112-113, 136-137).

A finales del siglo xix hubo reajustes importantes en la distribución geográfica de los vínculos y conexiones financieras: mientras al comienzo del periodo se dio un desplazamiento de los negocios e intereses estratégicos de México desde el eje geográfico europeo hacia el estadounidense, después de la intervención militar de Estados Unidos de América en el Caribe (Guerra Hispanoamericana, 1898) tuvo lugar una reorientación. El impacto de la rivalidad angloamericana en Venezuela y Centroamérica y la pujante integración de la economía mexicana con la estadounidense abrieron cauce a una estrategia de contrapeso por parte de la élite política mexicana, favorable a una aproximación a Europa (Riguzzi y Ríos, 2012: 129-166). Ello condujo, en los albores del siglo xx, al creciente privilegio de los intereses europeos frente a los estadounidenses en materia de inversiones productivas y de servicios portuarios y de comunicaciones; tal fue el caso de las ventajas y privilegios obtenidos por el británico sir Weetman Pearson como contratista y empresario en obras públicas (el Gran Canal de Desagüe y otras obras de saneamiento urbano), los ferrocarriles (el Ferrocarril Nacional de Tehuantepec), la inversión en extracción, industrialización y exportación de petróleo (Compañía de Petróleo El Águila) (Garner, 2011: 61-163).

Los capitales europeos tuvieron sustantiva participación en la consolidación de una banca moderna en el país, aunque una trayectoria diferente comparada con otras economías latinoamericanas, como Brasil o el Río de la Plata. Sobresale el hecho de que, en este ámbito de la banca, el capital británico no logró conservar espacios importantes frente a sus competidores, en una tendencia que contrasta con lo que sucedía en Sudamérica: el Banco de Londres, México y Sudamérica fue mexicanizado a mediados de la década de 1890, en un movimiento inverso al que ocurría en el resto de América Latina, donde los inversionistas extranjeros desplazaban a los nativos (Marichal y Riguzzi, 2006: 214-217). Al contrario de los británicos, los banqueros franceses tuvieron mayor presencia en la banca porfiriana, particularmente en el Banco Nacional de México (desde 1884), y lo mismo los alemanes en la última década del Porfiriato (Banco Germánico de América del Sur, 1907; Banco Alemán

Transatlántico, 1902, principalmente). Aunque las inversiones directas de capitales alemanes en el aparato productivo no alcanzaron gran magnitud (a diferencia de las inversiones francesas en la industria textil), los vínculos comerciales entre México y Alemania crecieron lenta pero continuadamente por el lado de las importaciones mexicanas de ferretería y maquinaria de fabricación alemana, llegando a ocupar a finales del siglo XIX el segundo lugar, sólo detrás de las importaciones de maquinaria de procedencia británica. Cabe señalar también que los comerciantes españoles, franceses y alemanes crearon un tejido denso de conexiones de comercio, al por menor y al por mayor, sobre buena parte de los negocios mexicanos (industria, minería, agroindustrias, comercio al menudeo y al mayoreo y de exportación e importación) (Pi-Suñer, Riguzzi y Ruano, 2011: 214-220). Mientras, por su parte, fue en los negocios mineros en los que los capitales británicos conservaron significativa importancia, llegando a concentrarse en el país, en la forma de compañías *free standing*, un tercio del total de la inversión minera británica de toda América Latina. En México, esta inversión alcanzó un pico expansivo en 1890, y después, pese a la transformación mundial de los negocios e industria minera —que dio paso a la formación de grandes consorcios internacionales mineros—, mantuvo su preeminencia hasta 1914 (Parra y Riguzzi, 2008).

### *Los tratos diplomáticos*

Si las relaciones económicas se transformaron profundamente en este periodo, lo mismo aconteció con los vínculos y entendimientos diplomáticos, sometidos a nuevas exigencias y prioridades. La normalización alcanzó también las siempre tensas interacciones con la nación vecina del sur: Guatemala. Tras demoradas negociaciones se firmó un tratado de límites entre México y Guatemala el 27 de septiembre de 1882, por el cual esta nación renunciaba a cualquier reclamo sobre Chiapas y el Soconusco, y recibía a cambio 3 105 kilómetros cuadrados de territorio. Con este tratado, Porfirio Díaz y Justo Rufino Barrios lograron fijar la línea divisoria entre ambas naciones, asunto contencioso desde los tiempos de la Independencia. Una década después quedó establecida la delimitación fronteriza entre México y Honduras Británica (hoy Belice), mediante la firma con la Corona británica, en junio de 1893, de un tra-

tado de límites (Castillo, Toussaint y Olivera, 2011: 53-56). Este acuerdo posibilitó la recuperación del territorio de la península de Yucatán ocupado por indios mayas rebeldes (la campaña militar contra los indios rebeldes finalizó en 1902, resultando en la creación del Territorio Federal de Quintana Roo, al extremo oriental de la península yucateca). Después, en 1897, se firmó una convención adicional que estableció la libre navegación mexicana de los ríos y aguas territoriales británicos. El proceso de fijación de los linderos territoriales y frontera política al sur del país culminó así pacíficamente, aunque mediando fuertes debates en el Congreso de la nación y prolongadas negociaciones diplomáticas, con el final del siglo XIX.

Las relaciones con los países vecinos de América Central, empero, volvieron a complicarse pronto. La expansión económica estadounidense y su correlato, el intervencionismo militar creciente en el Caribe, impusieron nuevos desafíos y prioridades geopolíticas al gobierno de Porfirio Díaz. La estabilidad de las restablecidas conexiones con España, por ejemplo, se vio amenazada a causa de la situación difícil que se planteó a la administración colonial en Cuba, al intervenir en la isla intereses de Estados Unidos. Para no afectar la relación con España —ya desde la época de Benito Juárez—, los gobiernos mexicanos se habían comprometido a una política de neutralidad respecto de los asuntos cubanos, a pesar de la simpatía de la opinión pública por la independencia de Cuba. Porfirio Díaz prosiguió en esta línea, no obstante la presencia importante de grupos y clubes de cubanos en territorio mexicano y la visita de José Martí para solicitar apoyo a la causa cubana, al lado de la intensa participación de la colonia española en el envío de suministros a Cuba (Boba-dilla, 2001: 79-123, 184). Incluso, aunque la frontera marítima entre la isla y el Golfo de México fue permeable al tráfico de armas y flujos de militantes durante el largo conflicto, se preservó la neutralidad, y México permaneció al margen en la Guerra Hispanoamericana (1895-1898), en la cual intervinieron Estados Unidos, para luego establecer una ocupación y administración militar en la isla durante cuatro años. En 1902 México reconoció la independencia de Cuba. El intervencionismo estadounidense en el Caribe había llegado entonces para quedarse, propiciando un clima de opinión antiestadounidense y favorable al hispanismo, no sólo en el país, sino también en gran parte de América Latina.

La presencia yanqui en el Caribe tensionó la diplomacia regional, afectando las relaciones diplomáticas mexicano-estadounidenses y, a su

vez, a los tratados de México con las naciones centroamericanas. Desde esta óptica, el año de 1898 —debido no a las circunstancias internas, sino al contexto geopolítico regional— marcó una especie de cisura de la vida internacional, definiendo nuevas orientaciones, intereses y prioridades en las relaciones con las potencias y los países vecinos. En el progresivo enrarecimiento diplomático regional influyó la formulación del corolario Roosevelt a la doctrina Monroe (1904), que pretendía erradicar la influencia europea en el continente y erigir a Estados Unidos en una especie de policía continental (Corzo, 2005: 44-53).

En este marco de competencia geopolítica, el gobierno de Porfirio Díaz fue estableciendo sus prioridades de autonomía, reflejando la expectativa de las élites mexicanas por lograr un equilibrio ante el cariz complejo que presentaban los asuntos caribeño-centroamericanos. Dos prioridades del gobierno mexicano fueron: por un lado evitar la unión, con apoyo estadounidense, de los países centroamericanos bajo liderazgo guatemalteco; y frente a las potencias, conseguir contener tanto la intervención estadounidense como la interferencia europea en la región. Resalta, en este contexto, el ambiguo juego de cooperación y conflicto que desplegó el gobierno mexicano en sus relaciones diplomáticas. Por un lado, se elevó, con carácter recíproco, a rango de embajada la representación diplomática de Estados Unidos en México (1899), y se brindó reconocimiento a la independencia de Panamá en 1904 (espinoso reconocimiento, ya que significó un distanciamiento de Colombia, país afectado territorialmente). Por otro, el gobierno buscó reforzar el papel de México como árbitro en los litigios y controversias centroamericanos, en particular entre Nicaragua y Guatemala, consiguiendo participar en conferencias de paz y como mediador (Convenio Marblehead, 1906; Conferencia de Paz en San José de Costa Rica, 1906; Conferencia de Washington, 1907). Estas gestiones de la diplomacia mexicana tuvieron amplias consecuencias: si afianzaron la posición internacional de México, abrieron un ciclo de tensión en los tratos con la diplomacia estadounidense, especialmente cuando Porfirio Díaz decidió brindar asilo al presidente liberal nicaragüense José de Santos Zelaya, enfrentando las sugerencias de la diplomacia estadounidense en 1909 (Buchenau, 1996: 80).

En el ámbito de las relaciones diplomáticas americanas hubo otras novedades. En 1889 Estados Unidos convocó a constituir una organización intergubernamental estrictamente americana, que se encargara de

debatir asuntos diplomáticos y económico-sociales (comercio, estadística comercial, condiciones arancelarias, demografía, salubridad, entre otras cuestiones). Después de establecer una Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas con sede en Washington (1902), la convocatoria dio origen a la Unión de las Repúblicas Americanas (1910), y resultó —luego de ocho conferencias panamericanas a las que asistieron delegados gubernamentales de todas las naciones del continente— en la formación de una estructura organizativa, institucional, jurídica y de cooperación interamericana, de creciente importancia en el ámbito internacional, particularmente en el terreno del derecho (derecho interamericano, por ejemplo convenciones sobre el refugio y asilo).<sup>12</sup> Esta labor de los diplomáticos mexicanos, a la vez que contribuyó a afianzar y dinamizar las interacciones multilaterales del país, resultó muy fructífera en campos tan variados como el derecho, la cultura, las comunicaciones, el comercio y el sistema económico y monetario, la salud y la sanidad públicas.<sup>13</sup>

### *Las interacciones en el campo de la cultura*

Desde mediados del siglo XIX, la exhibición de los logros materiales y culturales, de la prosperidad de la civilización y tecnología del capitalismo industrial, era considerada en el mundo occidental una muestra del progreso (Tenorio Trillo, 1998: 13). Las élites mexicanas, como sus pares del continente, promovieron la participación de delegaciones del país en las exposiciones internacionales, puesto que éstas dieron cauce (en particular las exposiciones celebradas en el viejo continente) (Pi-Suñer, Riguzzi y Ruano, 2011) a la difusión de nuevas representaciones de la nación liberal, formuladas tanto para consolidar la proyección interna-

<sup>12</sup> Sobre la construcción del Sistema Interamericano, véase el clásico Gordon Connell-Smith (1971). En lo referente a México, véase el valioso aporte de los ensayos reunidos en Marichal (2002).

<sup>13</sup> Entre 1890 y 1910 se firmaron convenciones sobre correos, canje de publicaciones, propiedad literaria y artística, propiedad industrial. México participó en Conferencias Monetarias Internacionales, y se integró a la Oficina Sanitaria Internacional. La Tercera Conferencia Internacional Americana, reunida en Río de Janeiro, en reacción a la intervención europea en Venezuela (1902), formó una Comisión Internacional de Jurisconsultos. Consúltase “Tratados internacionales celebrados por México”, en <<http://www.sre.gob.mx/tratados/>>.

cional del país como afianzar la legitimidad del gobierno ante la opinión pública interna.

Empero, si bien los vínculos y redes con los países europeos fueron la columna vertebral de las orientaciones culturales de las élites políticas, particularmente Francia, estos vínculos no se fortalecieron hasta finales del siglo XIX. Fue después de la Guerra Hispanoamericana cuando la diplomacia porfiriana cambió y extendió sus prioridades respecto de Europa, y se orientó a favorecer una creciente aproximación, en particular con España y Francia, en los negocios e interacciones diplomáticas y culturales.

Las exposiciones y celebraciones internacionales fueron momentos claves para el desenvolvimiento y consolidación de las relaciones culturales. Para conmemorar el centenario de la Independencia, en septiembre de 1910, se organizaron en México fastuosas celebraciones que convocaron a representaciones diplomáticas y navales europeas, latinoamericanas e incluso asiáticas. El centenario fue motivo y excusa para organizar la exhibición pomposa de los logros del régimen de Díaz, de los adelantos en los planos del orden político (no así de las libertades republicanas), de la economía (los avances técnicos y de la producción y servicios, el embellecimiento y mejoramiento de la infraestructura urbana) y de la cultura (fundamentalmente, los intentos por afianzar la instrucción pública elemental, superior y universitaria, y la creación de la Secretaría de Educación). A las fiestas concurrieron delegaciones de las potencias, e incluso de Turquía, China y Japón.<sup>14</sup> Las naciones sudamericanas estuvieron presentes con delegaciones de alto rango. El optimismo de la celebración del centenario no pudo decantarse. Pocos meses después, irrumpieron la revolución maderista y el movimiento zapatista, dando comienzo a un largo ciclo político-militar revolucionario que finalmente acabó por destruir el orden político liberal y desmoronar la centralidad institucional y política. Resurgió la fragmentación del poder, y a manos de caudillos regionales fuertes cuyo poder nacía de las armas. Se abrió con ello una etapa compleja y difícil en la vida internacional del país.

<sup>14</sup> Véase la *Crónica Oficial de las Fiestas del Primer Centenario de la Independencia de México*, publicada bajo la dirección de Genaro García por acuerdo de la Secretaría de Gobernación (1911).



### REVOLUCIÓN Y GUERRA: ALTERACIÓN Y DETERIORO DE LAS RELACIONES

Entre 1911 y la década de 1920, el país sufrió una extendida guerra interna, la fragmentación política y la alteración de sus relaciones internacionales, coincidiendo ello con la Primera Guerra Mundial. La revolución destruyó el orden político e institucional liberal, colapsó el Estado porfiriano, y deterioró los vínculos internacionales: al menos durante un quinquenio, la dinámica internacional mexicana fluyó por fuera de los canales institucionales y diplomáticos. Al desaparecer la institucionalidad y la centralidad políticas, las negociaciones con los intereses y representación extranjeras se mantuvieron predominantemente por cauces extraordinarios, controlados principalmente por caudillos revolucionarios con poder y fuerza en el ámbito local, cuyo interés se centraba en las cuestiones del poder y el dinero en el ámbito regional. Las relaciones político-diplomáticas se desmoronaron en 1913-1914 bajo las fuerzas de la guerra interna, de la acción e intrigas de agentes confidenciales de gobiernos extranjeros y representantes informales de facciones revolucionarias, y por el peso creciente del espionaje y el rumor, instrumentados por los servicios de inteligencia europeos y estadounidenses.<sup>15</sup> Un factor determinante de esto fue la situación geopolítica de México en el hemisferio norte, que lo convirtió en pieza clave del juego estratégico de las potencias en medio de la gran conflagración mundial.<sup>16</sup>

En un primer momento, pese a la caída de Porfirio Díaz, las naciones europeas se mantuvieron expectantes durante los sucesos de 1910-1911, sin alterar su presencia e intereses en México. Así, en sus comienzos, el presidente Francisco I. Madero (noviembre de 1911-febrero de 1913) no enfrentó dificultades diplomáticas. Pero los problemas serios se develaron en el transcurso de 1912. La crisis de su gobierno, que contó con la desafortunada interferencia en los asuntos internos del embajador estadounidense Henry Lane Wilson (1910-marzo de 1913), culminó con su caída a manos del militar Victoriano Huerta y su asesinato (el 22 febrero de 1913, la llamada Decena Trágica). En un marco de obstrucción, injerencias y presiones de Estados Unidos, y de tensión entre la diplomacia

<sup>15</sup> Gran parte de esta sección se inspira en información y argumentos discutidos con Paolo Riguzzi, véase bibliografía al final. Agradezco al autor su generosidad intelectual en el proceso de elaboración de esta sección.

<sup>16</sup> Al respecto, véase la monumental obra de Friedrich Katz, *La guerra secreta* (1982).

europea y Washington acerca de las prioridades que debían convenirse para México, los asuntos diplomáticos entraron en una etapa de confusión y descomposición.

En Washington, el nuevo gobierno del presidente Woodrow Wilson nombró otro responsable para la embajada mexicana, e intentando desmontar los apoyos europeos al golpista Huerta, dispuso un embargo de armas a México y presionó por la renuncia del presidente usurpador, por considerarla necesaria para la pacificación del país. La complicada situación de reconocimiento diplomático del gobierno de Victoriano Huerta por los gobiernos europeos, coincidente con la postura opuesta por Estados Unidos, que le desconoció por usurpador, evidenció las percepciones y prioridades distintas de los gobiernos de las potencias acerca de los asuntos del país, y resaltó las divergencias entre la diplomacia británica y la estadounidense sobre la situación mexicana.

Al desatarse la guerra entre las facciones revolucionarias por el control del movimiento, se abrió un ciclo de “diplomacia oficiosa” y de intentos de mediación internacional entre las facciones, para restablecer un gobierno único, pacificar el país y garantizar la indemnización de los daños impuestos a extranjeros. Destacan las conferencias de paz de Niágara Falls (junio de 1914, en la frontera entre Canadá y Estados Unidos) y la mediación de los países del ABC (Argentina-Brasil-Chile), que no lograron mayores resultados más allá de discutir el reconocimiento de la facción aparentemente vencedora en el conflicto revolucionario, la constitucionalista, comandada por el llamado “Primer Jefe” de la revolución, Venustiano Carranza.

Durante este periodo se renovaron las amenazas intervencionistas: en abril de 1914 fuerzas navales estadounidenses ocuparon Veracruz (permaneciendo ahí hasta noviembre de ese año); y posteriormente hubo varios episodios de violencia en la frontera norte (los más sobresalientes, el ataque de Pancho Villa a Columbus, Nuevo México, en marzo de 1916, y la expedición comandada por John J. Pershing a territorio mexicano entre 1916 y 1917, en represalia). En ambos casos, las ocupaciones militares estadounidenses fueron rechazadas mediante negociaciones pacíficas trabajosas (y prolongadas durante meses), que demostraron la habilidad del Jefe Venustiano Carranza en los tratos con las potencias, pues supo aprovechar el contexto de Guerra Mundial para sostener la defensa de los principios de no intervención y de autodeterminación.

En esas condiciones, las relaciones internacionales no fueron estrictamente diplomáticas, sino que adoptaron cauces informales: los diplomáticos extranjeros se retiraron al caer Victoriano Huerta, quedando agentes confidenciales a cargo no sólo de gestionar y negociar la protección de vidas y propiedades extranjeras ante los efectos de la violencia, el tráfico de armas y de bienes confiscados, sino además, en especial, el reconocimiento internacional (MacGregor, 2000: 310-311, 326 en adelante). Éste fue primero concedido, *de facto*, a la facción revolucionaria que se proclamaba triunfante (en octubre de 1915, el gobierno de Wilson y los del ABC brindaron reconocimiento *de facto* a Venustiano Carranza). En apoyo al constitucionalismo, junto con ello, Estados Unidos dispuso un embargo de armas a los enemigos del triunfante Carranza.

Las relaciones económicas internacionales se vieron afectadas en la medida en que prosperaban, como mecanismo de financiación de la guerra civil, las incautaciones de bienes e intervenciones y exacciones revolucionarias a las propiedades extranjeras, causando daños a la infraestructura productiva instalada. El caos y el conflicto en las interacciones económicas se agravarían al entrar Estados Unidos en la Primera Guerra Mundial (abril de 1917), debido a las fuertes regulaciones y controles que estableció en su comercio exterior para afrontar la situación bélica, que afectaban seriamente al abasto de la demanda interna de México, por ser la nación vecina su principal socio comercial, tal como ha demostrado Paolo Riguzzi en varios de sus trabajos. Complicaciones adicionales sobrevinieron por la precaria situación en la frontera norte, intervenida militarmente por John J. Pershing: ésta había funcionado durante un quinquenio como fuente de suministros financieros, militares y alimentarios para los revolucionarios de todas las facciones —como ha demostrado Sandra Kuntz al examinar los datos del comercio exterior de México en el periodo—. Pero, como represalia e instrumento de presión, el gobierno estadounidense sostuvo también restricciones a la venta de pertrechos y armas a México, perjudicando el aprovisionamiento militar de los constitucionalistas en el poder, justo cuando éstos necesitaban imponerse a las demás facciones en pugna y consolidarse por todo el país.

Mientras tanto, la guerra mantuvo distante a la diplomacia europea de los asuntos mexicanos, aunque muy atentos a sus servicios de inteligencia y espionaje en el territorio nacional. Por su situación en el hemisferio norte, México, agobiado por la guerra revolucionaria, se convirtió,

tal como lo ha demostrado Friedrich Katz, en escenario de la competencia estratégica europea y estadounidense, ámbito para el desarrollo de propaganda bélica, intrigas, espionajes y sabotajes, particularmente alemanes y británicos. Entre estos episodios de maniobras y juegos de espías cruzados, sobresale el conocido caso del telegrama Zimmermann (enero de 1917), que pretendía, para distraer a Estados Unidos de la guerra europea y evitar su participación del lado de los aliados, demostrar la colaboración alemana-mexicana en arriesgados planes estratégicos (Pi-Suñer, Riguzzi y Ruano, 2011: 251-256).

Difiere en este marco la actuación de España, neutral en la Primera Guerra Mundial, cuyos agentes en México, en ocasiones interpretando de forma equívoca las situaciones, experimentaron toda clase de atropellos y malentendidos (MacGregor, 2002; Lorenzo Meyer, 1992 y 2001). Los franceses, por su parte, se mantuvieron diplomáticamente cercanos a Gran Bretaña hasta 1917, para tomar distancia, después, de la situación mexicana y, particularmente, de las orientaciones británicas, a favor de un alineamiento con las posturas de la diplomacia estadounidense hacia México.

El reconocimiento *de jure* al gobierno constitucional de Carranza, triunfante en elecciones, fue otorgado por Estados Unidos en septiembre de 1917, cuando consiguió asegurar dos cuestiones importantes para su situación internacional como interna: la obtención de garantías de la neutralidad mexicana en el conflicto europeo; y la inminente creación de canales institucionales (Comisiones Internacionales) para la reclamación y gestión de reparación de daños a extranjeros (finalmente establecida en noviembre de 1917).

Durante 1917 y 1918, la presión de los aliados —particularmente Gran Bretaña y Estados Unidos— para que mexicanos y latinoamericanos abandonaran la neutralidad fue en aumento. Mientras tanto, el Imperio alemán desplegaba, con el mismo objetivo, distintas formas de asedio internacional (espionaje, sabotaje, ataque a embarcaciones en el marco de la guerra submarina). Empero, según informó el embajador Henry P. Fletcher (1917-1920) al presidente Wilson a mediados de 1917, convenía considerar los intrincados asuntos mexicanos desde una perspectiva diplomática, no tanto militar. Paralelamente, y distraída por sus prioridades europeas, la diplomacia británica, marcada por una profunda desconfianza respecto de la política estadounidense y por la prioridad de evitar una intervención armada yanqui en México, oscilaba entre dos

orientaciones opuestas: una, propiciar un golpe de Estado contra el constitucionalismo; la otra, resignarse y arreglar un entendimiento con el gobierno de Carranza.

Una vez que Estados Unidos entró en la guerra, la cuestión de la neutralidad mexicana fue vector clave de las negociaciones políticas, financieras y comerciales del primer gobierno constitucional que siguió a la revolución. Como señaló Friedrich Katz (1982), entre los países latinoamericanos México se encontraba en una posición tal vez única: su gobierno se proclamaba nacionalista, había demostrado resolución para defender su derecho a la autodeterminación, y en términos económicos su dependencia de Estados Unidos era posiblemente mayor que la de cualquier país de tamaño comparable en la región. Sobre todo, México era más dependiente que nunca del apoyo del vecino del norte en armas, municiones, alimentos y oro, y ello disminuía en términos relativos, en cierto modo, el peso estratégico absoluto del petróleo mexicano como instrumento de negociación con los beligerantes (Riguzzi, 2003: 210-213). Frente al nuevo escenario, el gobierno constitucionalista fue precisando los alcances de la neutralidad mexicana, de forma que se logaran enfrentar exitosamente los peligros principales que entrañaba el conflicto mundial para la soberanía y la sobrevivencia de la revolución: una nueva intervención estadounidense, un golpe de Estado proaliado, el bloqueo económico total por parte del país del norte, un golpe de Estado de inspiración alemana y acciones de sabotaje alemán en territorio y puertos mexicanos (Katz, 1982: 215). Ante esta compleja situación nacional e internacional, se buscó consolidar el control en manos del presidente Carranza de los vínculos y tratos internacionales, en una especie de movimiento tendiente a la reconstrucción de un centro político, que partía desde el profundo caos centrífugo, “ordenado” y controlado por los caudillos revolucionarios y procónsules constitucionalistas en las regiones desde 1915-1916. El presidente, junto con Cándido Aguilar e Isidro Fabela, fue delineando una nueva diplomacia revolucionaria que se propuso tanto fines políticos como económicos.

Las necesidades económicas eran urgentes, precisamente cuando el país vecino había generalizado las restricciones a la exportación de alimentos, bienes en general y metálico (oro). Agobiado por años de guerra interna, México sufría una crisis alimentaria y requería importar alimentos. Carranza actuó en dos frentes: intentó reafirmar su posición neutral auspiciando acciones consensuadas entre los países neutrales

para detener la guerra (particularmente con gestiones ante los gobiernos de Argentina y Chile), al tiempo que tomaba medidas para enfrentar la situación económica. Mientras sus enviados especiales gestionaban infructuosamente en Estados Unidos el levantamiento de las restricciones comerciales de ese país para México, Carranza ordenó la importación de alimentos libres de aranceles (1917 y 1918), confrontando las disposiciones prohibitivas de las exportaciones de alimentos del vecino. Junto con ello, intentó afianzar los tratos con las naciones sudamericanas y explorar esos mercados como fuentes alternas de aprovisionamiento (cereales de Argentina), incluso intentando recuperar cargamentos de armas pagados por el derrotado Victoriano Huerta (aparentemente en Chile). Esta situación se destrabó —confirmando la persistencia de los poderes regionales y del peso de las fuerzas centrífugas— gracias a las diligencias de uno de los revolucionarios constitucionalistas norteros enviados a controlar el sureste, Salvador Alvarado, quien controlaba el abasto de un bien primario de exportación, esencial para la economía estadounidense: el henequén yucateco. Alvarado pudo negociar el levantamiento del embargo comercial presionando con racionar la fibra (aprovechando la coyuntura desfavorable: las fuentes proveedoras de fibra asiáticas, las Filipinas, quedaban aisladas por la guerra naval y no podían llegar a los mercados estadounidenses) (Riguzzi, 2003: 215).

Mientras, impulsado por las urgencias estratégicas y económicas, así como por las necesidades alimentarias, el gobierno de Carranza inició la recomposición del servicio exterior. Para contrarrestar el aislamiento —y las campañas propagandísticas que cuestionaban tanto los hombres como el programa revolucionario en la prensa internacional—, se impuso el cese del personal y burocracia porfiriana en las representaciones diplomáticas en Europa y Sudamérica. Ello se acompañó de intensos esfuerzos oficiales y oficiosos para diseminar propaganda en pro de la revolución por el continente americano, tanto en Estados Unidos y Centroamérica como en Sudamérica, y en Europa, particularmente en España.

No obstante, el propio proceso de institucionalización de la revolución entorpeció la normalización diplomática. La promulgación de una nueva Constitución en febrero de 1917 agravó el aislamiento, al erigir un nuevo orden jurídico, político e institucional nacionalista, de impacto decisivo en la agenda internacional. Los derechos civiles y comercia-

les de los extranjeros, las inversiones de capital y la propiedad de los recursos (tierra, petróleo) quedaron sujetos a una nueva regulación institucional, lo mismo que las relaciones laborales, la educación, la Iglesia y el culto. Todo ello afectaba profundamente los intereses de los extranjeros. Así que, en medio de la compleja perspectiva de la posguerra europea, el cambio jurídico e institucional que implicaba la nueva Constitución impulsó, con renovado dinamismo, otro ciclo de interacciones conflictivas con las grandes potencias, configurando una situación internacional crítica para el país. El desplome del gobierno de Carranza y su muerte violenta en mayo de 1920, evidenciaron también la debilidad institucional y la precariedad política internas.

#### LA RECONSTRUCCIÓN (1920-1930): PACIFICACIÓN Y REORGANIZACIÓN DIPLOMÁTICA

El caudillo revolucionario norteamericano Álvaro Obregón, sucesor en la presidencia de Venustiano Carranza, inició el trabajoso proceso de reconstrucción del Estado e institucionalización de la Revolución. Para entonces, las secuelas de la Primera Guerra habían impuesto cambios profundos y extensos al orden mundial.

Las naciones europeas, al encontrarse inmersas en plena reconstrucción posbélica, veían poco a poco menguada su influencia, contrastante con el creciente poderío económico, financiero y militar estadounidense. La debacle del orden liberal europeo coincidió con el triunfo de la revolución bolchevique en Rusia, que pulverizó un gran imperio y culminó en la erección del primer Estado socialista de Occidente (URSS), así como con el surgimiento del régimen fascista en Italia. Los dos nuevos regímenes cuestionaban el liberalismo político y los fundamentos del gobierno representativo: despreciaban el sufragio y la política electoral. Todo ello reconfiguró el escenario político internacional en los años veinte, abriendo cauce a una progresiva polarización ideológica y política entre izquierdas y derechas a escala global.

En el nuevo orden diplomático de la posguerra surgieron nuevos actores y organizaciones. Las gestiones del presidente Woodrow Wilson para fundar una organización intergubernamental de paz fueron decisivas. En la Conferencia de Paz de París y el Tratado de Versalles se acordó crear una Sociedad de Naciones para procurar el desarme, la coopera-

ción, la paz y el arbitraje pacífico de conflictos, organización en la que ni Rusia (que desde 1922 conformó la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, URSS) ni México participaron hasta la década de 1930 por haberseles excluido en el momento de su creación. Y pese a que Wilson prohió la sociedad, Estados Unidos no formó parte de ella, debido a la negativa de su Senado a aprobar el tratado fundacional.

Los revolucionarios rusos habían quedado excluidos de la Sociedad de Naciones; no obstante su condición de paria internacional, los comunistas desarrollaron por medio de la Komintern (Internacional Comunista, creada en 1919) una política de exportación de la revolución. Por medio de esta organización internacional ampararon el desenvolvimiento y organización de nuevos grupos y organizaciones comunistas y socialistas, tanto en América Latina como en Asia. Estas organizaciones influyeron en las cuestiones de la política interna e internacional de los países (en México, el Partido Comunista Mexicano, PCM, fue fundado a finales de 1919).

El orden financiero mundial también se había modificado. Cabe destacar, primero, mutaciones en la geografía de deudores y acreedores: por primera vez, las potencias europeas se volvieron deudoras de los préstamos interaliados ofrecidos por los estadounidenses, y Alemania se vio agobiada con el pago de cuantiosas obligaciones externas por concepto de reclamaciones por daños de guerra. Ya desde 1917-1918 las negociaciones para obtener reducciones y quitas en los adeudos externos, acordes con la capacidad de pago de economías deudoras en proceso de reconstrucción, comenzaron a ser más frecuentes en el ámbito de las altas finanzas, particularmente después del desconocimiento de la deuda zarista por el gobierno revolucionario en Rusia (1918). La Convención de La Haya de 1907 había impugnado el uso de la fuerza para el cobro obligado de contratos de deuda y dispuso el arbitraje internacional de las controversias financieras entre acreedores y gobiernos: los bonos de deuda fueron considerados propiedades, al igual que los bienes tangibles, muebles e inmuebles. Cada vez más, las guerras y revoluciones demostraban ser situaciones que imposibilitaban el cumplimiento de compromisos financieros.

Por otra parte, la posguerra abrió en América Latina un ciclo de derrama de capitales e inversiones de procedencia estadounidense, conocido como “la diplomacia del dólar”, al cual México no fue ajeno, ya que los capitales habrían funcionado como vehículo de negociaciones co-



merciales y apalancamientos diplomáticos de Estados Unidos. En este contexto de expansión de las inversiones y los negocios, y particularmente de los negocios petroleros en la región (Wilkins, 1974), los intereses vinculados a las compañías petroleras habrían logrado cierto ascendente en algunas de las agencias de gobierno de los Estados Unidos. En opinión de algunos autores, dichos intereses habrían llegado a influir claramente las políticas del Departamento de Estado para toda la región latinoamericana, al menos hasta 1927. Sin embargo, el tema es aún objeto de debate entre los estudiosos.

### *La diplomacia y las relaciones financieras*

Al asumir Álvaro Obregón la presidencia en diciembre de 1920, se enfrentó al ya histórico problema del reconocimiento de las potencias (con excepción de España, cuyo servicio exterior lo reconoció). Francia mantuvo en estado latente (inactivas) sus relaciones con México, y Gran Bretaña, en suspenso; pero Estados Unidos negó el reconocimiento. Las controversias por causa de la Constitución de 1917, las disputas por la deuda externa mexicana y las demandas de indemnización de ciudadanos europeos y estadounidenses por daños durante la revolución, se constituyeron en obstáculos poderosos para normalizar las relaciones diplomáticas. Washington condicionaba el reconocimiento al arreglo de estos asuntos conflictivos en la agenda bilateral. En una estrategia elusiva, pero confrontadora, el gobierno mexicano había reconocido a los nuevos países integrados al damero territorial europeo de posguerra, resultado del desmembramiento del Imperio Austro-Húngaro y el nacimiento de la URSS, entre ellos, Austria, Polonia, Bélgica y Georgia. Pero éste era un gesto puramente simbólico: lo importante era que el país estaba excluido de la Sociedad de Naciones, el organismo multilateral resultante de la Gran Guerra.

Ante el imperativo de revertir el aislamiento por medio del reconocimiento internacional, las gestiones de la diplomacia mexicana de la posrevolución tuvieron que centrarse —como décadas atrás los gobiernos liberales— en la negociación del problema planteado por la suspensión de pagos y el desconocimiento de la deuda externa. El servicio de la deuda se había suspendido en enero de 1914, al igual que el patrón oro, adoptado en 1905. Al iniciar su presidencia provisional, Venustiano Carranza

había reconocido las obligaciones legítimas anteriores a la Revolución, exceptuando las contraídas por el gobierno usurpador de Victoriano Huerta. Pero, debido a la carencia de fondos para hacer frente al servicio de la deuda, Carranza dispuso aplazarlo “indefinidamente”, mientras no se contara con los recursos necesarios (es decir, el conocido “debo, no niego; pago, no tengo” (Collado y Morrow, 2005: 191-222). Las obligaciones exteriores del país alcanzaban un valor nominal aproximado de 300 millones de dólares, a los que se agregaban otros 300 millones de bonos pagaderos en oro por la deuda de la empresa paraestatal Ferrocarriles Nacionales de México. Desde entonces, las obligaciones pendientes de pago de la deuda pública mexicana se convirtieron, progresivamente, en un problema internacional, tornando la cuestión en un “vía crucis de penuria”, expresión acuñada en la época que generó controversias y confrontaciones internas e internacionales, así como varios ciclos de negociación entre los sucesivos gobernantes mexicanos y sus acreedores (Turlington, 1930).<sup>17</sup>

Apenas concluida la Primera Guerra Mundial, a finales de 1918, los principales acreedores de México se organizaron formando un Comité Internacional de Banqueros con Negocios en México. Este comité reflejó el repliegue de los capitalistas europeos frente a los estadounidenses, al excluir, en un marco de fuerte predominio de los banqueros estadounidenses sobre británicos y franceses, a los banqueros alemanes, quienes concentraban importantes intereses financieros en el país. El comité —organismo influyente, no gubernamental y colectivo— se encargó de concentrar las negociaciones financieras con los sucesivos gobiernos mexicanos, y estuvo expuesto, en ocasiones, a la interferencia del Departamento de Estado del Gobierno de Estados Unidos, así como a las presiones de un grupo de interés con gran capacidad de dificultar y tornar inciertas la dinámica de negociaciones y la precaria estabilidad fiscal del gobierno mexicano: los productores de petróleo —organizados en la Asociación de Productores de Petróleo en México—. Cualquier arreglo de la deuda dependía de los recursos fiscales ordinarios y extraordinarios resultantes de la producción y exportación de hidrocarburos (el principal ingreso de un erario federal caótico y permanentemente exhausto) (Hall, 1995; Brown, 1998).<sup>18</sup> De manera que las negociaciones con los

<sup>17</sup> La expresión “vía crucis de penuria” fue tomada de este autor.

<sup>18</sup> Al respecto, véase un detallado análisis de las relaciones entre impuestos a las ex-

acreedores externos implicaron, también, las presiones de los petroleros por atemperar —o derogar— las disposiciones de la Constitución de 1917 (el artículo 27, en particular, y todos los que restringían de alguna manera los derechos económicos de los extranjeros), y por intervenir en la gestión de las finanzas públicas mexicanas, habida cuenta de su vertebral importancia en el financiamiento del Estado emergido de la revolución, como lo había sido también de los ejércitos revolucionarios constitucionalistas entre 1914 y 1916.

A las demandas de los acreedores se agregaban otras de diferente índole, pero igualmente amparadas por el derecho internacional. Tal como lo hacían los tenedores de bonos defraudados, ciudadanos extranjeros residentes en México, damnificados por la Revolución, reclamaron la reparación de los daños sufridos sobre sus bienes, personas y propiedades, por causa de la guerra o la confiscación del Estado soberano. Exigieron el derecho de protección y el apoyo diplomático de sus países de origen en sus reclamos de indemnización por los perjuicios sufridos durante la Revolución, justificando sus pretensiones en la decisión de Francisco I. Madero, y proseguida por su sucesor Venustiano Carranza, de atender las numerosas quejas de pérdidas y atropellos estableciendo mecanismos formales de reclamación y reparación (indemnización). Hubo, sin embargo, notable disparidad en la magnitud de las reclamaciones, dependiendo de la diferente importancia demográfica y profundidad de penetración de los diversos grupos de extranjeros en la vida y actividad económica nacional: mayor cuantía de las reclamaciones estadounidenses y españolas sobre las británicas, francesas y alemanas.

Junto con las reclamaciones, la deuda impaga fue un obstáculo principal al reconocimiento internacional del gobierno de Álvaro Obregón: mientras los banqueros presionaban al Departamento de Estado para que reconociera al presidente, los petroleros se oponían, reclamando una intervención militar que protegiera sus inversiones en el Golfo (Veracruz y Tampico). El problema de la deuda constituía también una barrera para la obtención del crédito externo, necesario para financiar la reconstrucción política, económica y financiera, parte fundamental del proceso de institucionalización revolucionaria, así como eliminar los

---

portaciones de petróleo, finanzas públicas posrevolucionarias y pago de la deuda, así como las trabajosas negociaciones de la diplomacia financiera mexicana, en Linda Hall (1995). Para consultar una investigación más centrada en los impuestos véase Jonathan Brown (1998).

focos de rebeldías (caciques y caudillos militares, indígenas yaquis, entre otros). El gasto militar y el gasto en obras públicas de infraestructura concentraban una parte sustantiva de las erogaciones del gobierno, y los ingresos no alcanzaban para solventar los gastos. Para entonces, el total de las obligaciones ascendía a casi 2 000 millones de pesos oro: la deuda estaba conformada por la deuda externa directa, la deuda ferroviaria (las obligaciones ferroviarias porfirianas, más la de los ferrocarriles intervenidos por el constitucionalismo), la deuda bancaria (las incautaciones bancarias de 1916, y los préstamos de 1914 de la banca mexicana a Huerta) y la deuda agraria (como indemnización por la reforma agraria, desde enero de 1920) (Turlington, 1930).

En este panorama, la normalización financiera y la reconstrucción económica dependían, también, de la capacidad de los gobiernos revolucionarios para controlar los aportes fiscales de la explotación petrolera, en manos de compañías petrolíferas británicas y estadounidenses (Huasteca Petroleum Company, Compañía Mexicana de Petróleo El Águila, luego en manos de la Royal Dutch Shell, Mexican Petroleum Company of California, Standard, Mexican Gulf Petroleum Company, Texas, Sinclair, International and Atlantic Lobos, entre otras de las más de 200 registradas en 1921). Por esta razón las negociaciones financieras del gobierno mexicano tendientes a resolver el problema de la deuda exterior se articularon forzosamente con negociaciones con las poderosas compañías petroleras, las cuales impugnaban las disposiciones de la Constitución de 1917 con tanta fortaleza como resistían el incremento de la presión fiscal del nuevo Estado sobre su producción y exportaciones de combustibles (Hall, 1995: 60-83). Al final, la reconstrucción se convertía en un proceso de redefinición y negociación internacional de la soberanía financiera, ya que influían en ella tanto las presiones de los distintos sectores de la sociedad mexicana como, además —y particularmente—, las presiones de los intereses internacionales. Todas estas circunstancias se daban cuando, en la posguerra, las exportaciones de petróleo, la fuente principal de ingresos de la federación, comenzaban a fluctuar a la baja: se trataba, como ya se dijo, del “vía crucis de penuria” para México y sus gobiernos.

Este “vía crucis de penuria” financiera fue enfrentado en tres momentos o ciclos negociadores principales por los gobiernos mexicanos (Hall, 1995; Collado, 2005; Marichal, 2006; Zebadúa, 1994). El primero tuvo lugar durante el gobierno de Álvaro Obregón (1920-1924), cuyas

negociaciones se plasmaron en el Convenio De la Huerta-Lamont (junio de 1922), que incorporó a las obligaciones externas ya reconocidas por los revolucionarios la cuantiosa deuda ferroviaria y bancaria, superando, por mucho, la capacidad real de pago del país. Pero Obregón dependía del arreglo de la deuda para superar su aislamiento internacional, conseguir el reconocimiento de Washington y enfrentar a los opositores domésticos. Así que prosiguió con las negociaciones, culminadas en los acuerdos de Bucareli (mayo-agosto de 1923), que establecieron un entendimiento acerca de la no retroactividad del artículo 27 de la Constitución, y fijaron compromisos para establecer formalmente una convención de reclamaciones y dos comisiones arbitrales, para la valoración y estimación cuantitativa de los daños causados a las propiedades estadounidenses por las operaciones revolucionarias.

Obtenido, en consecuencia, el reconocimiento diplomático estadounidense a la presidencia de Obregón, estos arreglos generaron enorme controversia y oposición en México, que provocaron la violenta rebelión militar liderada por el ex ministro de Hacienda Adolfo de la Huerta, a finales de 1923. Si por dos años el gobierno mexicano había logrado enviar pequeñas remesas de pesos plata a Nueva York, como abono parcial de los pagos convenidos con Lamont, la suma de las tensiones políticas internas a las dificultades financieras causó una nueva moratoria: en junio de 1924 se suspendió el servicio de la deuda por falta de fondos.

Dos ciclos más de negociación siguieron a lo largo del gobierno de Plutarco E. Calles (1924-1928). Primero, el Convenio Pani-Lamont, de octubre de 1925, consiguió desincorporar la deuda ferrocarrilera y garantizar el servicio de la deuda con los recursos generados por los impuestos petroleros. Así, llegaron a depositarse unos 27 millones de dólares en Nueva York entre 1926 y comienzos de 1927, hasta declararse una nueva suspensión de pagos en ese año. Por el incumplimiento de México, continuaron nuevas negociaciones durante la presidencia de su sucesor, Emilio Portes Gil (1928-1930), y luego de Pascual Ortiz Rubio (febrero de 1930-agosto de 1932). En julio de 1930 se firmó el Convenio Lamont-Montes de Oca, que obtuvo sustantivas quitas al monto adeudado y al servicio obligado.

Finalmente, la compleja dinámica de debilidad y confrontación internacional de los gobiernos mexicanos posrevolucionarios, que tuvo como eje a la deuda, pero se articulaba con otros varios asuntos contenciosos, pudo destrabarse gracias a la lúcida intervención del embajador

estadounidense Dwight W. Morrow (1927-1930), quien, mediante una estrategia política negociadora (prolegómeno de la nueva política de buena vecindad para el hemisferio que se desplegaría un lustro después), consiguió conducir a una resolución parcial esta multifacética cuestión con maestría y pragmatismo. Elemento central en esta gestión del embajador fue la negociación basada en plantear la deuda como un problema integral (político, diplomático y económico), vinculado a la necesaria reconstrucción económica y la efectiva capacidad de pago del país, aunada a una estrategia de contención y aislamiento de las presiones de cada parte (petroleros-comité de acreedores).

Pero, desafortunadamente, los arreglos enfrentaron pronto un contexto internacional crítico. Pocos meses después sobrevino un terremoto financiero a escala mundial, la Gran Depresión de 1929. Ante el escenario modificado con la presencia de otros deudores insolventes —en América Latina, Bolivia y buena parte de las naciones sudamericanas, excepto Argentina— y el panorama incierto que se avizoraba, la aprobación legislativa del convenio Lamont-Montes de Oca se suspendió indefinidamente, quedando detenido. El ciclo de negociaciones financieras vinculadas a las diplomáticas entró en un *impasse* durante más de una década, manteniéndose el país en estado de suspensión de pagos. Los pagos de deuda externa se reiniciarían en otra coyuntura, muy diferente, que acrecentó la capacidad negociadora del país: la Segunda Guerra Mundial y el posicionamiento de México dentro del campo de los aliados (véase el capítulo siguiente).

En suma, uno de los datos sobresalientes del periodo fue la prolongación de complejas negociaciones financieras por más de una década, una historia interminable, pero con un final no desventajoso para el país: se obtuvieron finalmente quitas sustantivas a lo adeudado. A grandes rasgos, pueden esquematizarse el escenario y los actores de estos ciclos negociadores: de un lado, nuevos gobernantes originarios del norte del país, predominantemente del noroeste, que enfrentaban demandas populares y carecían de los vínculos financieros y empresariales internacionales de sus pares porfirianos; del otro, actores no gubernamentales colectivos (la Asociación de los Petroleros, el Comité Internacional de Acreedores, la Asociación Nacional para la Protección de los Derechos de Americanos en México) y actores gubernamentales (el Departamento de Estado de los Estados Unidos, junto con los diplomáticos europeos preocupados, principalmente, por resolver los reclamos de sus

conciudadanos). Cabe señalar, no obstante, que existe un amplio debate entre los estudiosos sobre el contexto, circunstancias, mecanismos y dinámicas negociadoras acerca de las cuestiones financieras, así como sobre la efectiva interferencia de los grupos económicos en los procesos de toma de decisiones de cada parte implicada. Coinciden los estudiosos en señalar que, más allá de cada ciclo negociador, la estrategia mexicana resultó finalmente exitosa, en la medida en que logró instrumentar la confrontación entre las partes en conflicto (banqueros y petroleros).

Como se ha expuesto, los problemas financieros concentraron la agenda de relaciones económicas del periodo. La banca porfiriana se había derrumbado bajo el peso de la guerra y las incautaciones revolucionarias, lo mismo que el crédito, y el sistema monetario había colapsado (tanto la emisión como la circulación monetarias). Las dinámicas de la producción, los flujos de capital y el comercio durante la Revolución y posrevolución vieron también novedades importantes, alterando algunos de los patrones porfirianos. En el ámbito de la producción, toda visión de conjunto debe matizarse. Pese a que en el pasado se consideró que la revolución había provocado una debacle en la actividad económica, y arrasado la infraestructura productiva y de servicios, desde hace ya varias décadas se ha demostrado con amplitud y precisión estadística un cuadro diferente del significado económico de la Revolución. Por ejemplo, se ha demostrado que si la red ferroviaria fue afectada, el reparto agrario fue prolongado, complejo, y de alcances y efectos muy disímiles regionalmente; que la producción y comercio tuvieron un comportamiento muy diferenciado por sectores y regiones; y que decayeron de manera clara sólo la actividad agrícola y la ganadera (sólo algunos cultivos, no todos) por causa de la guerra interna y la confiscación revolucionaria, entre 1914 y el comienzo de la década de 1920.

El dato más relevante es la divergencia entre el sector interno y el exportador: este último experimentó un *boom* debido a la demanda generada por el conflicto bélico mundial (cobre, petróleo) mientras las importaciones se complicaron, precisamente por éste. No obstante, la geografía del comercio exterior cambió: se redujo abruptamente el comercio con Europa, alcanzando mayor concentración las relaciones económicas con Estados Unidos.

A la vez, se afectó la vinculación con la economía internacional por el lado de los movimientos de capitales: las inversiones extranjeras se retrajeron a partir de 1913, con la excepción de la inversión en petróleo,

cuya alza arrancó, precisamente, después de 1911, despegando en 1912 para caer a mediados de 1926 (Haber, Maurer y Razo, 2003: 14). A mediados de la década de 1920 las inversiones extranjeras directas en minería, agricultura, agroindustria, industria (por ejemplo automotriz, electricidad) y servicios, se recobraron, particularmente en las agroindustrias (algodón, plátano) pero en una magnitud muy reducida en contraste con el periodo anterior. Frente a este panorama, y de acuerdo con lo explicado anteriormente, puede decirse que las conexiones financieras se habían quebrantado durante la revolución, siendo “el comercio exterior el que permitió asegurar el canal principal de inserción en la economía mundial” (Riguzzi, 2010; Haber, 2003: 412).<sup>19</sup>

### *El reordenamiento de la diplomacia formal*

En lo que atañe a las relaciones diplomáticas de este periodo, cabe destacar algunos aspectos centrales. La característica medular de las relaciones de México con la Europa de la posguerra fue la triangulación con Estados Unidos, cuyas decisiones ninguna potencia europea estaba dispuesta a desafiar. Durante la interrupción de relaciones México-Washington entre 1920 y hasta mediados de 1923, y a diferencia de lo sucedido en 1913 con respecto al régimen de Huerta, las potencias europeas no interfirieron en forma directa. El atolladero diplomático mexicano-estadounidense operó como una especie de cerrojo para las diplomacias de Francia y Gran Bretaña, cuyas decisiones reconocieron la prioridad del criterio estadounidense hacia México (Pi-Suñer, Riguzzi y Ruano, 2011).<sup>20</sup> Incluso España, país neutral durante la conflagración, no se distinguió del conjunto europeo: su pretensión de nombrar un ministro plenipotenciario para México tuvo que esperar al reconocimiento de Obregón por parte del gobierno de Estados Unidos. Una vez obtenido éste, fue posible emprender el arreglo de las relaciones diplomáticas con las potencias europeas.

<sup>19</sup> Los párrafos que anteceden han seguido los argumentos de Riguzzi. Cabe destacar, también, que en las últimas décadas se ha demostrado que el ímpetu de la industrialización en el periodo previo, 1890-1911, debe explicarse como resultado de que el desempeño del sector exportador “provino de la expansión del comercio exterior” (Haber).

<sup>20</sup> Pi-Suñer, Riguzzi y Ruano hacen un detallado análisis del triángulo México-Estados Unidos-Europa durante la Primera Guerra. Seguimos aquí su argumentación.



Fundamental en el avance del proceso de normalización de las relaciones diplomáticas fue la organización de comisiones bilaterales (mixtas) de reclamaciones —con Estados Unidos, 1923; España, 1924; Francia, 1924; Bélgica, Gran Bretaña, 1926; Alemania, 1927; Italia, 1927—, que contaron con el arbitraje de terceros (presididas casi todas por el jurista chileno Miguel Cruchaga Tocornal) (Feller, 1935: 15-29, 56-83). La garantía de la indemnización y reparación permitió restablecer relaciones estables con las potencias europeas: Francia, Alemania y España. Restaba normalizar la relación con Gran Bretaña: en el transcurso de 1924 se suscitaron distanciamientos por causa de episodios de violencia contra británicos residentes en el país. Para los diplomáticos europeos, eran desconcertantes los brotes de radicalismo revolucionario, que tornaban inciertos los tratos diplomáticos. Por ejemplo, cuando luego de varios enviados temporales arribó al país un ministro español permanente a mediados de 1924, apenas extinguida la sublevación “delahuertista”, éste, desorientado, creyó encontrar un México “bolchevique” en sus políticas agraria, obrera y anticlerical (Meyer, 2001: 221).<sup>21</sup>

La transición de la presidencia de Obregón a la de Plutarco Elías Calles no enfrentó importantes sobresaltos diplomáticos. Finalmente, después de varios malentendidos, en septiembre de 1925 se logró renovar el entendimiento con Gran Bretaña, gracias a los oficios de las compañías británicas ante el Foreign Office: éstas demandaron al servicio exterior británico que gestionara el establecimiento de comisiones generales y específicas de reclamaciones, lo que finalmente se logró en noviembre de 1926.

Pero la situación diplomática pronto se deterioró nuevamente. La controversia religiosa que estalló durante la presidencia de Plutarco Elías Calles impuso extendidas sombras en los negocios exteriores de México, tanto en Europa como en América. El conflicto abrió en 1926 con una polémica puntual, que derivó en la expulsión masiva de sacerdotes, el retiro del delegado apostólico y la suspensión del culto, para culminar en una profunda guerra de campesinos cristeros armados, contrarios a la política clerical del gobierno, que duró tres años en los

<sup>21</sup> El ministro de Hacienda del gobierno de Obregón, Adolfo de la Huerta, renunció en 1923 por disidencias políticas, candidateándose a elecciones presidenciales, y encabezando una rebelión armada que fue derrotada, y él enviado al exilio.

campos de la mesa central y occidental del país, consumiendo recursos, hombres y cosechas, e infligiendo un severo golpe al proceso de reconstrucción y de reinserción internacional. Los diplomáticos españoles, al ser la mayoría de los sacerdotes expulsados de esa nacionalidad, sondearon con las principales potencias la posibilidad de una acción diplomática conjunta orientada a poner un alto al conflicto. Al no encontrar respaldo, el gobierno español se mantuvo al margen del problema entre el Vaticano y el gobierno mexicano, pero sus funcionarios resintieron la aproximación y entendimiento entre el presidente Calles y el embajador Dwight W. Morrow: le consideraban síntoma de una progresiva subordinación de México a los dictados de Washington. También en esta ocasión el embajador D. W. Morrow fungió como mediador *ex officio*, alcanzando una influencia decisiva en el replanteamiento del enredado conflicto religioso; gestionó la negociación de un *modus vivendi* entre la Iglesia y el gobierno mexicano por la vía diplomática, activando redes de negocios y vínculos institucionales, tanto como personales, entre el clero estadounidense y el europeo y la poderosa Roma (Collado, 2005: 143-190). Las diligencias del embajador no cuajaron durante la presidencia de Plutarco E. Calles, pero sí con su sucesor Emilio Portes Gil, al igual que en el caso de la deuda externa.

A mediados de junio de 1929 se resolvieron las cuestiones más urgentes del culto católico mexicano, como antesala de la avenencia con el Vaticano. El presidente Portes Gil recibió al delegado apostólico en México, Leopoldo Ruiz y Flores, y se acordó restablecer los servicios religiosos. Un repique de campanas de la catedral anunció las paces entre la Iglesia y las autoridades. La controversia religiosa no desapareció, pero se llegó a un arreglo “de toma y daca”, que no derrotaba ni daba el triunfo a ninguna de las partes. La resolución de este enconado y violento conflicto despejó el conjunto de los negocios diplomáticos del país.

Durante esta década tuvieron lugar otras novedades diplomáticas. Las dificultades internacionales que enfrentó la élite sonorenses en el poder motivaron esfuerzos de aproximación a los países sudamericanos, y una estrategia de sistemática interferencia de México en los conflictos centroamericanos, particularmente en Nicaragua. Por ejemplo, Plutarco Elías Calles comprometió apoyo militar a las fuerzas de César Augusto Sandino (quienes combatían la ocupación de Nicaragua por los marines estadounidenses), y en 1929 México terminó por conceder refugio al líder nicaragüense por casi un año en tierras yucatecas (Buchenau, 1996:

160-185). Tanto Álvaro Obregón como Calles desplegaron, durante la década de 1920, una estrategia más o menos continuada de difusión propagandística de la revolución en los países vecinos de América (Centro y Sudamérica) y también en España, intentando contrarrestar la guerra propagandística de las potencias (particularmente profunda en ámbitos de la opinión estadounidense), y buscando rasgar, mediante la cuña de nuevos vínculos con los países vecinos del sur del continente, el acentuado aislamiento internacional que había dejado como saldo la revolución (Palacios, 2011: 193-208). Estos esfuerzos propagandísticos se enredaron con los asuntos de la diplomacia formal en incidentes poco afortunados, como fue el caso de los tratos diplomáticos con Venezuela, interrumpidos por desaciertos diplomáticos recíprocos entre 1924 y 1933.<sup>22</sup>

Al lado de la propaganda revolucionaria, los gobiernos de Obregón, Calles y Portes Gil emprendieron la reorganización del servicio exterior. Las representaciones diplomáticas fueron elevadas al rango de embajadas en Guatemala, Cuba, Chile y Argentina, alcanzando estos esfuerzos reciprocidad. Se tentaron posibilidades para el desarrollo del tráfico comercial directo entre México y Sudamérica (Zuleta, 1996: 881-888). Gracias a la academia universitaria, la literatura, el cine y las artes, se dinamizaron redes y vínculos con la intelectualidad reformista e izquierdista de estos países (por ejemplo, socialistas, radicales y apristas chilenos, argentinos y peruanos), y se construyeron cauces oficiosos y oficiales para difundir imágenes y representaciones ideológicas de la revolución: el agrarismo, el nacionalismo y el antiimperialismo, tal como han demostrado las investigaciones de Pablo Yankelevich (2003: 123-161).

Al lado de las novedades, una continuidad se ubicó en el ámbito de las relaciones multilaterales americanas. Después de la Cuarta Conferencia en Buenos Aires, el sistema interamericano no se reunió hasta superada la Primera Gran Guerra. Delegados de México estuvieron presentes constantemente en las conferencias desde 1889 y hasta la última conferencia de 1938, pero, en el caso de la V Conferencia en Santiago de Chile, reunida en 1923 después de la guerra, México estuvo ausente debido a la falta de reconocimiento de Estados Unidos al gobierno de

<sup>22</sup> Diversas razones motivaron el alejamiento diplomático venezolano-mexicano, entre ellos los asuntos petroleros, desaciertos informativos y diplomáticos de ambas partes, e imprudencias en la propaganda política y cultural mexicana, todo ello bordeando la intromisión recíproca en los asuntos internos de ambas naciones.

Álvaro Obregón. Una vez resuelto el problema del reconocimiento, la participación mexicana en las conferencias panamericanas se retomó sin solución de continuidad, y alcanzó gran relevancia en materias importantes.

La presencia mexicana en las celebraciones de la independencia de Brasil (*Exposição Internacional do Centenario*, Río de Janeiro, septiembre de 1922-julio de 1923) fue una especie de prolegómeno del retorno de la diplomacia mexicana a las conferencias panamericanas, que se retomaría en 1928 (Tenorio, 272-293). Desde entonces, las intervenciones mexicanas en los debates de las conferencias panamericanas (La Habana, 1928; Montevideo, 1933, y la Conferencia Internacional de Estados Americanos sobre Conciliación y Arbitraje, diciembre de 1928-enero de 1929) (Connell-Smith, 1971: 97-98)<sup>23</sup> fueron de peso: las delegaciones se integraron con lo más granado de la intelectualidad mexicana, y propiciaron la paulatina recuperación para México de un espacio de liderazgo y de defensa de posturas autónomas, en el contexto latinoamericano.

Al final, la campaña propagandística emprendida en varios frentes por los gobiernos sonorenses también alcanzó a Estados Unidos y Europa. Ésta fue simultánea a la de organizaciones mexicanas y latinoamericanas no gubernamentales de muy variada orientación (como partidos políticos y organizaciones obreras; agrupaciones como la Liga Antiimperialista, la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), partido conducido por el peruano Víctor Raúl Haya de la Torre, y federaciones estudiantiles como la FUA —Argentina— y la FECH —Chile—), y no fue del todo infructuosa, pues contribuyó a forjar en el exterior imágenes contrapuestas del México revolucionario, que incidieron en la opinión pública e influyeron con frecuencia las negociaciones de cuestiones controversiales de las agendas bilaterales y multilateral. Por ejemplo, en el caso de Estados Unidos, el interés despertado entre los contemporáneos por explicar el significado de la Revolución mexicana a la opinión pública fructificó en una muy amplia labor editorial por parte de periodistas, pastores protestantes, educadores, antropólogos y sociólogos, ya incluso entre 1914 y 1917 (Riguzzi y Ríos, 2012: 183). Los intercambios y diálogos entre militantes, periodistas e intelectuales de diversas latitudes en torno al laboratorio político y social mexicano fueron robusteciendo vínculos y conexiones internacionales ajenas a la diplo-

<sup>23</sup> En esta conferencia resultó aprobado el Tratado General de Arbitraje Americano.

macia pero que tuvieron influencia en ésta. Al lado, se sumaron las gestiones de algunos connotados diplomáticos (los nuevos operadores de la diplomacia revolucionaria), tanto en México como fuera del país, instrumentando información en favor de los intereses del gobierno mexicano. Destacan, entre otras, las gestiones de promoción, exportación y difusión de la cultura mexicana, así como de intercambio cultural, emprendidos por intelectuales y constructores culturales como José Vasconcelos (por los países sudamericanos), Moisés Sáenz Garza (en Estados Unidos y posteriormente en Sudamérica), Alfonso Reyes (embajador en Argentina y Brasil), y desde México hacia Estados Unidos, del embajador Dwight Morrow, entusiasta promotor de la cultura y arte mexicanos.

En resumen, el tramo final del periodo conocido como Maximato —bajo la tutela del caudillo y ex presidente Plutarco Elías Calles y de las gestiones del embajador estadounidense Dwight Morrow (1927-1930)— fue un momento de recomposición de la presencia internacional y del conjunto de las relaciones bilaterales mexicanas con las potencias, incluso con el Vaticano —representante de una organización universal, la Iglesia católica— y con los vecinos sudamericanos.

## PARÁMETROS PORFIRIANOS Y REVOLUCIONARIOS

### *Las áreas y los actores*

La dinámica internacional de México en estos años se distingue del periodo anterior en varios aspectos novedosos. Lo primero que resalta es la mayor complejidad que cobraron las relaciones internacionales en comparación con otras épocas: se diferenciaron por esferas de interacción y se ampliaron sus alcances geográficos, moldeadas por nuevos actores y organizaciones, gubernamentales y no gubernamentales. Se dieron asimismo cambios importantes en los mecanismos de interacción, las agendas, las prioridades y las formas de participación de instituciones, actores y grupos de interés en los asuntos y conexiones internacionales. La manifestación de estos cambios, al compás del trabajoso proceso de reconstrucción e institucionalización posrevolucionaria, fue mayor riqueza, consolidación y diversidad en las relaciones internacionales del país.

Primero destacan los nuevos actores en la vida internacional. Las

nuevas potencias en ascenso, como Italia, al lado de Alemania, y posteriormente Japón y la Unión Soviética, naciones con sus respectivas prioridades de política exterior, fueron también caja de resonancia de grupos de interés políticos y económico-financieros disímiles y heterogéneos. Entre finales del siglo xix y las primeras décadas del xx, al lado de la organización universal de la Iglesia católica encabezada por el Vaticano, surgieron en el mundo organizaciones de naturaleza no gubernamental con capacidad y fuerza para influir en el panorama internacional y local por igual: entre otras, los partidos Comunista y Socialista tanto en Occidente como en Asia, la organización del anarquismo internacional (que nutrió numerosas organizaciones obreras en el continente), la Komintern (Internacional Comunista, 1919); los comités de tenedores de bonos, de acreedores e inversionistas, de banqueros y de petroleros; las juntas y comités de reclamaciones de daños materiales, las compañías y empresas multinacionales, las cámaras de comercio; las uniones y confederaciones de intelectuales, obreros y sindicatos, las agrupaciones de católicos organizados (por ejemplo, los Caballeros de Colón). Estos grupos adquirieron capacidad de acción a escala supranacional, incidiendo en la dinámica internacional a la vez que en los asuntos internos de cada país, y también en México, particularmente una vez finalizada la etapa armada de la Revolución e iniciada la lenta institucionalización del nuevo Estado revolucionario. El escenario internacional era notoriamente más complejo que en el medio siglo anterior, y las interacciones de México con el mundo acusaron esta mayor complejidad y diversidad.

A lo largo del periodo sobresalen los cambios en la orientación geográfica de las relaciones internacionales mexicanas, en la forma de desplazamientos entre las áreas geográficas de interacción (potencias europeas, Estados Unidos, América Latina, Europa). En primer lugar, el dato más sobresaliente fue la creciente centralidad que alcanzaron las interacciones con Estados Unidos, proceso que se venía proyectando desde la Guerra de Intervención francesa y que definió alcances precisos y profundos al culminar la vinculación ferroviaria entre ambas economías en 1884. Al respecto, cabe señalar que —quizás como reflejo de este patrón característico de las relaciones internacionales de México— conocemos mejor la historia de las relaciones, vínculos y conflictos mexicano-estadounidenses, que la historia de las conexiones con otros ámbitos geográficos, americanos e incluso europeos.

La singular interacción entre la economía mexicana y la estadouni-

dense determinada por el factor estructural de la vecindad geográfica, plasmó en una agenda bilateral muy compleja, gran variedad y amplitud en los intereses económico-financieros, los procesos de integración comercial y de integración de las comunicaciones (primero ferroviaria, posteriormente telegráfica y después, en 1927, de conexión telefónica directa) y cuestiones migratorias (Riguzzi y Ríos, 2012). La centralidad de las conexiones con Estados Unidos abarcó todos. La centralidad de las conexiones con Estados Unidos abarcó todos los ámbitos de relación, desde la migración y la seguridad fronteriza hasta el intercambio cultural (particularmente desde mediados de la década de 1920), pasando por la política de comercio, en la medida en que el país vecino se consolidó como el principal socio comercial de México. Durante la mayor parte del periodo, el carácter de estas interacciones se determinó menos por la salud de los intercambios diplomáticos que por la salud de los negocios (Garner, 2003: 150).

Esta situación de vecindad, y la simetría de poder de México respecto a Estados Unidos, marcaron el conjunto de las interacciones internacionales del país, y generaron una dinámica específica: los gobiernos mexicanos desplegaron, en forma casi constante, juegos de negociación triangulares entre los intereses estadounidenses y europeos. La conexión de los asuntos interiores y exteriores mexicanos con los actores, empresarios, mercados y agencias gubernamentales estadounidenses fue permanente, significando el creciente poderío de Estados Unidos tanto ventajas y posibilidades como preocupaciones y cuestiones controvertidas. Todo ello diferencia de manera sustantiva la experiencia internacional mexicana de la de sus vecinos más lejanos de América austral, más vinculados con las economías europeas, en especial con Gran Bretaña y sus dominios.

Como se ha visto ya, la dinámica de interacción mexicano-estadounidense enfrentó profundas alteraciones debido a la coincidencia entre la Revolución mexicana y la Primera Guerra Mundial, agravadas por la permeabilidad de la frontera territorial y por la creciente dependencia mexicana de las importaciones estadounidenses, tanto de bienes primarios de consumo (alimentos y granos) como de manufacturados. Posteriormente, la agenda bilateral se complicó aún más, por causa de las cuantiosas reclamaciones y del proceso de reconstrucción política y económica en el nuevo marco constitucional y jurídico posrevolucionario, que afectó a las propiedades, inversiones y negocios de los extranjeros en México. Las re-

laciones con este país cayeron en una suspensión virtual entre 1920 y 1923. Empero, debe resaltarse que la asimetría creciente y progresiva de poder y recursos entre estos polos de interacción, México y Estados Unidos, no condicionó de forma estructural la subordinación mexicana, el polo más débil, a los intereses, preferencias, exigencias o presiones estadounidenses. Tal como han demostrado a profundidad las investigaciones de Paolo Riguzzi, existe fuerte evidencia de que el polo mexicano no se subordinó al poderoso vecino ni siquiera en momentos complicados de inseguridad fronteriza y agresividad diplomática y comercial —como fue el lapso en que coincidieron la Revolución y la Guerra Mundial—. Incluso en ese difícil periodo, las preferencias mexicanas pudieron mantenerse sin implicar quebranto o afectación de la autonomía.

Al lado de la centralidad de los tratos con Estados Unidos, destaca, particularmente si se tiene en cuenta el contexto latinoamericano, el temprano declive de la influencia británica en México. Ello fue, en parte, resultado de la agitada vida política mexicana, pero también consecuencia de las prioridades e intereses británicos, concentradas en otras regiones de la América más receptivas a los negocios británicos, y también necesitadas de estrechos vínculos comerciales con el Imperio como comprador de exportaciones. No obstante, la presencia de los intereses, actores y negociaciones europeos en el interactuar internacional mexicano durante el periodo, si bien afectada tras la crisis del régimen maderista, fue relevante: en particular la influencia de España y Francia en los ámbitos político-diplomáticos, económico-financieros, ideológico-culturales e incluso militar; también tuvieron importancia los tratados con Alemania e Italia. Puede decirse que en general los intereses europeos predominantes (británicos, alemanes y franceses) fueron contrapeso de los estadounidenses en las distintas esferas de relación.

Cabe resaltar que los estudiosos han discutido la periodización, razones y morfología de esta estrategia del “contrapeso” entre los intereses y vínculos con Europa y con Estados Unidos en las interacciones internacionales mexicanas, revisando la importancia relativa de factores económicos, preferencias culturales y orientaciones nacionalistas de las élites porfirianas y revolucionarias como sus causales determinantes. Es significativo que, en el periodo estudiado, el alto grado de concentración de las conexiones internacionales mexicanas con Estados Unidos no alcanzó ni se manifestó en la esfera cultural.

Como en el resto de los países latinoamericanos, las élites culturales



mexicanas veían predominantemente a Europa, y se vincularon con instituciones y personajes del panorama cultural europeo. La cercanía e interés por la cultura francesa y española, así como los lazos entre intelectuales e instituciones del ámbito cultural de México y Europa, tuvieron continuidad a lo largo de todo el periodo, y se plasmaron en convenios de cooperación cultural con Francia (1899) y España (1924). Apenas en la década de 1920 comenzaron a florecer nuevas conexiones culturales y académicas entre México y su vecino estadounidense (Delpar, 1992: 15-91).

Otro dato central de la vida internacional del periodo fueron los cambios en los tratados con España: las relaciones con la vieja metrópoli se modificaron radical aunque pausadamente. Los contenciosos y malos entendidos acumulados desde la Independencia, motivados por la resistencia de los gobiernos peninsulares a aceptar la emancipación y secularización mexicanas, se desvanecieron durante el gobierno de Porfirio Díaz. Ello fue resultado de la conjunción de las nuevas necesidades planteadas por las pretensiones estadounidenses sobre el Caribe español, y las oportunidades surgidas de las actividades económicas de la nutrida colonia española en México. Entre los círculos intelectuales y políticos, además, confluyeron los intereses políticos y culturales fincados sobre el vector aglutinante del hispanismo (y antipanamericanismo) como estrategia defensiva ante la expansión del poderío anglosajón.

El momento clave fue la guerra de independencia de Cuba y sus derivaciones: la neutralidad de México en el conflicto, pese a la convergencia ideológica entre la élite porfirista y los liberales cubanos, fortaleció este nuevo entendimiento con la vieja metrópoli. Después de 1898, y no exentos de recelos y sobresaltos diplomáticos, surgieron por primera vez desde la Independencia puntos de convergencia entre los gobiernos de México y de España, que se mantendrían, con tropiezos, en las décadas subsiguientes —a pesar de su deriva entre 1910 y 1918—. Tal como han demostrado los estudios de Josefina MacGregor (2002), Lorenzo Meyer (2001) y Antonia Pi-Suñer, Riguzzi y Ruano (2011), la Revolución impuso un punto muerto temporal en las relaciones político-diplomáticas y económicas con una España consumida por tensiones sociales, durante varios años. Pero, no obstante, las interacciones diplomáticas demostraron en alcanzar la fortaleza de la última década del Porfiriato, y pese a que los daños, perjuicios y persecuciones a la colonia española en México habían sido moneda corriente durante la etapa armada de la revolu-

ción, España fue el primer país europeo en restablecer personal de alto rango en su representación diplomática en México, además de brindar reconocimiento a Álvaro Obregón, como hemos visto. Para 1929-1930, después de firmar un convenio cultural con España (1924), México participó con pompa en la Exposición Internacional de Sevilla, abriendo ello nuevas posibilidades de convergencia en las relaciones culturales (Tenorio, 1998: 294-320). Pero si la dictadura de Primo de Rivera había auspiciado la generación de nuevas redes institucionales e intelectuales en el marco de la difusión del panhispanismo, poco después, la instauración de la Segunda República, en 1931, traería un giro muy notable, y nuevo vigor, al conjunto de las relaciones mexicano-españolas (Pérez Montfort, 1992).

El contraste con la mirada a Oriente es notable. A pesar de la geografía marítima de México, abierta hacia el Pacífico, y de los proyectos para intensificar la comunicación con Asia a través del Istmo de Tehuantepec, las interacciones se concentraron en el eje euro-atlántico. Las relaciones con los países asiáticos no alcanzaron relevancia ni intensidad, excepto en las negociaciones diplomáticas por causa de problemas migratorios, por conflictos y reclamaciones debidas a persecuciones y xenofobia durante la Revolución. México fue el primer país latinoamericano en establecer relaciones diplomáticas recíprocas con Japón en 1888, tendientes a la firma de un Tratado de Amistad, Comercio y Navegación en vistas a establecer una legación. Al lado, en 1893 se abrieron negociaciones con China, firmándose también un Tratado de Amistad y Comercio en 1899 (Haro, León y Ramírez, 2011: 76-90, 118-121). Pero los proyectos de aproximación comercial a Extremo Oriente no fructificaron, si bien las exportaciones de plata amonedada a India y China alcanzaban cierta importancia, razón por la cual se establecieron conversaciones con la diplomacia china en las Conferencias Monetarias Internacionales.

En cambio, las interacciones y vínculos de México con sus vecinos continentales, particularmente centroamericanos y sudamericanos, se fueron fortaleciendo y diversificando, aunque de modo intermitente, en ámbitos multilaterales y bilaterales: fueron tratos predominantemente pacíficos, pero ocasionalmente controversiales, que crecieron bajo la sombra, por la interferencia frecuente, en triangulaciones o de modo cuadrangular, de las potencias británica y estadounidense. Un primer dato de estas interacciones tuvo lugar durante las fiestas del centenario, con la presencia de delegaciones diplomáticas, militares y

nales de los vecinos sudamericanos. Durante la Revolución, la crisis diplomática abierta con el asesinato de Madero y Pino Suárez y el golpe de Victoriano Huerta motivó la participación y mediación de la diplomacia sudamericana (la mediación de Argentina, Brasil y Chile, conocida como mediación del ABC).

Después, a partir del gobierno preconstitucional de Carranza, los mexicanos tomaron la iniciativa de aproximarse a sus vecinos sudamericanos. Estas conexiones se desplegaron en los ámbitos político-diplomático y cultural, como estrategia para compensar el aislamiento y remontar la débil legitimidad internacional. A su vez, la Revolución funcionó como disparador del interés sudamericano en el acontecer mexicano. Sectores importantes de la opinión pública sudamericana —de izquierdas, reformistas y también conservadores— fijaron su atención en los itinerarios propagandísticos de la Revolución mexicana (Yankelevich, 2003: 23-122). En refrendo del interés de los gobiernos mexicanos por afianzar su imagen en el sur del continente, se produjo la elevación al rango de embajada de las representaciones diplomáticas en Argentina (1927), Brasil (1922), Cuba (1927), Chile (1927) y Guatemala (1926). Las redes de intelectuales y artistas, de organizaciones políticas y de obreros que se fueron configurando en América Latina hacia el periodo de entreguerras, con variados grados de organización, alimentaron decisivamente esta dinámica bilateral. Algunas figuras destacadas de la diplomacia mexicana y sudamericana contribuyeron a consolidar estas vinculaciones, sobresaliendo entre ellas literatos, escritores, educadores y artistas plásticos.

Del escenario latinoamericano deben distinguirse, debido a su relevancia geopolítica, las interacciones de México en la región del Caribe. Éstas adoptaron una dinámica particular, determinada por parámetros estratégicos, principalmente con Cuba, y en la zona centroamericana, en particular con Nicaragua y Guatemala. A lo largo del periodo, los gobiernos mexicanos consiguieron fortalecer su posición de potencia media regional, capaz de constituir un contrapeso a la presencia creciente de Estados Unidos en la región centroamericana, por momentos de forma intermitente, y a veces desplegándose fricciones diplomáticas severas, de alcance regional e impacto político local. Sin duda, un componente importante de la consolidación internacional de México desde la década de 1890 fue el despliegue de políticas de potencia en la región centroamericana.

Los ámbitos multilaterales fueron adoptando creciente importancia para los gobiernos de la posrevolución, aunque convocaban la interferencia de las potencias. Desde finales del siglo XIX, la participación de representantes mexicanos en foros interamericanos (particularmente las mencionadas Conferencias Panamericanas) se fue tornando cada vez más relevante, y fructificó en acuerdos y convenciones sobre una amplia gama de cuestiones. Ante este contexto interamericano, las conexiones y vínculos se fueron diversificando: las materias de discusión y negociación abarcaron una gama amplia, concluyendo en acuerdos de cooperación jurídica, cultural, sanitaria y de comunicaciones, entre otros.<sup>24</sup> Si todo ello constituye un indicador de avances sustanciales en la proyección internacional de la soberanía del país, entre los aportes de la interacción en las organizaciones interamericanas durante el periodo sobresale su contribución en la definición de algunos principios de Derecho Americano, principalmente la autodeterminación en asuntos de política interior y la no intervención extranjera, y el derecho de asilo (1928).

Es preciso señalar, no obstante los adelantos mencionados, que tanto el ámbito bilateral como el multilateral se vieron entorpecidos por complicaciones burocrático-administrativas. En ocasiones, negociaciones importantes se gestaron en medio de la competencia burocrática entre diversas dependencias de gobierno, dificultando con ello la definición de prioridades y la toma de decisiones: hubo tensiones, superposiciones y discrepancias entre agencias autónomas, como Relaciones Exteriores, Hacienda, e incluso comisiones especiales (de límites, por ejemplo) y la Presidencia. No obstante esta dinámica accidentada en lo general, Paolo Riguzzi (2003) ha demostrado cómo, finalmente, en momentos de amenaza o peligro, se allanaban estas tensiones burocráticas prevaleciendo la cohesión.

Empero, otro aspecto relevante del periodo es la paulatina organización, profesionalización y especialización del servicio exterior desarro-

<sup>24</sup> México se adhirió al Tratado Gondra, para prevenir conflictos entre los estados americanos, 1923; al Tratado General de Arbitraje Interamericano, enero de 1929; al Código Sanitario Panamericano, 1924; a la Convención sobre el Suero Antidiftérico, 1930; a la Convención Interamericana sobre Comunicaciones Eléctricas (1924, 1927); a la Convención sobre Aviación Comercial Americana (1928); a la Convención Internacional sobre Transporte Aéreo Internacional, 1929, y a la Convención sobre la Reglamentación del Transporte Automotor, 1930, entre otros.

llada durante el Porfiriato, especialmente a partir del gobierno de Manuel González (1880-1884). La experiencia europea de profesionalización de la diplomacia durante las décadas de 1870 y 1880 fue un modelo que inspiró a la élite porfiriana, para ser en la organización de una estructura burocrática y profesional, una condición clave para obtener prestigio y confianza internacional. Un factor de peso para que prosperaran estas nuevas orientaciones diplomáticas fue la continuidad en la dirección de los asuntos exteriores durante el gobierno de Porfirio Díaz: ésta se mantuvo casi ininterrumpidamente en manos de un mismo ministro, Ignacio Mariscal, entre 1883 y 1910. Resultó decisiva la paulatina especialización burocrática de la Secretaría de Relaciones Exteriores para la administración de las distintas esferas de las relaciones internacionales: la sección político-diplomática, que incluía los asuntos jurídicos, y la económico-financiera, para el servicio de consulados comerciales y el departamento comercial, así como secciones adicionales de estadística y contabilidad, de archivo y biblioteca, y de cancillería. Al lado, se fue desarrollando una especialización geográfica en la organización funcional (a partir de 1895), estableciéndose la sección de América, Asia y Oceanía, y la de Europa y África, secciones que entendían sobre los asuntos de las representaciones de México en el exterior en esas zonas (10 representaciones en total, más 186 representaciones consulares en 1895).

Con la Revolución, esta organización administrativa y funcional se desmoronó. Aunque la reconstrucción del servicio exterior comenzó desde el primer gobierno revolucionario de Venustiano Carranza, no fue sino hasta la década de 1920 cuando se restableció un orden funcional en la gestión de los asuntos exteriores, emprendiéndose una reorganización. Surgieron también algunos malentendidos diplomáticos a causa del desconocimiento que los gobiernos posrevolucionarios tenían de las formas y protocolos de la diplomacia profesional —particularmente de la europea—. El servicio exterior mexicano avanzaría notablemente en organización burocrático-administrativa y profesionalización del cuerpo diplomático durante la década de 1930, en un camino trazado por destacados operadores como Isidro Fabela y Genaro Estrada. Pero ello es materia del próximo capítulo.

### *Las esferas de interacción*

Ya desde la década de 1890, como se ha explicado, tuvo lugar una marcada diversificación en las relaciones y experiencia internacional de México, desarrollando varios campos y esferas de interés, así como una gama muy amplia de cuestiones. Sin embargo, hubo una notable concentración en las esferas político-diplomática y económico-financiera de interacción, seguida por cierta importancia de las relaciones culturales. Un aspecto muy relevante de las relaciones internacionales mexicanas reside en el lugar muy secundario que alcanzaron las relaciones en el ámbito de la defensa militar. Las conexiones en materia de seguridad y defensa tuvieron poca importancia en las relaciones internacionales mexicanas, y antes que una dimensión estrictamente militar defensiva, adoptaron una dimensión jurídica, de acuerdos y convenciones bilaterales, en contraste con la experiencia de algunos países sudamericanos que siguieron políticas expansivas de potencia e incluso enfrentaron contiendas bélicas con sus vecinos limítrofes.

### *Las conexiones político-diplomáticas*

Después de medio siglo de conflictos y amenazas a la integridad territorial, la novedad de finales de la década de 1880, consecuencia directa de la paz política y social creciente y de la consolidación del Estado moderno en México, fue la inexistencia de conflictos territoriales graves. El control territorial —producto del afianzamiento del orden liberal— culminó en el proceso de delimitación física, topográfica y jurídica de las fronteras. Las fronteras norte y sur se precisaron en las décadas de 1880 y 1890, sancionadas por convenios internacionales: se firmaron tratados de límites con Estados Unidos (1882, 1889, 1906), con Belice (1893) y con Guatemala (1882), siendo este último el más dificultoso.

Desde entonces, las controversias territoriales no alcanzaron estatus de conflicto severo, y fueron encauzadas, finalmente, en acuerdos y tratados de límites. Así, puede decirse que durante el Porfiriato se afianzó la soberanía en el plano territorial: de manera creciente, el gobierno federal fue capaz de controlar el territorio, a la vez que fijar sus límites geográficos y fluviales precisos. Pero, de la mano del ciclo de guerra revolucionaria, la paz y la seguridad en los linderos y zonas fronterizas enfrentaron zozobra. Las fronteras, aunque jurídicamente definidas y

cauce del comercio legal, desde 1913 se volvieron crecientemente permeables a todo tipo de tráfico —de contrabando, de bienes incautados, en especial de armas, y de metales amonedados— y vulnerables a los más diversos negocios de las facciones revolucionarias, así como refugio de bandidos y también de disidentes de las más variadas filiaciones. Aunque la guerra no afectó decisivamente los límites territoriales establecidos, las zonas de frontera al norte y sur (principalmente la primera) se convirtieron en fuentes de recursos y áreas de influencia disputadas por gobiernos, caciques y grupos revolucionarios, y por tal razón, su control, en asunto controvertido de las agendas y negociaciones político-diplomáticas desde las postrimerías del Porfiriato, alcanzando picos entre 1911 y 1919 (Riguzzi y Ríos, 2012: 180-182) En la década de 1920, la seguridad, el control de la delincuencia, el bandidaje y la salubridad pública, así como el control sanitario del tráfico de mercancías (particularmente algodón y ganado), fueron puntos clave de las relaciones diplomáticas de México con sus vecinos.<sup>25</sup>

Otra cuestión fundamental en el censo de las relaciones internacionales político-diplomáticas, durante todo el periodo, fue el problema del reconocimiento diplomático internacional a los gobiernos de México. Las negociaciones para lograr que las potencias brindaran reconocimiento a los gobiernos fueron todavía en este periodo, factor determinante de la vida internacional mexicana. Sin duda, el reconocimiento había sido fundamental del proceso de normalización de las relaciones internacionales después de las guerras e intervenciones extranjeras del periodo 1830-1880. Pero, una vez alcanzada la normalización diplomática en la segunda mitad de la década de 1880, esta regularización se desmoronó en el siguiente ciclo político, después de 1913, y no se recombraría sino con dificultades —particularmente en lo que respecta a las potencias europeas— durante el último ciclo aquí tratado, en especial desde mediados de la década de 1920.

Arrasado el orden porfiriano, las relaciones diplomáticas perdieron su carácter oficial —puesto que no había un único gobierno capaz de ejercer el control y soberanía nacionales— y adoptaron un cauce oficioso, y a veces semiclandestino, por lo menos entre la segunda mitad de

<sup>25</sup> En 1928 fue ratificada una Primera Convención Sanitaria entre México y Estados Unidos, destinada a establecer una organización de control sanitario fronterizo, en protección del tráfico de ganado de toda América del Norte, particularmente contra la expansión de la fiebre aftosa.

1914 y comienzos de 1916. Los diplomáticos abandonaron el país o fueron expulsados, y agentes confidenciales de las potencias se ocuparon de las cuestiones diplomáticas surgidas de la guerra revolucionaria. Episodios de violencia y xenofobia se concentraron particularmente en la zona de la frontera norte, motivando incluso el ingreso de la expedición militar punitiva estadounidense comandada por John J. Pershing, quien se mantuvo en territorio mexicano durante casi un año. Las tensiones políticas revolucionarias condujeron al punto de origen: la negociación internacional de la legitimidad de los gobiernos en México, entre 1913 y 1923. En estas negociaciones en pos del reconocimiento diplomático de las potencias intervinieron diversos actores gubernamentales, diplomáticos y enviados, y variados grupos de interés, tanto en México como en el exterior (banqueros, inversionistas, empresarios, políticos y distintas organizaciones no gubernamentales, políticas, sociales, financieras y empresariales).

Una vez establecido un gobierno revolucionario provisional, de 1916 en adelante, éste adoptó una estrategia que cobraría continuidad: sostener la soberanía debilitada mediante la formulación y difusión de principios, como el derecho a la autodeterminación en asuntos internos, la solución pacífica de las controversias, el nacionalismo y el rechazo a las diferentes formas del intervencionismo (la Doctrina Carranza). Esta estrategia, mantenida por los gobiernos revolucionarios en la década de 1920, constituye un aspecto singular de las relaciones internacionales mexicanas del periodo, y al mismo tiempo converge con los esfuerzos que en esa línea habían fijado los liberales republicanos desde los tiempos de la guerra de Intervención Francesa.

En resumen, puede decirse que la normalización de las relaciones diplomáticas alcanzó un momento de plenitud alrededor del centenario, para derrumbarse en el segundo ciclo y tornarse posteriormente un proceso precario (1919-1930). La Revolución y la guerra —en particular la etapa armada del proceso revolucionario— provocaron cuestionamientos extranjeros al manejo de los asuntos de política interior, interferencias externas en la dinámica política, y renovadas amenazas de intervención militar extranjera. Los desórdenes políticos, con los consecuentes daños a la seguridad y la propiedad de los extranjeros en México, los cambios en el marco constitucional y en el régimen jurídico de la extranjería y la propiedad, así como el avance del reparto agrario después de 1916, motivaron represalias diplomáticas de las potencias,



suspensión de trato y prolongadas negociaciones, que condicionaron el mantenimiento de relaciones diplomáticas formales a la atención de reclamaciones y compromisos políticos y financieros. Los sucesivos gobiernos posrevolucionarios buscaron solucionar pacíficamente las controversias y afianzar el nacionalismo rechazando las diferentes formas del intervencionismo.

La Constitución de 1917 había dado forma y principio constitucional al nacionalismo: limitó los derechos de los extranjeros en México, así como su actividad económica y negocios, e incorporó la cláusula Calvo, que obligaba a los extranjeros a renunciar al derecho de reclamo y protección extraterritorial, y a aceptar la legislación mexicana como condición de residencia.<sup>26</sup>

El artículo 33 fijó facultades extraordinarias al Ejecutivo nacional para decretar la expulsión de extranjeros que intervinieran en asuntos de orden político interno (cuestión de ambigua definición, que propició su tratamiento y aplicación discrecional). El periodo de mayor intensidad en la aplicación de este controvertido artículo tuvo lugar entre 1917 y la primera mitad de la década de 1930. Tal como ha demostrado Pablo Yankelevich (2006: 711-724 y 741), no fueron pocos los casos en que el artículo 33 se instrumentó para perseguir diversas formas de delito (no precisamente políticos), pero, en general, las expulsiones que impuso afectaron a las comunidades española y estadounidense, en primer lugar, seguidas por la colectividad china. Pero si el artículo 33 fue sólo uno de los tantos asuntos controvertidos que enturbiaron las relaciones diplomáticas del periodo posrevolucionario, puede decirse que sintetizó la aplicación constitucional de los principios nacionalistas revolucionarios que ponían cortapisas a la presencia extranjera en el país.

Otro artículo de la nueva Constitución, el artículo 130, desconoció la personalidad jurídica a la Iglesia católica, sujetando a los ministros de culto a la reglamentación general de los profesionales, y encargando a los poderes federales de la nación los asuntos de culto religioso. Estas disposiciones renovaron las viejas controversias Iglesia-Estado. Sumadas a un anticlericalismo gubernamental acendrado, al exacerbado radicalismo socialista en la educación y a las persecuciones contra clérigos y

<sup>26</sup> Para una explicación de esta cláusula, y su aplicación en el caso de las comisiones de reclamaciones que estimaron los daños económicos, personales y afectaciones a las propiedades de extranjeros, véase Feller (1935: 185-201).

representantes apostólicos, las polémicas culminaron en el grave conflicto interno y diplomático de la Cristiada antes descrito.

El nacionalismo influyó las interacciones internacionales de México en forma creciente a lo largo del periodo. No sólo incidió en las relaciones diplomáticas, sino también en las culturales, contribuyendo a aumentar las expectativas de la opinión pública nacional para que el país obtuviera autonomía y prestigio internacional. Los estudios de Mauricio Tenorio explican la laboriosa proyección de imágenes y símbolos de la nación significativos para la cohesión social y política interna, tanto como para la consolidación de una imagen internacional que lograra distinguir a México y los mexicanos de los países vecinos, instrumentada por las élites porfirianas en los “teatros” de la globalización que fueron las exposiciones internacionales. Los gobiernos de la revolución no abjuraron de estas estrategias de proyección cultural internacional e interna, sino por el contrario, las enriquecieron con nuevos mensajes, contenidos y símbolos. Reformularon las bases del nacionalismo, al vincularlas al mestizaje y a la gesta revolucionaria, popular, agraria y anti-imperialista, y mediante ello construyeron un mito público y una nueva historia oficial nacional, un nuevo panteón de héroes y monumentos, y nuevos rituales colectivos que consiguieron diseminar dentro y fuera del país.

### *Las conexiones económico-financieras*

En todo el periodo destaca la preeminencia alcanzada por las relaciones económico-financieras, siendo esta pauta de concentración de las relaciones internacionales en asuntos y problemas generados en el ámbito económico-financiero un rasgo distintivo respecto de épocas anteriores. Las relaciones económicas internacionales vincularon a actores no gubernamentales (individuos, sociedades, compañías), así como también gubernamentales (agencias de gobierno y diplomáticos). En términos generales puede decirse que, al menos durante el gobierno de Porfirio Díaz y hasta que estalló la revolución, los intereses empresariales fluyeron por cauces autónomos y diferenciados de los de la diplomacia política.

En la década de 1880, los liberales consideraban la construcción de una nación y Estado modernos y la conexión con la economía euroatlántica como prioridades de gobierno, complementarias, no antagónicas.

La defensa de la soberanía era su objetivo primordial, pero unida a la forja de un marco institucional que abriera a México —haciéndolo atractivo y facilitando intercambios— al flujo del capital, la tecnología y la colonización extranjera. Pensaban que sólo el progreso de la economía brindaría posibilidades para la consolidación interna e internacional de la nación (Garner, 2003: 140). Se trataba de dos caras de una misma moneda. Se intensificaron los lazos de interdependencia con la economía atlántica como consecuencia de la expansión del capitalismo a escala global y del compromiso del régimen porfiriano en impulsar cambios institucionales que fructificaran en progreso material, atrajeran la confianza internacional y posibilitaran la conquista de nichos mayores de participación en el comercio y las finanzas internacionales. Así, entre las décadas de 1880 y 1890 los asuntos económicos “colonizaron” la agenda diplomática de forma creciente, al compás de los profundos cambios de la economía y del crecimiento y expansión de los negocios de extranjeros en el país.

Posteriormente, los revolucionarios se enfrentaron —al desmontar el marco institucional favorable a la inversión extranjera y plasmar en bases normativas el nacionalismo económico— a las paradojas de la reconstrucción política y económica en un marco internacional diferente. Aunque percibiera como antagónicos los objetivos de defender la soberanía y de profundizar las conexiones con la economía internacional, la élite sonoreNSE tuvo que atender reclamaciones económicas internacionales de toda índole y desplegar una diplomacia de persuasión económica con las potencias para romper el aislamiento, negociar el reconocimiento internacional, recomponer la inserción y vínculos en el sistema económico mundial, y emprender la reconstrucción y modernización económicas restableciendo el crédito y las finanzas públicas, pero al mismo tiempo también llevar a cabo políticas de redistribución de la riqueza y propiedad, como la reforma agraria.

A manera de síntesis, y para presentar de forma sucinta las relaciones económicas internacionales mexicanas, el cuadro 1 esquematiza las cuestiones nodales y los principales campos de gestión en el ámbito económico, que ocuparon la atención de actores gubernamentales, individuos y organizaciones no gubernamentales, tanto mexicanos como extranjeros, en el periodo, considerando tres momentos: 1880-1910, 1911-1919, 1920-1930.

Este cuadro ilustra: 1) la importancia de las negociaciones vinculadas con asuntos de comercio exterior en los tres segmentos temporales (en

Cuadro 1  
Principales temas en las relaciones económicas de México,  
del Porfiriato a la posrevolución (ámbito bilateral)

<i>Materia</i>	1880- 1910	1911- 1919	1920- 1930
Promoción del comercio exterior en mercados euroatlánticos	♦		
Promoción y cabildeo para atraer inversiones extranjeras	♦		♦
Negociaciones sobre cuestiones monetarias (plata, oro)	♦	♦	♦
<i>Política de comercio</i>			
Negociaciones sobre aranceles, franquicias comerciales, excepciones fiscales (Zona Libre Frontera Norte) con Estados Unidos y en menor medida con potencias europeas	♦	♦	♦
<i>Política de comercio</i>			
Negociación sobre importaciones (armas, alimentos, insumos industriales y bienes de capital), restricciones y sanciones comerciales de Estados Unidos y las potencias a México		♦	♦
Negociaciones sobre deuda pública, banca y crédito internacional	♦	♦	♦
Negociaciones en torno a reclamaciones extranjeras por daños materiales, exacciones y bienes incautados durante el ciclo revolucionario		♦	♦
Régimen jurídico de la propiedad desde 1917: cuestión agraria y cuestión petrolera (art. 27)		♦	♦
Régimen jurídico y condiciones para la inversión extranjera		♦	♦
Régimen jurídico de los derechos económicos de los extranjeros y nacionalismo económico		♦	♦

la medida en que la economía consolidó su orientación exportadora, estas negociaciones fueron vertebrales), así como su dinámica contenciosa, particularmente en el periodo de la revolución armada, coincidente con la Gran Guerra; 2) la presencia y continuidad de los temas financieros en las interacciones internacionales: deuda, inversiones extranjeras, banca (tratados en otras secciones de este capítulo) y también asuntos monetarios. Entre estos últimos destacaron las negociaciones en torno a la depreciación de la plata (moneda de curso interno y a la vez, una de las principales exportaciones) y la adopción del patrón oro en el Porfiriato (1905), mientras que en la Revolución y la posrevolución las negociaciones versaron sobre el control de las emisiones de papel moneda, las importaciones de oro, los tipos de cambio y la desmonetización de la plata. Cabe señalar que las cuestiones monetarias, de gran complejidad e incidencia en la actividad económica interna, así como en las relaciones económicas internacionales, se llevaron no sólo tratados diplomáticos bilaterales (particularmente con Estados Unidos, el principal socio comercial), sino también en ámbitos multilaterales (como las conferencias monetarias de Londres, París, Berlín, en la Conferencia Monetaria de Bruselas, 1892, y en las Conferencias Panamericanas); 3) el cuadro ilustra con claridad la magnitud de la afectación que la institucionalización de un nuevo orden jurídico trajo a las relaciones económicas internacionales en la posrevolución.

En este sentido, sobresale la trascendencia del artículo 27 constitucional, que desde 1917 instauró la propiedad original de la nación sobre el suelo, el subsuelo y las aguas, y fijó las bases del reparto agrario conocido como reforma agraria (junto con una ley agraria previa, de enero de 1915). Ésta se sustentó sobre el principio del necesario fraccionamiento de la gran propiedad rural (mediante indemnización a los propietarios) y la justa restitución y dotación de tierras a los pueblos privados o carentes de ellas. Como consecuencia, al lado de un ciclo casi interminable de luchas agrarias por buena parte del país, se abrieron dos nuevos campos de controversia (y de diferendos amargos) entre las autoridades mexicanas y ciudadanos y compañías extranjeras, respaldados, de manera a veces sólida, a veces distante y ambigua, por la diplomacia de sus gobiernos: las reclamaciones extranjeras por afectaciones agrarias y la compleja cuestión petrolera.

Dado que el petróleo era un componente sustantivo del comercio exterior y de los ingresos fiscales del Estado emergido de la Revolución, los

asuntos petroleros concentraron buena parte de las gestiones internacionales de los gobiernos sonorenses. La negativa y continuada resistencia de las compañías petroleras extranjeras a aceptar que el subsuelo petrolero pertenecía a la nación —puesto que ello significaba la pérdida de sus derechos de propiedad exclusivos y concesiones de explotación obtenidos en épocas previas— fue determinante en la irrupción de una dinámica muy conflictiva. Cabe resaltar, al respecto, la extendida polémica entre los estudiosos por precisar los alcances de la penetración de los intereses financieros y las interferencias petroleras en las relaciones diplomáticas y política doméstica mexicanas. No obstante, la complejidad intrínseca de las relaciones económicas mexicanas desbordó con mucho, tal como muestra la tabla, la diplomacia del petróleo.

#### CONSIDERACIONES FINALES

Desde la perspectiva panorámica aquí adoptada, puede decirse que la historia internacional de México se distingue, en el medio siglo entre 1880 y 1930, por sus altibajos. Otro elemento singular del periodo fue la característica esencialmente pacífica y negociadora de las relaciones internacionales mexicanas: pese a la gravedad de ciertas coyunturas, los conflictos internacionales no alcanzarían beligerancia, es decir, no se tornaron disputas conducidas al plano militar. Las dos experiencias de intervenciones extranjeras, breves y de naturaleza “punitiva”, en medio del ciclo de revolución y guerra interna coincidente con la primera conflagración mundial, se superaron mediante la negociación. Junto con momentos de tribulaciones y zozobra de las relaciones político-diplomáticas y económicas, y de desmoronamiento y colapso del servicio exterior, también se reveló, aunque trabajosamente en medio de situaciones críticas, tanto la capacidad para restablecer y normalizar los tratos internacionales, como para desplegar esfuerzos en pos de una creciente autonomía en relación con las potencias.

Al inicio del periodo, después de una complicada normalización emprendida por la élite liberal —la misma que implicó la recomposición de las tramas financieras—, se alcanzó, como vimos, una cierta estabilidad en las relaciones internacionales entre 1884 y 1890, que posibilitó la consolidación creciente del Estado liberal y la integración de México en el concierto internacional. Después, por razones tanto de orden domés-

tico como internacional, las relaciones político-diplomáticas fueron precipitando —primero lentamente, pero después tumultuosa y velozmente— una dinámica de tensión creciente desde 1898.

Pasada la primera década del siglo xx, la singularidad de la coincidencia entre revolución y guerra civil interna con la Primera Guerra Mundial enmarcó el conjunto de las conexiones internacionales. La primera posguerra coincidió, así, con los comienzos de la institucionalización del nuevo régimen, sobre las cenizas del Estado liberal, y la edificación de un nuevo armazón institucional y político a manos de la élite emergida del movimiento revolucionario. Coincidente con la primera posguerra comenzó una nueva etapa de reconstrucción del Estado posrevolucionario y de normalización de las relaciones político-diplomáticas, siendo la esfera económica de las interacciones uno de sus pilares vertebrales. Aunque la guerra revolucionaria no había desmontado las bases de la economía capitalista, antes bien, había reforzado y robustecido la dinámica exportadora de bienes primarios (fibras, minerales industriales, hidrocarburos), de todos modos había conducido a un creciente aislamiento diplomático internacional.

Invirtiendo los derroteros porfirianos, la Revolución trastocó durante más de dos décadas la integración de México en el sistema financiero internacional, restaurando una dinámica ya conocida desde los tiempos de las guerras de Reforma e Intervención: moratoria y suspensión de pagos de las obligaciones externas, dificultades para obtener crédito externo en los mercados bursátiles, reducción en el flujo de inversiones extranjeras, reclamaciones también extranjeras, todo ello conducente a una retracción de los negocios. Empero, pese a que desde 1914 se complicó la situación de México en el sistema internacional, ésta no se modificó de manera definitiva. No se retrajo —al contrario, se profundizó— la preeminencia de las cuestiones concernientes a la economía sobre las demás esferas y ámbitos de interacción de la agenda internacional. Desde este ángulo, los cambios trascendentales de la Revolución condujeron, en rigor, a un peso mayor, renovado y determinante, de los asuntos económico-financieros en la configuración de las conexiones internacionales mexicanas. En las décadas subsiguientes, en medio de los vientos de tormenta de la crisis global del capitalismo y la creciente confrontación ideológica a escala internacional, que vislumbraban una nueva conflagración mundial, se revertiría en buena medida esta tendencia.

En resumidas cuentas, al final del periodo, tras los avatares de la Revolución y la reconstrucción, las élites políticas mexicanas habían conseguido, en una especie de gesta monumental, diseñar una estrategia internacional congruente con la dinámica política interna de institucionalizar la Revolución y la reforma agraria en el marco de un desarrollo acelerado del industrialismo. Amparados por el soporte nacionalista de las doctrinas Carranza y Estrada, surgidas sobre la marcha de los numerosos conflictos enfrentados, y del derecho público interamericano para la paz,<sup>27</sup> los gobiernos de México se enfrentaron al complicado panorama mundial de los años treinta con capacidad autónoma e instrumentos jurídicos para definir nuevas prioridades y posiciones. Pudieron así desplegar una creciente habilidad negociadora respecto a las potencias y en ámbitos multilaterales, y competir por el liderazgo regional con los países del Cono Sur bajo las nubes que presagiaban la tormenta bélica mundial, prescindiendo completamente del factor de poderío militar.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Avella Alaminos, I. (2010), *De oportunidades y retos. Los engranajes del comercio exterior de México, 1920-1947*, México, El Colegio de México.
- Barrón, L. (2003), "De cómo la diplomacia sí evita las guerras: Henry P. Fletcher, embajador de Estados Unidos en México, 1917-1920", *Istor. Revista de Historia Internacional*, IV (13), pp. 37-60.
- Bobadilla, L. (2001), *La revolución cubana en la diplomacia, prensa y clubes de México, 1895-98*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Brown C., J. (1998), *Petróleo y Revolución en México*, México, Siglo XXI Editores.
- Buchenau, J. (1996), *In the Shadow of the Giant: the Making of Mexico's Central America Policy, 1876-1930*, Tuscaloosa, The University of Alabama Press.

<sup>27</sup> En los años veinte surgieron convenciones para la prevención de conflictos, por ejemplo la Convención General para la Conciliación Interamericana de 1929. En estas conferencias se firmaron varios tratados, entre ellos el Tratado Gondra (en 1923), suscrito posteriormente por México.



- Castillo, M. A., M. Toussaint y M. Vázquez Olivera (2011), "Centroamérica", en M. de Vega (coord.), *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, consultado en <[http://www.sre.gob.mx/acervo/images/librosRI/vol\\_2\\_centroamerica.pdf](http://www.sre.gob.mx/acervo/images/librosRI/vol_2_centroamerica.pdf)>.
- Collado, C. y D. Morrow (2005), *Reencuentro y revolución en las relaciones entre México y Estados Unidos, 1927-1930*, México, Instituto Mora / Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General del Acervo Histórico Diplomático.
- Conell-Smith, G. (1971), *El sistema interamericano*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Corzo, D. (2005), *La política exterior mexicana ante la Nueva Doctrina Monroe, 1904-1907*, México, Instituto Mora.
- Covarrubias, A. y Rojas, R. (2011), "Caribe", en M. de Vega (coord.), *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores. Consultado en <[http://www.sre.gob.mx/acervo/images/libros/RI/vol\\_3\\_caribe.pdf](http://www.sre.gob.mx/acervo/images/libros/RI/vol_3_caribe.pdf)>.
- Delpar, H. (1992), *The Enormous Vogue of Things Mexican. Cultural Relations between the United States and Mexico, 1920-1925*, Tuscaloosa y Londres, The University of Alabama Press.
- Durán, E. (1985), *Guerra y Revolución. Las grandes potencias y México, 1914-1918*, México, El Colegio de México.
- Feller, A. (1935), *The Mexican Claims Commissions, 1923-1934: A Study in the Law and Procedure of International Tribunals*, Nueva York, MacMillan Co.
- Garner, P. (2003), *Porfirio Díaz, del héroe al dictador, una biografía política*, México, Planeta.
- (2011), *British Lions and Mexican Eagles: Business, Politics, and Empire in the Career of Weetman Pearson in Mexico, 1889-1919*, Stanford California, Stanford University Press [trad. (2013) *Leones británicos y águilas mexicanas: negocios, política e imperio en la carrera política de Weetman Pearson en México, 1889-1919*, México, Fondo de Cultura Económica / El Colegio de México / Instituto Mora / El Colegio de San Luis].
- Haber, S. N. Maurer y A. Razo (2003), "When the Law Does Not Matter: The Rise and Decline of the Mexican Oil Industry", en *The Journal of Economic History*, vol. 63, núm. 1, pp. 1-32.
- Haber, S. (2010), "Mercado interno, industrialización y banca, 1829-

- 1930”, en S. Kuntz (coord.), *Historia económica general de México. De la Colonia a nuestros días*, México, El Colegio de México / Secretaría de Economía, pp. 411-436.
- Hall, L. B. (1995), *Oil, Banks and Politics. The United States and Postrevolutionary Mexico, 1917-1924*, Austin, University of Texas Press.
- Haro, F. J., J. L. León y J. J. Ramírez (2011), “Asia”, en M. de Vega (coord.), *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores. Consultado en <[http://www.sre.gob.mx/acervo/images/libros/RI/vol\\_6\\_asia.pdf](http://www.sre.gob.mx/acervo/images/libros/RI/vol_6_asia.pdf)>.
- Herrera Pérez, O. (2004), *La zona libre. Excepción fiscal y conformación histórica de la frontera norte de México*, México, Dirección General del Acervo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Katz, F. (1982), *La Guerra secreta en México*, tomo I: *Europa, Estados Unidos y la Revolución mexicana*, y tomo II: *La Revolución mexicana y la tormenta de la Primera Guerra Mundial*, México, Era.
- Kuntz Ficker, S. (2007), *El comercio exterior de México en la era del capitalismo liberal, 1870-1929*, México, El Colegio de México.
- (2010a), *Las exportaciones mexicanas durante la primera globalización, 1870-1929*, México, El Colegio de México.
- (2010b), “De las reformas liberales a la gran depresión”, en Kuntz, S. (coord.), *Historia económica general de México. De la colonia a nuestros días*, México, El Colegio de México / Secretaría de Economía, pp. 305-349.
- Kuntz Ficker, S. y H. Pietschmann (eds.) (2006), *México y la economía atlántica, siglos XVIII-XX*, México, El Colegio de México.
- MacGregor, J. (2000), “México y España: de la representación diplomática oficial a los agentes confidenciales, 1910-1915”, *Historia Mexicana*, vol. 50, núm. 2, pp. 309-330.
- (2002), *Revolución y diplomacia: México y España 1913-1917*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.
- Marichal, C. y P. Riguzzi (2006), “Bancos y banqueros europeos en México, 1864-1933”, en S. Kuntz Ficker y H. Pietschmann (eds.), *México y la economía atlántica, siglos XVIII-XX*, México, El Colegio de México, pp. 207-238.
- (1998), “La deuda externa y las políticas de desarrollo económico durante el Porfiriato: algunas hipótesis de trabajo”, en L. Ludlow

- y C. Marichal (coords.), *Un siglo de deuda pública en México*, México, Instituto Mora, El Colegio de México/El Colegio de Michoacán/Instituto de Investigaciones Históricas, pp. 109-205.
- Marichal, C. y P. Riguzzi (2006), "Deuda externa y política en México, 1946-2000", en I. Bizberg y L. Meyer (eds.), *México al filo del siglo XXI* (451-491), México, Océano.
- Marichal, C. (coord.) (2002), *Las Conferencias Panamericanas 1889-1938. Antecedentes de la globalización*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Meyer Cosío, L. (1972), *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero, 1917-1942*, México, El Colegio de México.
- (1991), *Su majestad británica contra la Revolución mexicana, 1900-1950: el fin de un imperio informal*, México, El Colegio de México.
- (2001), *El cactus y el olivo. México y España en el siglo XX*, México, Océano.
- Palacios, G. (2011), "América del Sur", en M. de Vega (coord.), *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores. Consultado en <[http://www.sre.gob.mx/acervo/images/libros/RI/vol\\_4\\_america\\_%20del\\_%20sur.pdf](http://www.sre.gob.mx/acervo/images/libros/RI/vol_4_america_%20del_%20sur.pdf)>.
- Parra, A. y P. Riguzzi (2008), "Capitales, compañías y manías británicas en las minas mexicanas, 1824-1914", *Historias*, núm. 71, pp. 35-57.
- Pi-Suñer, A., P. Riguzzi y L. Ruano (2011), "Europa", en M. de Vega (coord.), *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores. Consultado en <[http://www.sre.gob.mx/acervo/images/libros/RI/vol\\_5\\_europa.pdf](http://www.sre.gob.mx/acervo/images/libros/RI/vol_5_europa.pdf)>.
- Riguzzi, P. y P. de los Ríos (2012), *Las relaciones México Estados Unidos, 1756-2010. I: Imperios, repúblicas y pueblos en pugna por el territorio, 1756-1867. II: ¿Destino no manifiesto? 1867-2010*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Riguzzi, P. y M. C. Zuleta (2006), "Las relaciones internacionales de México, 1898-1948. Memoria y balance: un análisis historiográfico", *L'Ordinaire Latinoamericaine*, enero-abril, pp. 57-92.
- Riguzzi, P. (1992), "México, Estados Unidos y Gran Bretaña, 1867-1910: una difícil relación triangular", *Historia Mexicana*, vol. 41, núm. 3, pp. 365-437.

- Riguzzi, P. (2003), *¿Reciprocidad imposible?: la política del comercio entre México y Estados Unidos, 1857-1938*, México, El Colegio Mexiquense / Instituto Mora.
- (2010), “México y la economía internacional, 1860-1930”, en S. Kuntz (coord.), *Historia Económica General de México. De la Colonia a nuestros días*, México, El Colegio de México / Secretaría de Economía, pp. 377-409.
- Sánchez Andrés, A., R. Rodríguez Díaz, F. Alanís Enciso y E. Camacho Navarro (2004), *Artífices y operadores de la diplomacia mexicana, siglos XIX y XX*, México, Porrúa / Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo / El Colegio de San Luis / Universidad Nacional Autónoma de México.
- Sánchez, A., T. Pérez Vejo y M. A. Landavazo (coords.) (2007), *Imágenes e imaginarios sobre España en México, siglos XIX y XX*, México, Editorial Porrúa / Instituto de Investigaciones Históricas-Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo / Conacyt.
- Schiavon, J. A., D. Spenser y M. Vázquez Olivera (eds.) (2006), *En busca de una nación soberana. Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, CIDE / Secretaría de Relaciones Exteriores-Dirección General del Acervo Histórico Diplomático.
- Secretaría de Gobierno (1911), *Crónica oficial de las fiestas del Primer Centenario de la Independencia de México publicado bajo la dirección de Genaro García por acuerdo de la Secretaría de Gobierno*, México, Talleres del Museo Nacional.
- Tenorio Trillo, M. (1998), *Artilugio de la Nación moderna. México en las exposiciones universales, 1880-1930*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Tratados internacionales celebrados por México*. Consultado en <<http://www.sre.gob.mx/tratados/>>.
- Turlington, E. (1930), *Mexico and Her Foreign Creditors*, Nueva York, Columbia University Press.
- Wilkins, M. (1974), “Multinational Oil Companies in South America in the 1920’s: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Ecuador and Peru”, *Business History Review*, vol. 48, núm. 3, pp. 414-446.
- Yankelevich, P. (2003) *La revolución mexicana en América Latina. Intereses políticos e itinerarios intelectuales*, México, Instituto Mora.
- Yankelevich, P. (2004), “Extranjeros indeseables en México (1911-1940).

- Una aproximación cuantitativa a la aplicación del artículo 33 constitucional”, *Historia Mexicana*, vol. 53, núm. 3, pp. 693-744.
- Zebadúa, E. (1994), *Banqueros y revolucionarios: la soberanía financiera de México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Zuleta Miranda, M. C. (1996), “Alfonso Reyes y las relaciones México-Argentina. Proyectos y realidades, 1926-1936”, *Historia Mexicana*, vol. 45, núm. 180, pp. 867-905.
- (2008), *Los extremos de Hispanoamérica. Relaciones, conflictos y armonías entre México y el Cono Sur, 1821-1990*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Acervo Histórico Diplomático, colección Latinoamericana.



## EN BUSCA DE UN LUGAR EN EL MUNDO, 1930-1960

*Mario Ojeda Revah*

Entre 1930 y 1960 México inauguró, desarrolló y consolidó una política exterior que al cabo de los años, y tras muchas dificultades, acabaría por ganarle prestigio en el exterior y legitimidad dentro del país. Fue ésta una travesía que llevó a la diplomacia mexicana a cambiar el rumbo de modo pragmático, ajustándose a las cambiantes circunstancias internacionales, sin abjurar nunca de sus principios históricos. Al mismo tiempo, durante ese periodo, México fue capaz de ejercer una autonomía relativa frente a Estados Unidos, con muy pocos paralelos en el entorno latinoamericano, lo que le permitió disentir de la superpotencia ante diversas cuestiones internacionales.

En razón de su particular situación geopolítica y de su tumultuosa historia, la política exterior ha sido, de forma invariable, un instrumento fundamental para la defensa de los intereses de México. Desde la consumación de su independencia México ha enfrentado diversas intervenciones extranjeras en su territorio. De tal suerte, México afrontó un fallido intento de reconquista española, en 1828, y vio amputada la mitad de su territorio, con la secesión de Texas primero y luego de una gran invasión estadounidense en 1847. A lo largo del siglo XIX, México padeció también la llamada Guerra de los Pasteles en 1838 y la Segunda Intervención Francesa de 1862.

Durante el periodo revolucionario México hubo de hacer frente a dos intrusiones armadas de su vecino del norte; la primera, en 1914, cuando los marines de la escuadra estadounidense bloquearon, bombardearon y ocuparon el puerto de Veracruz en 1914, y la segunda, cuando el general John "Black Jack" Pershing (1860-1948) condujo una expedición "punitiva" en lo que terminó por ser una malograda tentativa de capturar a Pancho Villa en 1916.

De manera semejante los gobiernos emanados de la Revolución mexicana tuvieron que enfrentar constantes presiones por parte de las grandes potencias, en especial de Estados Unidos; coacciones que buscaron impedir la puesta en práctica del credo revolucionario tal y como fuera expresado por el Congreso Constituyente de 1917 y, en suma, las decisiones soberanas de México como nación. Estados Unidos incluso amagó en varias ocasiones con nuevas intervenciones armadas.

Con tales antecedentes no resulta sorprendente que la política exterior de México haya sido eminentemente defensiva y reactiva ante los estímulos del exterior, que el mundo externo haya sido percibido esencialmente como una amenaza antes que como una oportunidad y que esto haya sido particularmente cierto durante la fase armada de la Revolución mexicana.

Sin embargo, fue también con la Revolución mexicana, y más concretamente después del llamado periodo de la “reconstrucción”, cuando se sentaron las bases de una política exterior “moderna” y activa. Se llevó a cabo a partir de entonces una “nueva” diplomacia que buscó tener peso más allá de su periferia inmediata, fundándose en lo único en lo que México, por su condición de país débil y periférico, podía servirse: la defensa de la legalidad internacional con sus principios de no intervención, autodeterminación e igualdad jurídica entre naciones.

En ese sentido, la materialización del diseño y práctica de una política exterior coherente y estable ha sido, en todo caso, un logro reciente. Fue precisamente durante las tres décadas transcurridas entre 1930 y 1960 cuando la política exterior de México sentó las bases doctrinarias e institucionales de su función.

A lo largo de ese periodo la diplomacia mexicana actuó manteniendo continuidades y adoptando cambios que permiten discernir tres grandes etapas: el final del conflicto con Estados Unidos, fruto en gran medida de un nuevo espíritu de cooperación, simbolizado por la estrecha colaboración mantenida por el entonces embajador estadounidense, Dwight Morrow (1873-1931), y el entonces presidente de México, Plutarco Elías Calles; el inicio de una política exterior e interior de intransigente sustrato nacionalista, inaugurada por la presidencia de Lázaro Cárdenas, hecha posible por su coincidencia en el tiempo con la denominada “política del buen vecino”, proseguida y ensanchada por la Administración de Roosevelt; y finalmente, la vinculación creciente con Estados Unidos, iniciada a partir de la Segunda Guerra Mundial e inten-



sificada tras el final del conflicto, acotada, no obstante, por el mantenimiento de una autonomía relativa en el marco del sistema interamericano y de un activo protagonismo en los esfuerzos por el alcance del desarme mundial y la no proliferación del armamento nuclear.

Como constantes a lo largo del periodo en cuestión destacan la defensa de los principios de no intervención y de la libre autodeterminación de los pueblos.

### DIPLOMACIA DEL MAXIMATO

Tras el estallido de la Revolución mexicana, México experimentó una década de convulsión armada, seguida de una década de reconstrucción política y económica. Con todo, la estabilidad interna del país se vio nuevamente amenazada al caer asesinado, el 17 de julio de 1928, Álvaro Obregón (ex presidente de México de 1920 a 1924 y presidente electo de la República para el periodo de 1928 a 1932), a manos del fanático religioso José León Toral. Con el asesinato de Obregón se cerraba una etapa más en la historia de México.

Una consecuencia inmediata de su muerte fue una nueva enmienda de la Constitución por la que se vetaba la reelección para todos los cargos de elección popular, siempre y en cualquier circunstancia; axioma político que se ha respetado en México a rajatabla desde entonces. Otra fue la creación de un partido político que unificó todas y cada una de las tendencias y camarillas revolucionarias, y que puso fin a las agrupaciones faccionarias y a las interminables rencillas entre caudillos y grupos revolucionarios.

La eventualidad de una nueva sublevación militar fue conjurada mediante la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929 y con la permanencia en el poder del general Calles, quien en su condición de "Jefe Máximo de la Revolución" se erigió a partir de entonces en el árbitro supremo de la política mexicana hasta 1935. Por esta razón, las presidencias en las que gobernaron sucesivamente Emilio Portes Gil (1890-1978), Pascual Ortiz Rubio (1877-1963) y Abelardo L. Rodríguez (1889-1967) pasaron a ser conocidas popularmente como "el Maximato", periodo que se caracterizó por una diarquía entre el jefe del Ejecutivo en turno y el poder en la sombra que detentaba Calles. Esta singularidad llevó a un debilitamiento extremo de la figura presidencial que se expresó en continuas crisis de gabinete.

Ante la ausencia del presidente electo y con arreglo a los mandatos constitucionales el Congreso mexicano, a instancias de Calles, designó a Emilio Portes Gil (1890-1978), abogado tamaulipeco con reputación de radical y sin ningún vínculo aparente con Obregón o el propio Calles, presidente provisional, durante un periodo de catorce meses mientras se convocaban nuevas elecciones. En ese breve interregno, la Secretaría de Relaciones Exteriores quedó acéfala. No obstante, Portes Gil ratificó en su cargo de embajador ante Washington a Manuel C. Téllez (1885-1937), quien desde ese cargo condujo *de facto* la política exterior de México durante el periodo; circunscrita, como estaba entonces, a las relaciones específicas con Estados Unidos.

Durante ese mismo lapso se pacificó el país, al terminar la guerra cristera, mediante los buenos oficios del embajador estadounidense Dwight Morrow, quien intervino para que se alcanzara un acuerdo entre la jerarquía clerical mexicana y el presidente.

De este modo el año de 1930 inauguró en más de un sentido una nueva fase para la política exterior de México. La Gran Depresión, que dislocó profundamente el comercio mundial, así como el creciente desafío de las potencias descontentas con el *statu quo* posterior a Versalles, obligaron a los sucesivos gobiernos mexicanos a involucrarse con mayor aplicación en los asuntos internacionales. No obstante, México no fue tan severamente afectado por la crisis como lo fueron otros países latinoamericanos altamente vulnerables a las oscilaciones de los precios de las materias primas en el mercado internacional. En primer lugar porque gran parte de la agricultura mexicana de la época era todavía de autoconsumo y subsistencia y porque los minerales mexicanos de exportación, como la plata y el petróleo, estaban en el grupo de productos de alta demanda, incluso en tiempos de crisis.

Si la esencia de la política exterior ha sido tradicionalmente la defensa de la soberanía, ésta debió evolucionar a lo largo del último siglo. Como bien explica Mario Ojeda Gómez en su libro *Alcances y límites de la política exterior de México*, si en un inicio la defensa del territorio fue la prioridad de la diplomacia mexicana, “con el tiempo la preocupación principal en materia externa fue evitar que lo económico se convirtiera en pretexto para ejercer la intromisión política. Así, la soberanía vino en la práctica a ser sinónimo de autodeterminación y no intervención”.

Entre 1910 y 1940 los regímenes revolucionarios mexicanos tuvieron que buscar un nuevo acomodo con la comunidad internacional, y en

particular con Estados Unidos, país que veía con preocupación lo que consideraba su “traspasio” sacudido por una revolución social.

En primer lugar, las luchas intestinas y la debilidad de los gobiernos revolucionarios evitaron la formulación de una política exterior coherente que respondiera a las necesidades del país, por lo que la diplomacia servía meramente a intereses a corto plazo. Entre 1910 y 1917 la naturaleza fluida de la Revolución hizo imposible la gestión de una política exterior coherente y única. Los apremios de la guerra civil, con sus alianzas fluctuantes, y los azarosos vínculos con el exterior, hicieron que las relaciones con el mundo fueran erráticas y divididas en facciones. La diplomacia mexicana de esa época fue eminentemente reactiva y a corto plazo; sus pobres resultados fueron consecuencia de la falta de una mínima labor de información e inteligencia.

Así, la falta de organización del ministerio a cargo de dichos asuntos significó que México, lejos de contar con diplomáticos expertos y eficientes que suministraran al gobierno información oportuna de lo que sucedía en otros países, información de la que habría requerido para diseñar estrategias diplomáticas eficaces, recurrió frecuentemente a la improvisación o a la habilitación de funcionarios poco versados en la materia.

Dicha falta de información no sólo dificultaba una planificación adecuada de la política exterior, sino que el desconocimiento acerca de los designios e intenciones de otros países exponía frecuentemente a México a emergencias no anticipadas, a las que sin remedio aparente se reaccionaba con improvisación y apresuramiento reiterados.

Fue así como, hasta 1931, la diplomacia mexicana concentró prácticamente todos sus asuntos exteriores en sus relaciones con Estados Unidos y con la América Central, y de modo muy particular con Guatemala, ya que las representaciones en Europa y otros países no tuvieron mayor finalidad que mantener una presencia meramente testimonial. En suma, la diplomacia mexicana carecía de escuela y tradición, y por consiguiente, fue ajena a los grandes temas internacionales que se habían originado como resultado de la Primera Guerra Mundial.

Desde que terminó la fase armada de la Revolución, la gran aspiración en materia de política exterior había sido la de enajenar de manos extranjeras los grandes enclaves económicos, tales como los campos petroleros y las explotaciones agrícolas y ganaderas, que se habían establecido en México desde la época de Porfirio Díaz. Tanto Carranza como

Obregón y Calles, cada uno a su manera, lo habían intentado, sin conseguirlo. No se dieron ni las condiciones de cohesión política interna, ni una coyuntura internacional propicia para que dicho proyecto pudiese prosperar.

Después de 1929 se normalizaron las relaciones de México con las grandes potencias, a costa de atenuar los principios y las reivindicaciones nacionalistas contenidas en la Constitución de 1917 y de abdicar de una política exterior de contrapeso a Estados Unidos, particularmente en lo relativo a Centroamérica. Una vez más, como había sucedido con los Acuerdos de Bucareli, el pragmatismo se impuso sobre los preceptos constitucionales y sobre las reivindicaciones de fraternidad latinoamericana.

La paz y la estabilidad parecían finalmente haber sido alcanzadas; de suerte tal que, en su cuarto y último informe a la nación como presidente, Plutarco Elías Calles pudiese afirmar que las relaciones exteriores del país se habían finalmente restablecido:

Me causa profunda satisfacción, como mexicano y como Jefe de Estado, poder anunciar, al concluir el periodo de mi gobierno, que dejo del todo normalizada y sin ningún problema que en estos momentos pueda causar ansiedad ni trastornos, la situación internacional de México. Quizás por primera vez, desde hace más de veinte años, por circunstancias conocidísimas del Ejecutivo puede hacer este anuncio a la Representación Nacional. Por primera vez en tan largo periodo, nuestro país se encuentra en amistosas y normales relaciones exteriores, sin dificultades ni controversias amenazantes y manteniendo simultáneamente intactos el decoro y la dignidad de la nación.

Tras los nuevos arreglos entre el embajador Dwight Morrow y Plutarco E. Calles, el gobierno de Estados Unidos mostró un evidente interés en preservar la estabilidad del régimen. En marzo de 1929, simultáneamente a la convención fundacional del PNR, estalló un levantamiento armado en los estados de Veracruz, Sonora, Chihuahua, Nuevo León y Durango, encabezado por los generales José Gonzalo Escobar y otros militares, poniendo en predicamento la sucesión presidencial.

Al saber del levantamiento, Portes Gil pidió a Calles que se encargara interinamente de las secretarías de Guerra y Marina para combatir a los rebeldes. La insurrección duró casi tres meses. Cerca de 30 000 hombres se alzaron en armas. El saldo fue de 2 000 muertos, mientras que los

costos en armamento, destrucción de vías férreas, saqueos, etc., ascendieron a cifras considerables.

El gobierno fue capaz de sofocar la llamada Rebelión Escobarista gracias, en gran medida, al sólido apoyo militar y político que recibió del gobierno estadounidense. A petición expresa de Emilio Portes Gil, el mandatario de aquel país, Herbert Hoover (1874-1964), decretó un embargo a la exportación de armas a México, con excepción de aquellas destinadas al gobierno federal. El apoyo de Estados Unidos al gobierno mexicano no se limitó sólo a la venta de armamento y al embargo contra los rebeldes, sino que también incluyó la negativa de las autoridades estadounidenses a tener trato alguno con el emisario escobarista en Washington, Gilberto Valenzuela. La figura del general Calles creció en prestigio y fuerza ante la opinión pública después de su participación como jefe del ejército leal al gobierno, pues la rápida solución del conflicto sería en gran parte atribuida a su pericia.

Ya antes de 1929 se habían hecho gestiones para poner fin al conflicto religioso y al cierre de los templos. Algunos representantes del clero católico de Estados Unidos se habían entrevistado con Calles y con Obregón, pero fue a Portes Gil, como presidente, a quien le tocó poner fin a dicho conflicto.

El embajador estadounidense Dwight Morrow se arrogó la iniciativa de ayudar al gobierno mexicano a resolver el conflicto religioso (1926-1929) y a restaurar la estabilidad financiera del país. A instancias de Morrow varios clérigos norteamericanos concurren como mediadores. El 2 de mayo de 1929, el arzobispo Leopoldo Ruiz y Flores hizo declaraciones a la prensa de Estados Unidos acerca de la necesidad de revisar las leyes mexicanas para terminar con el conflicto religioso y del deber de los católicos de obedecer a las autoridades civiles. Estas declaraciones ayudaron a que se realizaran arreglos para el regreso al país del obispo Pascual Díaz y del propio Ruiz y Flores, autorizados por el Vaticano para tratar oficialmente el asunto religioso con el presidente de México. En aquellos mismos días comenzó el regreso de varios prelados mexicanos. Las pláticas entre las dos partes se iniciaron amistosamente en el Castillo de Chapultepec. El 22 de junio, en declaraciones a la prensa nacional y extranjera, Portes Gil anunció que el conflicto entre el clero y el gobierno había concluido.

La reanudación de cultos fue anunciada días después. La entrega de los templos se efectuó por riguroso inventario y en ella intervino direc-

tamente la Procuraduría General de la Nación. La primera misa se celebró en la basílica de Guadalupe el día 27 de junio de 1929. Al poco tiempo de haber terminado los arreglos se amnistió a todos los que se encontraban aún en rebeldía.

Aunque el conflicto religioso no había sido un problema internacional, su solución puso fin a la propaganda de cierta prensa estadounidense que había presentado al gobierno mexicano como una dictadura atea y comunista.

Entre 1928 y 1934 Calles erigió una sólida estructura de poder en México. Inició entonces una política exterior más conservadora y de más bajo perfil de lo que había sido el caso hasta entonces para evitar nuevos conflictos con Estados Unidos.

La tendencia hacia la institucionalización y concentración del poder central avanzó crucialmente con la creación del PNR, una tentativa exitosa por reducir el poder de los caciques regionales e institucionalizar la Revolución. La maquinaria, producto del genio de Calles, sirvió para disciplinar a las élites surgidas de la Revolución dentro de unas reglas en las que la imposibilidad de reelección sólo permitiría llevar a cabo una carrera política a los miembros disciplinados del partido, que podían contar con el apoyo de éste ahí donde compitieran, aun alejados de sus bases sociales clientelares. Así, la insurrección violenta de los inconformes, que había sido la norma en la década de 1920, se fue convirtiendo en algo excepcional, lo que no sólo permitió la normalización de la vida política, sino la construcción misma de un Estado con monopolio efectivo de la fuerza.

Como lo expresara el propio Calles, la creación del PNR supuso para México el fin de la “era de los caudillos” y el principio de la “era de las instituciones”. Tanto que, para 1930, la estabilidad política del país parecía finalmente asequible, tras dos décadas de agitación interminable.

En la elección de 1929, el nuevo partido presentó como candidato a Pascual Ortiz Rubio (1877-1963), un desconocido sin base política que había fungido hasta entonces como ministro de México en Brasil. En esos comicios Ortiz Rubio enfrentó al carismático José Vasconcelos (1882-1959), exsecretario de Educación Pública bajo el gobierno de Obregón. Pese a tratarse de una figura popular, de prestigio nacional e internacional, el aparato del nuevo partido aseguró para Ortiz Rubio una victoria electoral contundente: 94% de los 2 082 106 votos sufragados, según cifras oficiales. Vasconcelos acusó a las autoridades de un

gran fraude electoral y abandonó el país a la espera de un levantamiento popular que nunca tuvo lugar.

Ortiz Rubio tomó posesión el 5 de febrero de 1930. El nuevo presidente encomendó los asuntos exteriores del país al poeta e intelectual Genaro Estrada (1887-1937), quien ya había fungido como oficial mayor y como subsecretario del ramo y que por tanto poseía la experiencia necesaria para dar un nuevo rumbo a la diplomacia mexicana. Hasta entonces México había carecido de una auténtica política exterior. Con el país virtualmente aislado, la diplomacia mexicana se había limitado a resistir los embates y amagos de intervención de su poderoso vecino del norte. Con la llegada de Estrada a la Cancillería se diversificaron e intensificaron los contactos con el exterior como nunca había sucedido.

En 1920 México había sido marginado de la Sociedad de Naciones. La tensión con Estados Unidos había sido determinante en dicha exclusión. No obstante, al cabo del tiempo dentro de la propia Liga de Naciones se decidió que era necesario enmendar esa decisión. De tal suerte que en la segunda mitad de los años veinte varias invitaciones fueron enviadas para que México se integrara al organismo, y señaladamente a la Oficina Internacional del Trabajo. En diciembre de 1929 México finalmente acreditó un observador en Ginebra para seguir las actividades de la Liga. No obstante, el ingreso oficial de México en la organización no tuvo lugar sino hasta septiembre de 1931.

En un telegrama dirigido al presidente de la Asamblea, Eric Drummond (1876-1951), ese mismo mes el canciller mexicano Estrada afirmó que México consideraba necesario presentar una reserva en el momento de su ingreso, en el que afirmaba que nunca había reconocido el arreglo regional mencionado en el artículo 11 del Pacto de la Sociedad de Naciones, que no era sino la doctrina Monroe. Conocida esa objeción, días después, por invitación conjunta de España, Italia, Gran Bretaña, Francia y Polonia, México fue admitido como miembro de pleno derecho en la Sociedad de Naciones.

Una vez dentro del organismo, México explotó la oportunidad para hacerse oír, al condenar la invasión japonesa a la provincia china de Manchuria y censurar lo que según su enviado, Emilio Portes Gil, era una "inacción" de las grandes potencias ante la flagrante agresión japonesa.

A partir de entonces los diplomáticos mexicanos adquirirían un protagonismo creciente en el organismo, implicándose en temas tan diversos como la armonización del derecho laboral internacional, los derechos de

la mujer, la trata de blancas y estupefacientes, o el establecimiento de un comité de mediación para poner fin a la Guerra del Chaco entre Bolivia y Paraguay de 1932 a 1935, y en representación colectiva de la Liga, para la resolución de la disputa fronteriza entre Colombia y Perú por la ciudad amazónica de Leticia en 1934.

Prevalecía entre las grandes potencias de la época el intervencionismo más descarnado contra la soberanía de los países menos desarrollados. Una modalidad particularmente humillante de intervencionismo fue la utilización que se hacía del reconocimiento diplomático de nuevos gobiernos como mecanismo de presión para obtener prerrogativas y concesiones.

Desde los años veinte los gobiernos de la Revolución habían intentado ejercer control sobre los recursos naturales de la nación, ajustando dicha intervención a lo establecido por la Constitución de 1917; no obstante, tuvieron que recular de dichas aspiraciones ante el uso que hacían las potencias del reconocimiento diplomático como arma de presión. Tal fue el caso de Obregón, quien tuvo que esperar tres años antes de que Washington le otorgara el reconocimiento diplomático, y esto sólo a cambio de los Convenios de Bucareli, por los cuales México garantizaría los derechos, adquiridos durante el Porfiriato, de propiedad de los estadounidenses radicados en el país.

Las potencias, y Estados Unidos particularmente, se arrogaban el papel de árbitros ante las agitaciones ajenas o el de garantes armados de sus compañías en caso de querella. Fue ante tales prácticas cuando se expuso el principio rector de la diplomacia mexicana: la llamada doctrina internacional de México. Una argumentación con la que México hizo oír su voz por primera vez en la arena internacional, como fruto de su experiencia histórica, su convicción en la no intervención en los asuntos internos de una nación por otras y en el derecho de todos los estados a la autodeterminación.

La expresión de dicha política se dio mediante un comunicado de la Secretaría de Relaciones, dado a la prensa el 27 de septiembre de 1930, a la que ésta llamó en un primer momento doctrina México y que se conoció con posterioridad como Doctrina Estrada, en homenaje a su autor, Genaro Estrada.

Frontalmente opuesta a la Doctrina Monroe, la Doctrina Estrada proclamó el derecho de toda nación a ejercer plenamente su soberanía y a decidir libremente sus propios asuntos, sin intrusión de terceros, precepto que al cabo de los años obtuvo reconocimiento internacional.



Dicha doctrina otorgaba reconocimiento diplomático a un gobierno cualquiera, independientemente de la forma en que éste hubiese llegado al poder, bien por las urnas, o bien por medio de una Revolución. En suma, la resolución declaraba que México se oponía a que, cada vez que ocurriese un cambio súbito de gobierno, los países con los que se mantenían relaciones se pronunciaran acerca de la legitimidad o no del nuevo gobierno.

A ojos de México, la concesión explícita del reconocimiento diplomático, o el retiro del mismo al nuevo gobierno, era un acto de intromisión inaceptable en los asuntos internos del país en cuestión. Aunque el comunicado fue publicado cuando acababan de producirse cambios repentinos de gobierno en Argentina, Bolivia, Brasil, Perú y República Dominicana, fue evidente que el destinatario final de la nota era sobre todo Estados Unidos y secundariamente las potencias europeas, que en el pasado habían utilizado el reconocimiento diplomático como mecanismo de presión contra los gobiernos revolucionarios. Para México nunca más correspondería a Estados Unidos o a los gobiernos conservadores de América Latina decidir qué nuevo gobierno latinoamericano era legítimo o no.

Del mismo modo, la política de asilo diplomático, que habrían de mantener en lo sucesivo los gobiernos de la Revolución mexicana, fue inaugurada precisamente en esta época, al ofrecer el gobierno de Emilio Portes Gil protección diplomática al líder guerrillero nicaragüense Augusto César Sandino (1895-1934), quien arribó a México en junio de 1929. Otros ejemplos destacados de personalidades que recibieron refugio en México por esos años fueron Julio Antonio Mella (1903-1929), Caridad Proenza y Víctor Raúl Haya de la Torre (1895-1979), entre otros.

En el frente económico también se dieron los primeros pasos para la normalización de las relaciones económicas con el exterior, esencialmente encaminadas al finiquito de la deuda externa y al arreglo del pago de reclamaciones por daños a súbditos extranjeros y a sus propiedades ocurridas durante la fase armada del movimiento revolucionario. Para tal fin, el secretario de Hacienda, Luis Montes de Oca, viajó a Nueva York a mediados de 1930, a entrevistarse con el secretario del Tesoro, Thomas J. Lamont. De esas conversaciones surgió el denominado Convenio Montes de Oca-Lamont del 3 de julio de 1930, por medio del cual se renegoció la deuda. No obstante el Congreso mexicano, enfrenteado a la recesión, se negó a ratificar el acuerdo. Nunca entró en vigor. La solu-

ción de la controversia de la deuda mexicana con Estados Unidos fue aplazada para mejor ocasión.

Con todo, nuevos problemas complicaron la relación bilateral. Entre éstos, el tema de la migración se convertiría en fuente de profundas diferencias y fricciones entre ambos países, situación que persiste hasta nuestros días. La emigración de mexicanos a Estados Unidos fue irrestricta hasta 1924, cuando se estableció la Patrulla Fronteriza como una agencia especializada del Departamento estadounidense del Trabajo, para impedir el ingreso ilegal de trabajadores a Estados Unidos y el contrabando de licor a ese país, todavía bajo la prohibición. No obstante, pese a la disuasión que tal corporación debió representar, la corriente migratoria apenas había menguado.

Se calcula que hacia 1929 un millón de mexicanos residían en Estados Unidos; la mayor parte de ellos dedicados a las labores agrícolas. La crisis económica generó un desempleo al alza, que, aunado al consiguiente aumento de la hostilidad hacia los mexicanos, llevaron, previsiblemente, a un endurecimiento de las leyes de inmigración estadounidenses. Hoover impuso cuotas restrictivas a la inmigración mexicana. Se llevaron a cabo repatriaciones masivas y expulsiones forzosas.

Más que el cierre de la frontera a nuevos contingentes de inmigrantes, lo que en realidad afectó a México de la nueva política fue la repatriación forzosa de aquellos mexicanos que ya radicaban en Estados Unidos. Los deportados volvían para engrosar las filas del desempleo en un momento en que la crisis económica alcanzaba en México su punto más alto.

Se estima que entre 1930 y 1933, 311 000 mexicanos fueron repatriados a México por las autoridades estadounidenses. Ante la emergencia los gobiernos de Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez se vieron obligados a brindar asistencia a miles de mexicanos que regresaban al país. Varias agencias gubernamentales intentaron coordinarse para facilitar un regreso ordenado de los connacionales.

La labor de protección consular emprendida por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) incluyó la defensa de sus derechos laborales, interviniendo en las gestiones destinadas a obtener el pago de indemnizaciones en caso de despido, accidentes laborales, fallecimiento y otras causas. Las solicitudes de repatriación se multiplicaron. El gobierno mexicano, en virtud de su situación económica, no podía sufragar el viaje de regreso, salvo en casos de auténtico apremio. No obstante, hizo

gestiones, en algunos casos exitosas, con compañías marítimas y ferroviarias estaounidenses para que transportaran a varios mexicanos a la frontera y a los puertos de Veracruz y Tampico. La Secretaría de Guerra y Marina envió al buque *Progreso* para traslados adicionales. Hacienda concedió franquicias aduaneras para que los emigrantes pudieran llevar a México libres de impuestos sus automóviles, menajes e incluso materiales para construcción. La Secretaría de Gobernación hizo arreglos con los Ferrocarriles Nacionales de México para que los repatriados pudieran llegar sin mayor contratiempo a sus destinos finales. Se buscó, con mayor o menor éxito, llevarlos a colonizar regiones poco pobladas de México.

México no sólo fue víctima del maltrato y persecución de sus connacionales en Estados Unidos, también fue verdugo en su país, tal y como fue evidente con el acoso y el hostigamiento a los que se sometió a su población de origen chino a partir de la Revolución mexicana.

Desde el Porfiriato habían emigrado a México grupos de trabajadores chinos culis, contratados para la construcción del ferrocarril, trabajar en la minería y como jornaleros en el campo. Al cabo de los años, muchos de estos trabajadores acabaron convirtiéndose en comerciantes o prestadores de servicios en zonas urbanas, por lo que su presencia generó animosidad y, eventualmente, brotes de xenofobia y persecución.

A lo largo de la Revolución se sucedieron pogromos antichinos, que alcanzaron su clímax en mayo de 1911 con la matanza de 303 chinos en Torreón, Coahuila, perpetrada por fuerzas revolucionarias al mando de Emilio Madero, hermano de Francisco I. Madero.

Hacia 1926 la población total de chinos en México alcanzaba cerca de 25 000 personas, la mayor parte concentrada en los estados de Baja California, Sonora, Sinaloa, Chihuahua, Tamaulipas, Chiapas, Veracruz y Yucatán, donde desarrollaron un virtual monopolio del comercio minorista en el norte de México, provocando con ello el encono de los pequeños comerciantes mexicanos que no alcanzaban a competir con los orientales. Esto dio lugar a la formación de un vigoroso movimiento antichino, reflejado en organizaciones tales como las llamadas Junta Comercial y de Hombres de Negocios y Junta Central Nacionalista en Defensa de la Raza, que lograron influir poderosamente sobre los gobiernos estatales. Éstos, con el visto bueno, o la omisión en el mejor de los casos, del entonces presidente Ortiz Rubio, comenzaron a acosar a los ciudadanos chinos con regulaciones laborales y sanitarias imposibles y

abiertamente discriminatorias, imponiendo cuotas de inmigración, anulando sus garantías individuales; se llegó incluso a prohibirles casarse con mexicanas, mientras se les acusaba de trapichear con drogas; se les persiguió y deportó casi hasta la extinción.

Tales expulsiones forzosas se llevaron a cabo mediante procedimientos ilegales y a menudo inhumanos. Los gobiernos de China y Estados Unidos protestaron en repetidas ocasiones ante el de México por el trato que se les daba a los ciudadanos chinos. Pekín amenazó incluso con la ruptura de relaciones diplomáticas, mientras que Washington amagaba con enviar de regreso a México a aquellos ciudadanos chinos sospechosos de haber sido deportados a Estados Unidos desde México.

Las relaciones diplomáticas de México en esos años se limitaron a los contactos con las grandes potencias, y en particular con Estados Unidos. No obstante se iniciaron nuevos vínculos con otros países, más de tipo simbólico pero no menos importantes. Tal fue el caso de las relaciones con la Unión Soviética. Hacia el final de su gobierno, en julio de 1924, Obregón había decidido establecer relaciones diplomáticas con la Unión Soviética: fue el mexicano el primer gobierno del continente en hacerlo.

De ese episodio merece la pena evocar el nombramiento de la célebre intelectual y feminista rusa Alexandra Kollontai (1872-1952) como ministra de la legación soviética en México, lo que asentó un hito en la historia diplomática internacional, al tratarse de la primera mujer en ocupar un cargo semejante.

Las relaciones entre ambos regímenes, ambos producto de sendas revoluciones, no fueron fáciles ni mucho menos cordiales; pronto se tornaron ríspidas. El fusilamiento del dirigente campesino y miembro del Comité Central del Partido Comunista de México José Guadalupe Rodríguez en mayo de 1929, en el estado de Durango, aparentemente por órdenes de Calles; el desafuero del diputado comunista Hernán Laborde (1896-1955); la clausura de *El Machete*, órgano oficial del Partido Comunista Mexicano (PCM), y la persecución de comunistas emprendida por el gobierno de Emilio Portes Gil, enturbiaron las relaciones entre ambos países, hasta tal punto que México acusaba a la Unión Soviética de entrometerse en su política interna. En el plano internacional, el fusilamiento de Rodríguez fue ampliamente repudiado, al lanzar la Comintern (Internacional Comunista) una campaña internacional contra México que encontró amplio eco. Los distintos partidos comunistas y

otras fuerzas de izquierda organizaron mítines y manifestaciones contra el gobierno de México en lugares tan diversos como Hamburgo, Berlín, París, Estocolmo y Buenos Aires, entre otras ciudades. Ante estos hechos, el ministro plenipotenciario mexicano Jesús Silva Herzog presentó una nota de protesta, y por toda respuesta, el canciller soviético, Maxim Litinov, le respondió que “la Tercera Internacional no tenía nada que ver con el gobierno soviético”. La respuesta fue recibida como un agravio, el PCM fue declarado partido ilegal y en enero de 1930 el gobierno mexicano rompió de manera abrupta sus relaciones con la Unión Soviética y retiró en el acto su legación en Moscú, pretextando las manifestaciones comunistas orquestadas por la Comintern contra México como razón principal de su decisión.

En abril de 1931, al proclamarse la República en España, el gobierno de México fue el primero en reconocerla. A partir de entonces, ambos gobiernos establecerían una relación muy cercana y fructífera que se mantendría hasta la derrota republicana ante el embate franquista en 1939. Las legaciones en ambos países fueron elevadas al rango de embajadas y se intentaron superar los mutuos prejuicios y resentimientos que habían lastrado la relación desde la Independencia de México en 1821.

En febrero de 1933 México y España firmaron un convenio mediante el cual España otorgó un préstamo de 18 millones de pesos destinados a la construcción de 5 cañoneros transporte y de 10 barcos acorazados que los astilleros españoles entregaron al cabo de dos años. Ambos países intensificaron su comercio e intercambiaron misiones técnicas, científicas y educativas.

Como ya se ha visto, la Gran Depresión estimuló el crecimiento y expansión de la Cancillería mexicana en los años treinta. Por una parte, la crisis provocó una reorientación de la política estadounidense hacia América Latina, y, por otra, la contracción económica de los mercados estadounidenses obligó a la búsqueda de mercados alternativos en América Latina, Europa y Asia. En efecto, durante la presidencia de Herbert Hoover se sentaron las bases para la nueva línea conocida como “política del buen vecino”, y el espantajo de las intervenciones militares estadounidenses en América Latina comenzaba a desvanecerse.

En septiembre de 1932, al concluir la lectura de su segundo Informe de Gobierno, Ortiz Rubio presentó al Congreso mexicano su renuncia con carácter irrevocable, hecho que se atribuyó a la tirantez creciente entre el presidente y el Jefe Máximo, Calles. Un día más tarde, el general

Abelardo L. Rodríguez fue designado por el Congreso presidente provisional mientras que Manuel Téllez fue ratificado como secretario de Relaciones Exteriores. La provisionalidad de Rodríguez se extendió durante dos años y tres meses, tiempo durante el cual se mantuvo sin grandes cambios la política exterior de México.

En 1932, la Cancillería anunció que las comisiones de reclamaciones por daños cometidos durante la Revolución de España, Francia y Gran Bretaña habían concluido sus tareas y que de las cuantiosas sumas que por concepto de reclamaciones se habían exigido a México, éstas habían rebajado los montos a un 2.9% del original. Ese mismo año las comisiones de reclamaciones de Estados Unidos acordaron una prórroga que al final permitió liquidar la cuestión dos años más tarde.

Con Téllez al frente de la Cancillería, México participó en la Conferencia Internacional del Trabajo. Téllez también inició la reorganización de la Secretaría de Relaciones Exteriores para centralizar y racionalizar los distintos departamentos que la formaban. Pese a tales logros, en octubre de 1932 Téllez renunció en medio de acres críticas por parte de sus compañeros de gabinete, e incluso del presidente Rodríguez, por razones aún no esclarecidas.

Por primera vez las relaciones exteriores adquirían importancia central para el régimen revolucionario. Comenzó entonces una ambiciosa reforma y modernización del Servicio Exterior Mexicano, bajo la dirección del nuevo canciller, José Manuel Puig Casauranc (1888-1939), que incluyó, entre otras cosas, la profesionalización del Servicio Exterior Mexicano que habría de profundizarse aún más durante el gobierno de Lázaro Cárdenas.

De este modo, el 25 de enero de 1934 se promulgó la Ley del Servicio Exterior, Orgánica de los Cuerpos Diplomático y Consular Mexicano, y el 30 de abril, su reglamento. La nueva ley permitió la fusión de los antiguos cuerpos, mientras buscaba evitar la fosilización de éstos mediante una selección más eficaz para los puestos diplomáticos. Esta renovación llevó a la política exterior de México, en palabras del historiador Friedrich Schuler, de un cuerpo diplomático tradicional más apto para el protocolo y la etiqueta que para las labores de investigación, a una burocracia eficiente y preparada, capaz de generar información e inteligencia.

En efecto, tras una amplia reforma administrativa emprendida en 1933, se instruyó a los embajadores, cónsules y demás agentes diplomáticos para que actuaran como los “ojos y oídos” de México en el exterior.

Dicho giro se inscribió en el marco de una tendencia generalizada, seguida por distintos países después de la Primera Guerra Mundial, en la que se rechazó la “diplomacia secreta” o “tradicional”, que a ojos de muchos había sido la causante del conflicto mundial y por la que se adoptó lo que después se conoció como “nueva diplomacia”, en el sentido de estar sujeta a un mayor control y al escrutinio público.

Fue también en esos años cuando se puso fin a la controversia que México y Francia habían venido sosteniendo por la posesión de isla Clipperton, un pequeño atolón en el Pacífico, conocido por los exploradores españoles como la Isla de la Pasión. Ubicada en el océano Pacífico, a 1 100 kilómetros al suroeste de Punta Tejupan, en Michoacán, fue motivo de disputa entre Francia y México durante más de cincuenta años. El litigio por ese territorio comenzó en 1898, cuando Francia presentó una nota ante la Cancillería mexicana en la que invocaba derechos sobre la isla, a partir de una declaración de toma de posesión llevada a cabo desde la cubierta del buque mercante *L'Amiral* por el teniente del navío Victor Le Coat de Kerveguen, en noviembre de 1858, en nombre del emperador Napoleón III. Simultáneamente, el gobierno francés inquirió a los gobiernos de Gran Bretaña y Estados Unidos si éstos invocaban algún derecho de soberanía sobre la isla, a lo que ambos respondieron negativamente. De esta forma la disputa se limitó a sólo dos naciones: México y Francia.

Para reforzar su demanda, el ministerio de Negocios Extranjeros de Francia envió a la Cancillería mexicana documentos supuestamente probatorios en los que fundaba su reclamación que, evidentemente, no convencieron a las autoridades de México. Por el contrario, el gobierno mexicano insistía en que, invocando consideraciones históricas, geográficas y jurídicas, la soberanía sobre la isla recaía única y exclusivamente en México. Pero como el gobierno francés no desistió de su intención de hacerse con la isla, anunció al gobierno mexicano que estaba dispuesto a someter el caso a un arbitraje internacional. De este modo, por acuerdo de ambas partes y a solicitud expresa de Porfirio Díaz, se acordó que el árbitro de la cuestión fuese el rey de Italia, Víctor Manuel III. El 2 de marzo de 1909 se firmó la convención correspondiente, siendo éste, por cierto, el último acto formal de carácter internacional en que intervino el general Díaz.

Diversas circunstancias, entre ellas la Revolución mexicana y la Primera Guerra Mundial, causaron que el veredicto tardase veinte años en

conocerse. Francia solicitó al Vaticano que mediara para dirimir la propiedad de la misma y, en 1930, el Vaticano turnó el arbitraje al rey de Italia, quien resolvió que la posesión de las islas correspondía a Francia el 28 de enero de 1931. El 9 de noviembre de 1932, el Senado de la República aceptó el fallo que concedía el dominio de la Isla Clipperton a Francia, sustrayéndosela a México. El artículo 42 de la Constitución mexicana fue reformado para eliminar la isla de las partes integrantes del territorio nacional.

### DIPLOMACIA CARDENISTA

Lázaro Cárdenas imprimió su nombre a un periodo fundamental de la historia de México. Fue el suyo un proyecto radical y nacionalista que influyó de modo determinante sobre la sociedad mexicana y que, para muchos, representó la última gran fase reformadora de la Revolución mexicana, al incluir logros tan importantes como el reparto agrario, la concesión de derechos inéditos a la clase obrera organizada, y la expropiación de la industria petrolera, hasta entonces en manos de intereses foráneos.

Su arribo al poder supuso un retorno al espíritu original de la Revolución mexicana y un fortalecimiento de la misma. Todos esos logros le han valido un lugar especial en la historia del siglo xx mexicano y han sido analizados con mayor abundancia en un sinnúmero de estudios.

Con todo, la política exterior de Cárdenas, la diplomacia progresista más arrojada y decidida de su tiempo, tan destacada como otros aspectos de su gestión, fue, hasta hace poco, opacada por otras grandes actuaciones de su periodo presidencial. Varios trabajos recientes han intentado sacarla de tan injusto olvido. Entre 1934 y 1940 México prosiguió una línea coherente en política exterior que habría de ganarle reconocimiento internacional.

En su momento, el relevo gubernamental de 1934 fue interpretado por las misiones diplomáticas acreditadas en la Ciudad de México como un cambio rutinario y sin ninguna trascendencia. De tal suerte que, al reseñar la toma de posesión de Cárdenas, la legación británica informó al Foreign Office que el nuevo presidente no sería sino otro “hombre de paja” sometido a los designios de Calles, quien era el auténtico poder detrás del trono en México. Lejos de ello, Cárdenas fue capaz de sacu-



dirse la tutela de Calles y, apoyado en los sindicatos y las organizaciones campesinas, ganarle un pulso y desterrarlo del país.

El arribo de Cárdenas al poder coincidió con la llegada a la Casa Blanca de Franklin Delano Roosevelt, quien inauguró un nuevo y más democrático enfoque en las relaciones entre Estados Unidos y la América Latina. La política del “buen vecino”, iniciada por el gobierno de Herbert Hoover, pero profundizada por la administración rooseveltiana, significó para el hemisferio occidental la posibilidad de una mayor apertura y autonomía.

En su discurso inaugural del 4 de marzo de 1932, el nuevo presidente de Estados Unidos, Roosevelt, ya había hecho alusión a la que sería su nueva política exterior hacia América Latina: “En el ámbito de la política mundial, habré de dedicar a la Nación a la política del buen vecino —el vecino que de modo resuelto se respeta a sí mismo, y que, al hacerlo, respeta el derecho de otros—, el vecino que respeta sus obligaciones y la santidad de sus acuerdos en y con un mundo de vecinos”.

Esta política constituyó un repudio público a las políticas imperialistas del “Gran Garrote”, la “diplomacia de las cañoneras” o la “diplomacia del dólar” seguidas por las presidencias de Theodore Roosevelt, Taft, Wilson y Harding, a los estereotipos raciales y culturales y a las intervenciones y ocupaciones militares. Roosevelt rechazó la acción unilateral y la intervención en los asuntos de los Estados nacionales soberanos del hemisferio occidental. Por el contrario, puso el acento en la seguridad mutua contra los agresores y el fomento del desarrollo económico para elevar los niveles de vida.

Durante su primer año de presidencia, Roosevelt dio prueba de la firmeza de sus palabras al retirar las tropas estadounidenses de la región, lo que puso fin a la ocupación de Haití y Nicaragua. No habría más intervenciones militares durante los doce años que habitó en la Casa Blanca. Esa nueva política se reflejó también en la abrogación de la Enmienda Platt, ley federal de Estados Unidos, aprobada el 2 de marzo de 1901, que estipulaba las condiciones para el retiro de las tropas estadounidenses del territorio cubano. En mayo de 1934 el gobierno de Roosevelt renunció también al derecho a la intervención en los asuntos internos de Cuba.

La coincidencia en el tiempo de Roosevelt con Cárdenas permitió a este último tener un mayor margen de maniobra, al tiempo que, como se verá, permitió que el gobierno de Roosevelt terminara transigiendo

con el de México respecto a la espinosa cuestión de la expropiación petrolera en 1938.

Para la conducción de las relaciones exteriores, Cárdenas designó secretario del ramo al ingeniero y general Eduardo Hay (1877-1941), aunque en realidad el cerebro de la política exterior de esos años fuera el joven subsecretario Ramón Beteta (1901-1965). Cárdenas supo también rodearse de una pléyade de diplomáticos mexicanos como Francisco Castillo Nájera (1886-1954), Isidro Fabela (1882-1964), Alfonso Reyes (1889-1959), Narciso Bassols (1897-1959) y varios otros, quienes imprimieron una nueva profesionalidad, dedicación y eficacia a la diplomacia mexicana.

Con el cardenismo cambiaron las prioridades en materia de política exterior. Los diplomáticos mexicanos dejaron de centrarse exclusivamente en la defensa de la soberanía nacional. Con Estados Unidos concentrado en su propia crisis económica, súbitamente se abrió un mayor margen de maniobra para la acción independiente de México en el ámbito exterior. La defensa de la inviolabilidad de las fronteras y del respeto a la autodeterminación de los pueblos ya no se limitaba a las relaciones entre Estados Unidos y América Latina; corrientes militaristas y fascistas en Asia y Europa muy pronto se convirtieron en agresivos gobiernos autoritarios que amenazaban a los países más débiles. La diplomacia mexicana reaccionó con vehemencia contra esas extorsiones, reforzando a un tiempo la singularidad del México revolucionario en el contexto latinoamericano y el prestigio de su política exterior.

Como se ha visto, el ingreso de México en la Sociedad de Naciones se dio justamente en el momento en que el organismo internacional entraba en franco declive, ante su incompetencia para afrontar las provocaciones de las potencias inconformes con el *statu quo*. Con todo, México aprovechó el proscenio que el organismo internacional le ofrecía para hacer oír su voz y condenar las agresiones de las grandes potencias sobre las naciones más débiles. Tal fue el caso ante la invasión italiana del antiguo reino de Abisinia.

El 5 de diciembre de 1934 hubo una escaramuza entre tropas coloniales italianas emplazadas en Somalia y tropas del reino de Abisinia en el oasis de Walwal, en la provincia somalí de Ogaden. Al día siguiente Abisinia solicitó el arbitraje de la liga. La respuesta del organismo fue lenta e ineficaz. La crisis degeneró progresivamente hasta que en octubre de 1935, sin que mediara una declaración de guerra, Mussolini ordenó la

invasión de Abisinia. Ante estos hechos, Cárdenas instruyó al delegado de México ante la liga, Marte R. Gómez (1896-1973), que abogara por el principio de resistencia colectiva frente a un caso flagrante de agresión imperialista. Gómez desempeñó un papel destacado al presidir el comité que originó la única sanción que se le impuso a Italia como potencia agresora: el embargo de armas y acero. México votó a favor de las sanciones económicas contra Italia propuestas a los estados miembros por el comité.

Cuando en julio de 1936 se volvió a reunir la Asamblea General en Ginebra para resolver sobre el levantamiento de dichas sanciones, la delegación mexicana protestó enérgicamente retirándose tanto de la asamblea como de la mesa directiva del consejo, en la que había ocupado una vicepresidencia. Su sucesor en el cargo, Narciso Bassols, exigió que se ayudara a Etiopía a hacer frente a la agresión italiana.

Poco tiempo después, la diplomacia mexicana se valió de la Liga para defender a la República española de la agresión de la que era objeto por parte de la Alemania nazi y la Italia fascista. Cuando la cuestión española se planteó por primera vez en el organismo internacional, el 25 de septiembre de 1936, el propio Bassols declaró que el gobierno de la República española, al ser la representación de la voluntad popular del pueblo español, poseía la legitimidad suficiente para que la Liga acudiese en su defensa. La postura mexicana cayó en oídos sordos. En ocasiones posteriores los sucesores de Bassols, Isidro Fabela y Primo Villa Michel (1893-1970), mantuvieron la defensa del gobierno de Manuel Azaña, al otorgarle su apoyo moral en los debates de la Sociedad de Naciones, donde, de hecho, México se convirtió en el portavoz de la causa republicana.

El apoyo mexicano a la República española fue mucho más allá de las palabras. México vendió armas a dicho gobierno y sirvió de intermediario para que terceros países hicieran lo mismo en un claro desafío al llamado Comité de No Intervención de Londres, soliviantado por los gobiernos británico y francés.

Cuando la República fue finalmente derrotada por los facciosos, México no sólo negó el reconocimiento diplomático al gobierno surgido de la rebelión, sino que dispuso que se ofreciera toda clase de facilidades y auxilio a los vencidos, instruyendo a sus agentes diplomáticos en Francia que se encargaran de ofrecer protección oficial mexicana a los refugiados españoles en ese país y que buscaran maneras de organizar su traslado a

México. De este modo, México brindó refugio a decenas de miles de españoles que encontraron un nuevo hogar en México. El hecho de que varios de ellos fueran destacados profesores, intelectuales, artistas y científicos estimuló la cultura mexicana con el arribo de figuras tan destacadas como Luis Cernuda, Emilio Prados, María Zambrano, José Gaos, Manuel Altolaguirre o Luis Buñuel, por citar sólo algunos.

Otras personalidades favorecidas por la política mexicana de asilo diplomático en aquel tiempo fueron el viejo revolucionario bolchevique León Trotsky (1879-1940) y los escritores Víctor Serge (1890-1947), Ludwig Renn (1889-1979), Anna Seghers (1900-1983) y Aníbal Ponce (1898-1938).

Tan sólo un día después de la expropiación petrolera y a pesar de los muchos riesgos que dicho conflicto entrañaba para la vida nacional, el delegado de México ante la liga, Isidro Fabela, siguiendo instrucciones de Cárdenas condenó sin ambages la anexión de Austria por la Alemania nazi, el llamado *Anschluss* de 1938, siendo de ese modo el único diplomático de la época en alzar su voz en protesta ante tales hechos:

En vista de la supresión de Austria como Estado independiente por obra de una intervención militar extranjera y teniendo en cuenta que hasta la presente fecha no ha sido convocado el Consejo de la Liga de las Naciones para los efectos del artículo diez del Pacto, que establece la obligación de respetar y mantener contra toda agresión exterior la integridad territorial e Independencia política de todos sus miembros, por instrucciones del gobierno mexicano tengo el honor de enviar a usted las siguientes declaraciones: la forma y circunstancias que causaron la muerte política de Austria significan un grave atentado al Pacto de la Liga de las Naciones y a los sagrados principios del derecho internacional [...] el gobierno de México, siempre respetuoso de los principios del Pacto y consecuente con su política internacional de no reconocer ninguna conquista efectuada por la fuerza, categóricamente protesta por la agresión de la que es víctima la República de Austria y declara [...] que, a su juicio, la única manera de conquistar la paz y evitar nuevos atentados internacionales como los de Etiopía, España, China y Austria, es cumplir las obligaciones que imponen el Pacto, los tratados suscritos y los principios de derecho internacional.

Tal línea de conducta internacional por parte de México se mantendría íntegra hasta el final del gobierno de Cárdenas. Una vez comenzada

la Segunda Guerra Mundial, México no sólo protestó contra la invasión y posterior ocupación de Polonia a manos de los nazis y contra la agresión soviética contra Finlandia, sino que también se opuso a la violación de la neutralidad de Noruega, Dinamarca, Bélgica, Holanda y Luxemburgo por parte de los ejércitos del Tercer Reich.

De este modo México se levantó, tanto en el periodo de entreguerras como en el del principio de la contienda mundial, como un faro en la defensa de la igualdad jurídica de las naciones y de la autodeterminación de los pueblos en un tiempo en el que incluso las grandes potencias democráticas claudicaron ante las agresiones del totalitarismo.

Un hecho sin duda trascendente, pero poco conocido, de la gestión de Cárdenas fue la firma de un convenio en Washington, el 13 de abril de 1937, por el que se derogaba el artículo octavo del Tratado de Límites entre México y Estados Unidos del 30 de diciembre de 1853, por el que se ponía fin a los “derechos de tránsito” que sobre el Istmo de Tehuantepec había gozado hasta entonces Estados Unidos. Con este arreglo México recuperó su plena soberanía sobre la integridad de su territorio. Una vez más debe reconocerse la importancia que la nueva actitud internacional de Estados Unidos, encarnada por su presidente, revistió para la exitosa reivindicación nacionalista del gobierno cardenista.

### EXPROPIACIÓN PETROLERA

El acontecimiento que mayor resonancia dio al gobierno de Cárdenas fue el de la expropiación petrolera, por la cual México recuperó el control y dominio sobre los recursos petrolíferos de la nación, hasta entonces en manos de empresas británicas, estadounidenses y holandesas. Los acontecimientos que precipitaron la expropiación petrolera son muy conocidos y han sido abordados largamente en otros estudios. Con el paso de los años, la raíz de la cuestión seguía siendo la soberanía nacional. Las compañías petroleras consideraban el petróleo como propio, y que ningún gobierno tenía derecho a regular sus actividades. Las empresas no ocultaban su más completo desprecio por el artículo 27 de la Constitución mexicana, especialmente de su párrafo 4, cláusula que declaraba que los recursos del subsuelo pertenecían a la nación. A lo largo de dos décadas el conflicto entre los dirigentes mexicanos y las empresas petroleras sobre dicha legislación se agravó y amainó sucesivamente.

Aunque hubo un arreglo entre el presidente Calles y el embajador Morrow, el conflicto entre las concepciones opuestas de propiedad privada y soberanía nacional seguiría latente.

Para Cárdenas, un nacionalista ferviente, la industria petrolera en manos de intereses extranjeros era una presencia irritante y dolorosa. Como comandante militar en la zona petrolera a mediados de los años veinte, Cárdenas había desarrollado un desprecio considerable por las compañías extranjeras, por su actitud arrogante y la manera en que trataban a México como territorio conquistado. Una vez en la presidencia, un giro a un mayor radicalismo fue inevitable. El 31 de enero de 1936, el gobierno de México publicó un decreto por el cual se establecía que no habría nuevas concesiones para la extracción del crudo, a menos que las compañías pagaran una regalía. En 1937 un nuevo enfrentamiento estalló entre los trabajadores petroleros y las compañías. La Junta de Conciliación y Arbitraje dictaminó que se trataba de un conflicto económico entre las empresas y el sindicato y con arreglo a la Ley Federal del Trabajo se llamó a un comité de expertos. El comité publicó un informe voluminoso en cuyas conclusiones destacaba que las compañías tendrían que pagar a los trabajadores los 26 millones de pesos que reclamaban y no los 12 millones ofrecidos por las empresas. Las compañías rechazaron el fallo y apelaron a la Suprema Corte de Justicia. En noviembre de 1937, Standard Oil amenazó con no pagar la suma exigida. El 1 de marzo la Suprema Corte de Justicia falló en contra de las compañías y les ordenó conceder los aumentos sugeridos por la junta. Las compañías rechazaron tajantemente la decisión.

Los acontecimientos se desarrollaron entonces de modo vertiginoso. Las compañías habían desafiado a la más alta instancia judicial de la nación. Permitirles la afrenta equivaldría a aceptar para México la categoría de colonia. El 16 de marzo el gobierno mexicano declaró a las empresas en rebeldía. Dos días después Cárdenas anunció a la nación a través de un mensaje radiofónico su decisión de nacionalizar las empresas extranjeras. Al día siguiente cerca de 250 000 personas se congregaron en el Zócalo capitalino para vitorear al presidente mexicano. Alineada en largas colas, fuera del Palacio de Bellas Artes, gente de todos los estratos sociales esperaba para ofrecer cuanto podía —desde joyas por señoras de la alta sociedad hasta gallinas por humildes campesinos— para indemnizar a las compañías petroleras.

Washington intentó ejercer presión económica sin demasiado entusiasmo o determinación. Los gobiernos de los Países Bajos y Gran

Bretaña, en cambio, impugnaron la legalidad de la nacionalización petrolera. El Reino Unido adoptó una posición francamente agresiva ante México. Su gobierno, contrariado por la actitud estadounidense de abstención, decidió defender por separado los intereses de sus empresas.

Entre abril y mayo de 1938, Gran Bretaña cursó tres notas redactadas en términos exaltados e incluso injuriosos por medio de su ministro en México, Owen O'Malley St. Clair (1887-1974), en las que se reclamaba sobre la supuesta ilegalidad del procedimiento expropiatorio, y en las que se exigía, como única salida compatible con derecho internacional, la total restitución de los yacimientos confiscados a sus empresas.

Por lo demás, como O'Malley St. Clair reclamó de modo airado la demora en el último pago de la deuda mexicana, en concepto de indemnización por daños cometidos a las propiedades de súbditos británicos durante la Revolución mexicana, Cárdenas zanjó el desafío británico con la inmediata ruptura de relaciones con Londres. Pocos días después, el canciller Hay hizo entrega de la suma exigida por el ministro británico, recordándole la propia morosidad británica respecto a las deudas contraídas por esa nación con Estados Unidos durante la Primera Guerra Mundial, ordenando enseguida el retiro de los representantes mexicanos en Londres.

Por su parte, las compañías estadounidenses afectadas reclamaron la intervención inmediata de Washington. Era poco lo que Estados Unidos podía ganar y mucho lo que estaba en juego. En la era de la política del buen vecino y del New Deal, Washington no podía permitirse actuar con dureza o cuestionar el derecho soberano a la expropiación.

La Administración de Roosevelt mostró fisuras: el secretario de Estado Cordell Hull (1871-1955) se inclinaba hacia alguna forma de mediación mientras que el subsecretario, Sumner Welles (1892-1961), se mantuvo firme en su postura de mantener al gobierno estadounidense al margen. Junto a la suya, otras voces como las del secretario del Tesoro, Henry Morgenthau (1891-1967), o el propio embajador Daniels, aconsejaron a Roosevelt buscar una solución negociada a la controversia. Al final dichas opiniones prevalecieron. Estados Unidos decretó un embargo comercial, y las compañías retiraron a todo su personal técnico. La Tesorería de Estados Unidos dejó de adquirir petróleo y plata mexicanos y se dirigió hacia el petróleo de Venezuela, entonces bajo la dictadura de Pérez Jiménez. Con todo, la tan temida intervención armada nunca lle-

gó a darse. En respuesta a la presión de las compañías estadounidenses, el Departamento de Estado afirmó que “nuestros intereses nacionales como un todo pesan más que los de las compañías petroleras”.

En varias oportunidades, Cárdenas expuso al embajador Daniels que, a pesar de la abierta postura antifascista del gobierno de México, el boicot al petróleo mexicano impuesto por Estados Unidos, Gran Bretaña y los Países Bajos y acatado por otros países obligaría a México a buscar mercados alternativos para su producción. Al caer su advertencia en oídos sordos, el gobierno mexicano se vio obligado a anteponer el interés nacional a su declarado antifascismo y a partir de julio de 1938 y hasta el estallido de la Segunda Guerra Mundial consiguió vender petróleo a través de intermediarios estadounidenses a la Alemania nazi, a Italia y a Japón. Sobreponiéndose a su repugnancia ideológica, los gobernantes mexicanos no tuvieron mayor opción que vender a las potencias totalitarias y explotar pragmáticamente las tensiones entre los bloques liberal-democrático y fascista.

Cárdenas dejó la presidencia sin haber alcanzado un arreglo definitivo con las empresas expropiadas. Aunque la expropiación petrolera fue una gran conquista, tuvo un muy alto costo para el país en términos de fuga de capitales e inhibición de la inversión extranjera y trastorno de su comercio exterior. Durante cerca de veinte años el nuevo monopolio estatal sobre la industria petrolera, Petróleos Mexicanos (Pemex), sufriría, como consecuencia del boicot impuesto por las compañías afectadas, de una falta de cuadros con destreza técnica suficiente para operar con eficiencia la extracción y refinamiento del crudo, así como de equipo y maquinaria anticuados y obsoletos.

No fue sino hasta noviembre de 1941, en vísperas de la entrada de Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial, cuando ese país y México finalmente superaron sus diferencias respecto a las propiedades expropiadas, como se verá más adelante.

## MÉXICO EN LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

El 1 de septiembre de 1939, mientras la Wehrmacht alemana invadía de manera fulminante el territorio polaco, dando con ello inicio a lo que con posterioridad se conocería como la Segunda Guerra Mundial, Cárdenas rendía su Quinto Informe de Gobierno. Como cabía esperar, México de-



claró su neutralidad ante el conflicto europeo el 4 de septiembre, haciéndoselo saber Cárdenas a la nación en un comunicado oficial.

La nación entera se une conmigo para lamentar profundamente el hecho de que un grupo de grandes estados [...] haya recurrido a la lucha armada para buscar la solución de sus diferencias, sobreponiéndose así la violencia al imperio de la ley y la justicia. Ante el estado de guerra existente [...] el Gobierno que presido declara su resolución de permanecer neutral en la contienda, sujetando su conducta a las normas establecidas por el Derecho Internacional [...] al reafirmar su convicción jurídica sobre el arreglo político de los conflictos internacionales.

El estallido de las hostilidades en Polonia en el otoño de 1939 y el consiguiente establecimiento de un bloqueo marítimo británico en el océano Atlántico significó el cierre de los mercados europeos para las exportaciones mexicanas.

Al inicio de la guerra había en toda América Latina una fuerte corriente de simpatía por Alemania, en gran parte debida a la actitud imperialista de los británicos y estadounidenses y porque las atrocidades de Hitler no se conocieron sino hasta el final de la contienda. En el caso particular de México, las relaciones de ese país con Estados Unidos atravesaban sus horas más bajas en mucho tiempo. El comercio bilateral había disminuido de modo considerable, la cooperación económica era prácticamente inexistente y amplios sectores de la sociedad mexicana profesaban una fuerte hostilidad a Estados Unidos, en especial tras la expropiación petrolera. De modo que una potencial alianza con Estados Unidos habría sido intensamente impopular, con un posiblemente alto costo político para quien lo asumiera.

Pese al clima de opinión adverso, Cárdenas notificó al subsecretario de Estado Welles que, en caso de cualquier acto de agresión contra el continente americano que derivara en la entrada de Estados Unidos al conflicto bélico, ese país podría contar con la completa cooperación militar y naval de parte de México.

El inicio de la contienda mundial encontró a México en plena sucesión presidencial. Contendían, por el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), el general Manuel Ávila Camacho (1897-1955), secretario de Guerra en el gobierno de Cárdenas. y encabezando un amplio frente opositor, coaligado en el Partido Revolucionario de Unificación Nacio-

nal, el general Juan Andreu Almazán (1891-1965), antiguo jefe de la Zona Militar del Noreste.

Cárdenas se había comprometido públicamente a llevar a cabo unas elecciones limpias en las que la voluntad popular fuera respetada. Los comicios tuvieron lugar el 7 de julio de 1940, en medio de enfrentamientos y represión. Más de 150 opositores murieron durante la jornada electoral a manos de pistoleros. Días antes de la elección, Almazán había declarado que de perpetrarse un fraude contra la voluntad popular, él mismo encabezaría la “fuerza del pueblo” para encauzarla al servicio de la ley y así impedir que una facción usurpadora se apoderara de la nación. Almazán se proclamó vencedor de los comicios y salió a Cuba en un vano esfuerzo por convencer al secretario de Estado estadounidense, Cordell Hull, quien se encontraba allí asistiendo a la Conferencia Panamericana, que apoyara su causa. Hull se negó siquiera a recibirlo.

Para noviembre de 1940, mientras en México corrían fuertes rumores acerca de una posible sublevación de Almazán, Roosevelt anunciaba que su vicepresidente Henry Wallace (1888-1965) acudiría como enviado de buena voluntad a la toma de posesión de Ávila Camacho como presidente de México, hecho que, sin duda, significó un espaldarazo decisivo al régimen de la Revolución mexicana, lo que predispuso al nuevo presidente a tener una actitud favorable hacia Estados Unidos.

Es importante señalar que la negativa de Estados Unidos a apoyar a la oposición encabezada por Almazán en 1940 fue una medida unilateral, pues no exigió al cardenismo dar marcha atrás en la expropiación petrolera como moneda de cambio; en ese momento fue más importante para el gobierno de Estados Unidos no desestabilizar un gobierno que había dado amplias muestras de su tenaz antifascismo que hacer valer los intereses particulares de las compañías petroleras de su país. En esa ocasión, al igual que en 1929, el exterior se presentó como un apoyo y no como una amenaza.

Al asumir el poder, Ávila Camacho puso el acento en el panamericanismo, la unidad hemisférica y la defensa de la democracia como líneas maestras de su política. Esta nueva política exterior, designada por el nuevo presidente como “doctrina panamericana”, proponía la defensa del hemisferio ante las agresiones del exterior, en este caso las potencias del Eje. Ya desde 1936, dentro de la Séptima Convención Panamericana celebrada en Buenos Aires, los países del hemisferio habían establecido un mecanismo de consulta para organizar una acción concertada, en

caso de producirse un conflicto mundial. Esta solidaridad continental fue perfeccionándose en las siguientes conferencias interamericanas que tuvieron lugar en Lima en 1938 y en Panamá al año siguiente.

La guerra colocaba a México en una situación estratégica a los ojos de los militares estadounidenses. Por su colindancia con Estados Unidos, el territorio mexicano es considerado zona estratégica para la seguridad estadounidense. Ello llevó al gobierno de Estados Unidos a limar asperezas con su homólogo mexicano. La Segunda Guerra Mundial aceleró la solución de los conflictos pendientes entre México y Estados Unidos. Para principios de 1941, Roosevelt instó a las compañías petroleras a aceptar un acuerdo negociado con México por concepto de la expropiación petrolera de 1938, advirtiéndoles que de no hacerlo dejarían de contar con el apoyo del gobierno estadounidense. Seguramente presionado por la inminencia de la guerra con Japón, Hull decidió retirar su apoyo a las compañías petroleras y finiquitar un acuerdo con México.

En noviembre de 1941 ambos gobiernos llegaron a una serie de convenios generales respecto a las reclamaciones que se venían arrastrando desde la Revolución. Por medio de tales acuerdos se otorgaron también créditos al gobierno de México para estabilizar su moneda y rehabilitar la red de comunicaciones del país. Unos meses después se reanudaron las compras de plata a México, suspendidas desde la nacionalización petrolera, y poco después quedó resuelto el problema de las indemnizaciones a las compañías nacionalizadas, a pesar de la tenaz oposición de la Standard Oil Company de Nueva Jersey.

Fue también con Ávila Camacho cuando México centró su interés en el desarrollo de la industria, la cual en esos años se encontraba orientada principalmente a la producción de textiles, alimentos procesados y materiales para la construcción. La coyuntura bélica abría para México, por vez primera, la posibilidad de emprender una industrialización de corte sustitutivo, mientras lo obligaba a realizar un ahorro forzoso que representaría una acumulación originaria para el despegue industrial del país. De este modo, el acercamiento económico con Estados Unidos fue llevando a una definición pragmática de las posturas internacionales del país. El gobierno mexicano buscaba lograr una industrialización del país y aprovechó la guerra para iniciar su programa de desarrollo.

La Segunda Guerra Mundial aceleró tanto la exportación de materias primas mexicanas como la industrialización sustitutiva de importaciones. Se registraron avances significativos en el desarrollo de industrias

procesadoras de alimentos, la industria textil y otros bienes de consumo, mientras que las industrias dedicadas a la producción de bienes de capital, concentradas mayoritariamente en el norte del país, se expandieron de manera considerable.

El nuevo canciller, Ezequiel Padilla (1890-1971), apoyaba con vehemencia la causa de los aliados y la cooperación económica, política y, hasta cierto punto militar, con Estados Unidos. De esta manera, México se alió a Estados Unidos, primero en contra de las potencias del Eje (México les declaró la guerra tras el hundimiento de dos buques tanque mexicanos por submarinos alemanes) y después en contra del bloque socialista durante la Guerra Fría.

En marzo de 1941, Padilla fue sondeado en el Senado con motivo de los convenios celebrados entre México y Estados Unidos. Padilla justificó la nueva política internacional de México, atribuyéndola al cambio de actitud de Estados Unidos hacia América Latina. La política del buen vecino había instaurado un nuevo espíritu de confianza y de solidaridad continental. Como evidencias de esa nueva actitud cito la renuncia estadounidense a las prerrogativas que la Enmienda Platt le había concedido sobre Cuba y la adhesión estadounidense al principio de no intervención en la Conferencia Interamericana de Buenos Aires de 1936.

El gobierno mexicano, de las declaraciones pasó a los hechos. En abril de 1941 incautó once barcos de las potencias del Eje, surtos en los puertos de Veracruz y Tampico, internando a los 555 marineros de sus tripulaciones en la ciudad de Guadalajara. El pretexto alegado fue que las tripulaciones de estas naves estaban planeando actos de sabotaje contra las instalaciones portuarias mexicanas. El gobierno mexicano ofreció pagar compensaciones por los buques confiscados una vez que terminase la guerra. Mientras tanto México haría uso de dichas embarcaciones al amparo de las prerrogativas que en su calidad de potencia neutral le confería el derecho internacional. La medida tenía lugar tan sólo diez días después de que México le hubiese otorgado derechos de sobrevuelo a Estados Unidos.

Más tarde se suscribieron acuerdos por los que México le concedía a Estados Unidos la venta exclusiva de materiales estratégicos tales como plomo, cobre, cinc, cadmio, mercurio, manganeso, grafito, tungsteno y molibdeno al tiempo que se decretaba la prohibición de exportar esos mismos productos a las potencias del Eje. El cambio de actitud estaba cobrando impulso. Ya desde abril de 1941 Ávila Camacho había denun-

ciado a las potencias del Eje acusándolas de ser dictaduras, por lo que no hubo sorpresa cuando su gobierno reaccionó de modo resuelto ante el bombardeo japonés de la base estadounidense de Pearl Harbor en Hawái.

Ante el ataque de Japón contra Estados Unidos, el 7 de diciembre de 1941, el gobierno mexicano, ciñéndose a los compromisos contraídos en las conferencias internacionales de Panamá y La Habana, rompió sus relaciones diplomáticas y consulares, primero con Japón, al día siguiente de la agresión, y el 11 de ese mes con Italia y Alemania, pero se abstuvo de declararles la guerra.

Ávila Camacho enfrentaba, no obstante, la oposición de la opinión pública a la entrada de México en el conflicto bélico. Tanto los partidos de izquierda como los de la derecha se manifestaron en contra de que México se involucrase en la guerra. Las razones tenían que ver tanto con el recelo que prevalecía en la sociedad mexicana por el recuerdo de la pérdida del territorio mexicano en la guerra de 1847 como por las continuas intervenciones estadounidenses en México. Este clima de opinión preocupaba seriamente a los diplomáticos de Estados Unidos acreditados en la Ciudad de México, que buscaban una mayor colaboración militar de su vecino del sur.

Al poco tiempo de romper relaciones con Japón, el gobierno mexicano decidió el establecimiento de la Región Militar del Pacífico, que unificaba bajo un mismo mando las zonas militares de todos los estados costeros, así como las zonas navales de Acapulco y La Paz. Ávila Camacho nombró al general Cárdenas comandante de la Región del Pacífico, capitalizando el apoyo popular del que todavía gozaba, y en un intento de avenir las exigencias estadounidenses de evitar un ataque a su territorio desde México y los recelos de varios en el sentido de que la cooperación militar con Estados Unidos ponía en entredicho la soberanía nacional.

En enero de 1942 se anunció la creación de la Comisión de Defensa Conjunta Estados Unidos-México en la que se tratarían las distintas modalidades que habría de asumir la colaboración militar. México concedió autorización al ejército estadounidense para establecer destacamentos de quince hombres en los aeródromos de Tampico, Veracruz y Tapachula, así como cuatro estaciones móviles de detección en los estados de Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, según María Emilia Paz Salinas, en su libro *Strategy, Security and Spies*. No obstante, se dieron órdenes de que todo el personal militar estadounidense estacionado en

territorio mexicano usase vestimenta de civil. Esta decisión indignó a los militares estadounidenses, a quienes resultaba difícil de entender la importancia que los mexicanos asignaban al asunto del atuendo. El general John L. DeWitt (1880-1962) declaró que no permitiría que su personal ingresase en México privado de sus armas, uniformes y equipo. En un abierto desafío a la ordenanza mexicana envió a la frontera soldados que vestían sus uniformes reglamentarios sólo para encontrar que se les había negado el ingreso al territorio mexicano.

Consciente de que podría ser acusado por sus críticos de haber violado la Constitución al permitir el ingreso de tropas extranjeras a territorio nacional sin el consentimiento expreso del Congreso mexicano, Ávila Camacho intentó arreglar el entuerto al presentar una iniciativa de ley al Congreso el 17 de diciembre de 1941, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de enero de 1942, en la que se precisaba que mientras durase el conflicto el Ejecutivo Federal estaría facultado para permitir en caso de “urgencia notoria” el tránsito por territorio nacional de fuerzas militares pertenecientes a otras repúblicas americanas.

Ya para entonces había surgido un antagonismo entre un sector “moderno” del ejército, ansioso por obtener reconocimiento internacional y dispuesto a establecer vínculos con Estados Unidos a cambio de entrenamiento y equipo militar y la vieja guardia, estrechamente identificada con la élite revolucionaria, reacia a permitir que tropas estadounidenses ingresaran en territorio mexicano con el pretexto de defenderlo de una hipotética agresión japonesa.

A principios de 1942 las autoridades militares de Estados Unidos se quejaban de que la colaboración con México distaba de ser satisfactoria. En los meses siguientes su frustración aumentó al contemplar el escaso margen de maniobra frente a sus homólogos mexicanos para negociar un acuerdo de defensa recíproca. Finalmente, tras años de desencuentros y presiones, en abril de 1942 se alcanzó un acuerdo acerca de la indemnización que México habría de dar a las compañías como compensación por la expropiación petrolera. La comisión mixta encargada de dar una solución al diferendo fijó un valor de 24 millones de dólares a los bienes de las empresas petroleras estadounidenses que aún no habían sido indemnizadas. Paralelamente se llegó a un arreglo con Standard Oil, por el cual México se comprometía a pagar cerca de 30 millones de dólares. La firma del acuerdo dio un respiro al gobierno mexicano pues supuso la normalización completa de las relaciones con Estados

Unidos y porque permitió reanudar sin mayores cortapisas las exportaciones petroleras a ese país.

Hacia la medianoche del 13 de mayo de 1942, submarinos del Eje hundieron el petrolero mexicano *Potrero del Llano*, provocando la muerte de cinco de sus tripulantes. Cargado con 40 000 barriles de diesel con destino a Nueva York, navegaba cerca de las costas de Florida con todas sus luces encendidas y desplegando banderas mexicanas iluminadas por reflectores como medida de protección, ya que un mes antes otro buque de Pemex había sido hundido y la Cancillería alemana había alegado que como el barco no llevaba señales visibles para identificarla, el submarino no había tenido manera de establecer su identidad. La reacción en México fue inmediata. La noticia, conocida el día 14, representó una auténtica sacudida de conciencia para la titubeante opinión pública mexicana y terminó por inclinar la balanza a favor de los partidarios de la entrada de México al conflicto. Incluso la derecha mexicana parecía dividida ante el hecho. Algunas figuras prominentes propalaron la sospecha de que Estados Unidos o Gran Bretaña habían hundido el barco para arrastrar a México a la guerra.

En el gabinete, el canciller Padilla presionó para que México declarase la guerra al Eje. Tras el hundimiento de la nave *Potrero del Llano*, la secretaría a su cargo envió a la Wilhelmstrasse una demanda por indemnización mediante la embajada sueca, que se había hecho cargo de los intereses de México en Berlín, Roma y Tokio, dando un plazo de siete días contados a partir del 14 de mayo para que la potencia agresora ofreciera una “satisfacción completa” así como garantías de que serían debidamente cubiertas las indemnizaciones por los daños y perjuicios sufridos, y que, en caso contrario, México adoptaría las medidas que reclamara el “honor nacional”. La Cancillería alemana se negó siquiera a recibir la nota e Italia y Japón no respondieron. El 21 de mayo, cuando aún no expiraba el ultimátum, otro buque, el *Faja de Oro*, fue atacado también, mientras navegaba de Nueva York a Tampico, lo que causó la muerte de siete marinos mexicanos más, por lo que el Congreso mexicano, a iniciativa del presidente Ávila Camacho, declaró la guerra a las potencias del Eje el 22 de mayo de 1942. Desde finales de junio hasta principios de septiembre los submarinos alemanes hundirían otros cuatro buques más: *Tuxpan*, *Las Choapas*, *Barco Oaxaca* y *Amatlán*.

Fue ésta una declaración equívoca de guerra, reflejo quizás de la renuencia del gobierno mexicano por entrar al conflicto. La proclama de-

cía literalmente: “existe un estado de guerra entre México y Alemania, Italia y Japón”, enfatizando que “México hubiera querido proscribir para siempre de los métodos de la convivencia civilizada, pero que, en casos como el presente y en el actual desorden del mundo, constituye el único medio de afirmar nuestro derecho a la independencia y de conservar intacta la dignidad de la República”. Ávila Camacho promulgó el estado de emergencia nacional, asumió poderes extraordinarios y pidió la unidad y colaboración nacionales. Hubo apagones, escasez de productos, largas colas y simulacros de emergencia bélica que conmovieron a la población.

La guerra sorprendía a México bastante mal equipado. Su ejército contaba apenas con poco más de 50 000 efectivos y su fuerza aérea tan sólo con 25 aviones pequeños. Las defensas costeras mexicanas, encargadas de salvaguardar un litoral de 11 122 kilómetros, eran prácticamente inexistentes. El 18 de marzo de 1942, los gobiernos de México y Estados Unidos establecieron una Comisión Mixta de Defensa Conjunta, por la cual México se hizo beneficiario del esquema de préstamos y arrendamientos concedidos por Estados Unidos. Washington otorgó al gobierno de Ávila Camacho un crédito de diez millones de dólares para la compra de artículos militares destinados a su defensa. Mes y medio más tarde Roosevelt declaraba la defensa de México vital para la seguridad nacional de su país, con lo cual se inició el programa de *lend and lease* (préstamos y arrendamientos) para equipar de armamento moderno al ejército mexicano.

El nuevo material bélico fue exhibido durante el desfile militar del 16 de septiembre de 1942, con la esperanza de suscitar el entusiasmo de las masas populares, hasta entonces indiferentes, o bien hostiles, a la entrada de México en la guerra.

La reorganización y la modernización de las fuerzas armadas se volvieron una alta prioridad del gobierno mexicano. De tal suerte, en agosto de 1942 se publicó el decreto presidencial por el que entraba en vigor el servicio militar obligatorio y la defensa civil, mediante el cual todos los jóvenes de dieciocho años debían servir un año en las fuerzas armadas en defensa del continente.

La selección de conscriptos habría de efectuarse mediante sorteo. La nueva ley incitó descontento e incluso resistencia armada en zonas rurales, donde habían corrido persistentes rumores de que aquellos alistados habrían de ser enviados a los frentes de guerra en Europa y Asia.



Al final, los reclutas no fueron enviados a los teatros de guerra, pero esto no logró apaciguar la prevención histórica a la leva, y el problema se agravó con el reclutamiento de ciudadanos mexicanos residentes en Estados Unidos para el ejército de ese país.

La entrada en vigor del servicio militar provocó una protesta generalizada, a veces violenta, en la que la vieja causa católica y antirrevolucionaria se juntó con un nuevo agravio. Hubo sabotajes, mientras que cuadrillas y cuarteles del ejército fueron atacados al grito de: “¡Muera Cárdenas y la conscripción! ¡Viva el sinarquismo! ¡Viva la Virgen de Guadalupe!”

En el incidente más grave de la crisis cerca de trescientos rebeldes se enfrentaron al ejército en el estado de Puebla. Tres meses más tarde, el ex presidente Cárdenas fue nombrado ministro de Guerra, con la mira de que su presencia al frente de la secretaría calmara los exaltados ánimos de la sociedad rural, al considerar Ávila Camacho que el ex presidente era la figura más adecuada para persuadir a la juventud campesina de que se enrolase en la reserva del ejército mexicano.

México fue la única nación latinoamericana, junto con Brasil, en implicarse activamente en la Segunda Guerra Mundial, al enviar contingentes armados a los frentes de batalla. No obstante, el grado de implicación de uno y otro país fue abismal: Brasil envió una división entera que, entre otras cosas, liberó a la ciudad italiana de Turín del yugo fascista. México, en cambio, envió un muy modesto destacamento que vio fugaz acción en Filipinas y no en Europa, tal y como se había planeado originalmente.

En el ámbito de la cooperación militar, el gobierno de México mantuvo una mayor reserva. Si bien el secretario de Relaciones Exteriores Ezequiel Padilla había manifestado al embajador estadounidense George S. Messersmith (1883-1960) tras el desfile militar del 16 de septiembre de 1942 que “México sólo esperaba su oportunidad para participar en la línea de fuego”, la intervención abierta en el conflicto tendría que esperar todavía un par de años más, pues el entusiasmo de algunos generales no se había contagiado a la población civil.

El Congreso mexicano aprobó un permiso mediante el cual voluntarios mexicanos podían alistarse en los ejércitos aliados sin perder la nacionalidad. Más de 15 000 mexicanos residentes en Estados Unidos fueron reclutados por las fuerzas armadas de ese país, y el contingente sufrió hasta el final de la guerra 1 492 bajas.

No existían recursos humanos ni infraestructura bélica para intervenir en el conflicto, y aunque esta última pudo obtenerse fácilmente a por medio de la Ley de Préstamos y Arrendamientos de Estados Unidos, en el aspecto militar México era vulnerable y estaba muy poco preparado, incluso para una defensa que no rebasara los límites territoriales nacionales. Enviar un contingente mexicano a la zona de guerra superaba la capacidad del ejército mexicano. Tan sólo una unidad terrestre representaba, por lo menos, una división de 15 000 hombres, es decir, casi el 40% del ejército mexicano de aquella época.

La solución al dilema vino en forma de un escuadrón de la Fuerza Aérea que, aunque limitado y reducido, representaba, aunque fuera simbólicamente, al país entero. De esta suerte se apaciguaba el temor de la población ante un eventual reclutamiento, y sin duda era más factible preparar a 300 hombres que a toda una división.

El 24 de julio de 1944 salieron de México hacia Estados Unidos los integrantes del llamado Escuadrón 201 para ser adiestrados previamente a su entrada en los campos de batalla del Pacífico, donde llegaron a combatir en la primavera de 1945. A finales de julio de 1944, los miembros del Escuadrón 201 iniciaron con premura cursos y adiestramientos que habrían de prolongarse, pues la guerra había concluido en Europa, donde originalmente iban a ser enviados, requiriendo preparación especial para enfrentar su nueva misión: participar en la liberación del archipiélago de Filipinas. Para el gobierno mexicano el envío del grupo constituyó una acción simbólica y triunfal, aun cuando involucró a tan sólo 48 pilotos, todos ellos profesionales. Siete de sus miembros perecieron durante la contienda.

#### COOPERACIÓN ECONÓMICA

La entrada de Estados Unidos en la guerra provocó que gran parte de la fuerza de trabajo dedicada a las labores del campo —aquellos en edad de conscripción— se enrolara en el ejército de Estados Unidos, o bien que fuera transferida a la industria bélica. Como consecuencia de tales desplazamientos tuvo lugar una marcada escasez de mano de obra para la agricultura estadounidense, con inmediatas implicaciones para la seguridad nacional de aquel país. A ello se sumó el hecho de que los agricultores de origen japonés que habían laborado en los campos de Califor-

nia fueran recludos durante la guerra en campos de concentración, lo que agravó aún más la carencia de fuerza laboral. Las quejas de los agricultores estadounidenses por la falta de mano de obra fueron aumentando a medida que avanzaba el año.

Desde 1942 había aumentado la demanda de trabajadores mexicanos para laborar en los campos de cultivo, aun cuando ya se daba el cruce ilegal de mexicanos hacia el norte de la frontera. Existía reticencia por parte del gobierno mexicano a la hora de apoyar el envío de trabajadores mexicanos a Estados Unidos, habida cuenta del maltrato y la discriminación que éstos habían sufrido en el pasado. El propio presidente se oponía a un programa tentativo, pretextando que México necesitaba aumentar su propia producción agrícola. Un factor esgrimido por Ávila Camacho era que los trabajadores no contaban con garantías tales como transporte, sanidad, atención médica, salarios, planes de ahorro, gastos de repatriación, etcétera.

Finalmente, tras arduas negociaciones, el 4 de agosto de 1942, los gobiernos de México y Estados Unidos firmaron un convenio para el reclutamiento y empleo temporal de ciudadanos mexicanos, a fin de cubrir las necesidades de mano de obra en los campos agrícolas y el mantenimiento de los ferrocarriles estadounidenses. El acuerdo incluía una sección relativa a los salarios que habrían de devengar los empleados. En ella se establecía que los jornales para los empleados mexicanos habrían de equipararse con los de los estadounidenses de la zona a donde fueran a ir los emigrantes. Se fijó un salario mínimo de 30 centavos de dólar por hora. Los trabajadores mexicanos quedaban exentos del servicio militar. El 10% de su salario sería transferido a una cuenta de ahorro en el Banco de Crédito Agrícola de México. Por último, ambos países acordaron que el contrato podía ser rescindido mediante una notificación previa de 90 días.

Para septiembre de 1943 la demanda era tal, que 75 000 mexicanos laboraban ya en Estados Unidos bajo el esquema arriba descrito. El convenio fue renegociado en abril de 1943, estableciéndose un acuerdo paralelo para llevar a trabajar a Estados Unidos trabajadores ferrocarrileros, sector donde también había gran demanda. Se fijó una cuota de 6 000 empleados para la reparación de vías férreas, la minería y otras industrias. Una vez publicado el convenio hubo una gran afluencia de trabajadores que se presentaron para ser contratados. Para 1945 la cuota del programa agrario era de cerca de 50 000 braceros, mientras que el

programa ferroviario incluía 7 500 trabajadores. El Convenio Bracero concluyó oficialmente el 30 de mayo de 1963.

En diciembre de 1942 ambos países firmaron un tratado bilateral de comercio por el cual ambos países se concedieron el trato de nación más favorecida. En consecuencia se rebajaron de manera significativa los aranceles a una serie de productos. Entre los productos mexicanos beneficiados con el acuerdo, destacaron las exportaciones agrícolas como el garbanzo, el limón, el henequén, el tomate, las ganaderas y las de metales estratégicos como el cinc. Entre las importaciones a México que se vieron favorecidas sobresalen la leche en polvo, el vidrio, la loza, el tabaco, pero sobre todo, bienes suntuarios como automóviles, vinos y güisqui. El tratado careció de reciprocidad y concedió ventajas unilaterales a Estados Unidos al no tener en cuenta la desigualdad real entre las partes. México hizo concesiones y sacrificios al firmarlo y hubo quien afirmó que México ayudó con él a financiar de modo indirecto el costo de la guerra.

El 20 de abril de 1943 Roosevelt se reunió con Ávila Camacho en la ciudad de Monterrey, Nuevo León; la primera visita de un presidente estadounidense a territorio mexicano desde que Howard Taft se entrevistara con Porfirio Díaz en 1909. En reciprocidad, Ávila Camacho hizo lo propio al acompañar a la comitiva del presidente estadounidense hasta la ciudad texana de Corpus Christi, donde ambos mandatarios visitaron la base naval.

En vísperas de la Segunda Guerra Mundial existía en México una colonia alemana de 17 000 personas. Tras el ascenso de Hitler al poder en 1933, muchos de ellos se convirtieron en activistas del Eje. Durante varios años ese gobierno buscó revivir el nacionalismo entre los alemanes residentes en América Latina, México incluido. Los nazis alentaban a los alemanes a enviar a sus hijos a escuelas alemanas donde sólo pudieran concurrir “arios puros”, y les sugerían afiliarse a asociaciones y clubes alemanes en la Ciudad de México. Partidarios nazis fundaron una sección de las juventudes hitlerianas en el Distrito Federal y distribuyeron propaganda por todo el país con el fin de convencer a los mexicanos de permanecer neutrales en caso de una guerra entre Estados Unidos y Alemania.

El apoyo de estas organizaciones domésticas profascistas a la causa del Eje llevó a la prensa estadounidense a divagar acerca de la existencia en México de una supuesta “quinta columna” dispuesta a derrocar al

gobierno mexicano e implantar una cabeza de playa del fascismo al sur de su frontera. Surgieron así toda suerte de especulaciones y rumores sobre agentes nazis, falangistas y japoneses trabajando clandestinamente en México, que cristalizaron en una serie de publicaciones en Estados Unidos. La existencia de tales versiones y murmuraciones preocupó rápidamente al gobierno mexicano, más porque pudieran servir de excusa para una intervención militar estadounidense en México que por su fundamento en la realidad.

La presencia japonesa en México antes de la guerra también era considerable. La mayor concentración se daba en la costa oeste y en la península de Baja California, donde se dedicaban a la agricultura y a la pesca. Una vez iniciada la guerra, fueron acusados de ser agentes de la inteligencia japonesa, e incluso se afirmó que los pescadores eran en realidad autoridades navales japonesas que cartografiaban la costa y realizaban sondeos para determinar la profundidad del agua. Finalmente, sobre un número importante de personas de origen italiano que residían también en muchas zonas de México habrían de caer toda suerte de sospechas e infundios.

Ante la creciente presión de Washington el gobierno mexicano tomó prontas medidas contra estas comunidades. Los bienes de los súbditos alemanes, italianos y japoneses fueron incautados y aquellos sospechosos de servir al Eje, llevados a campos de concentración. El fuerte de San Carlos, en Perote, Veracruz, fue habilitado como campo de concentración para recluir a muchos de ellos. En abril de 1942, 270 alemanes fueron internados ahí; varios cientos más lo fueron en los meses siguientes. Dos meses más tarde fue creada una comisión interministerial para hacerse cargo de los valores intervenidos y una Junta de Administración y Vigilancia de la Propiedad Extranjera, presidida por Luis Cabrera (1876-1954).

Una vez en guerra parecía por lo menos incomprensible que México hubiera entrado en el conflicto del lado de los aliados y que no mantuviera relaciones diplomáticas con los otros dos grandes socios de la causa. A instancias de Estados Unidos, y como parte del espíritu de colaboración con los aliados, el 22 de octubre de 1941 se reanudaron relaciones con la Gran Bretaña, suspendidas desde 1938. También se restablecieron con la Unión Soviética el 19 de noviembre de 1942, elevándose a embajadas las representaciones diplomáticas, tras 12 años de interrupción. El primer embajador de México en la Unión Soviética, Luis Quin-

tanilla presentó sus cartas credenciales a Stalin en diciembre de 1942, mientras que el embajador soviético, Constantin Umansky (1902-1945), presentó las suyas seis meses más tarde.

Como parte del nuevo espíritu de cooperación entre México y Estados Unidos se negoció durante ese periodo el Tratado de Aguas Internacionales, firmado en Washington el 3 de febrero de 1944, que repartió entre México y Estados Unidos los caudales de los ríos Bravo y Colorado, lo que sirvió a la transformación agrícola del norte de Baja California. El tratado declaraba por vez primera que el agua recibida por México era un derecho y no una concesión de Estados Unidos. Con el paso del tiempo, no obstante, a medida que la población aumentó a ambos lados de la frontera, el agua comenzó a escasear de nuevo.

En junio de 1945, en la ciudad de San Francisco, California, México se incorporó a la Carta de las Naciones Unidas, organización que sustituía a la fallida Sociedad de Naciones en pos de un nuevo orden internacional posbélico. El hecho de que el número de naciones independientes en aquella fecha, anterior a la oleada de descolonización que habría de seguir una década más tarde, fuera reducido —tan sólo 46 naciones eran independientes—, otorgó un mayor peso relativo a las naciones latinoamericanas, y entre ellas de modo especial a México, en el seno de la organización naciente. Dicha proyección, sin embargo, habría de desvanecerse a medida que el conflicto entre la Unión Soviética y Estados Unidos se fue recrudeciendo.

El día 26, las 50 naciones representadas en la conferencia firmaron la Carta de las Naciones Unidas. Polonia, que no había estado representada en la conferencia, se unió poco más tarde a los signatarios fundadores, para completar un total de 51 Estados. México acudió al encuentro con una delegación reducida, compuesta por el canciller Padilla y los enviados Luis Padilla Nervo (1894-1985), Luis Quintanilla (1900-1980) Manuel Tello (1888-1971), Francisco Castillo Nájera (1886-1954) y Federico Mariscal (1881-1971). Dicha delegación se anotó un triunfo resonante, al aprobar la Asamblea General por aclamación la llamada “moción Quintanilla” en junio de 1945, que vetaba el ingreso a la organización a aquellos países cuyo “régimen totalitario hubiese sido implantado con la ayuda de las fuerzas militares de países que han luchado contra las Naciones Unidas, en tanto permanezcan en el poder” (Julio Gil Pecharromán, *La política exterior del franquismo*). A esas alturas de la guerra sólo el gobierno títere de Manchukuo y el régimen de Franco

entraban dentro de esa categoría. Así, la España franquista quedaría excluida de la ONU hasta 1959, fecha en que fue admitida, a instancias de Estados Unidos.

En julio de ese mismo año, México fue invitado a la Conferencia Monetaria de Bretton Woods, preliminar a la creación del Fondo Monetario Internacional. La delegación mexicana, encabezada por el secretario de Hacienda Eduardo Suárez, expresó ahí su aspiración de que el nuevo Banco Mundial por crear no tuviera como único objetivo la reconstrucción de Europa, sino que también apoyara el crecimiento económico de los países menos desarrollados.

La Segunda Guerra Mundial trajo a México capitales e inversión. Al mermar las importaciones México se vio obligado a iniciar un ahorro forzoso. Las remesas enviadas por los trabajadores mexicanos en Estados Unidos alcanzaron en 1944 un promedio semanal de dos millones de dólares, reforzando dicho ahorro. Adicionalmente las exportaciones de materias primas mexicanas supusieron para el país un cuantioso ingreso en divisas americanas. Sólo por concepto de ventas de plata, oro y plomo, los ingresos nacionales se elevaron a 569 millones de pesos. El PIB mexicano aumentó de 6 400 millones de pesos en 1939, a 19 700 millones en 1945.

Parecía un horizonte promisorio. Sin embargo el país pronto comprobó que se trataba de un vano espejismo. El tratado comercial firmado en 1942 había comprometido a México a vender a Estados Unidos minerales estratégicos y materias primas a un precio fijo, un 25% por encima de las cotizaciones anteriores a la guerra, pero bastante inferior a los precios alcanzados por las exportaciones estadounidenses a México, que no fueron objeto de negociaciones, llegando a subir un 80% o más en el mismo periodo.

Por lo demás, el ahorro forzoso que en 1945 llevó a las reservas nacionales a la cifra sin precedentes de 364 millones de dólares pronto se dissipó con la reapertura del mercado a productos tales como automóviles, frigoríficos, fonógrafos y demás artículos suntuarios, lo que redujo la reserva a 95 millones de dólares. La inflación llamaba a las puertas del país, mientras la fuga de divisas erosionaba la balanza comercial.

Algunos empresarios mexicanos criticaron acremente el que México hubiera hecho demasiadas concesiones a Estados Unidos, e incluso hubo quien clamó que México había subvencionado parte del esfuerzo bélico estadounidense. Hubo motines y protestas por la escasez y cares-

tía de los productos. Pronto surgieron desavenencias entre México y Estados Unidos relativas al proteccionismo y libre comercio. Al final el gobierno mexicano se decidió por un modelo sustitutivo de importaciones y Estados Unidos acabó cediendo a que México adoptase ese modelo económico. Muchas empresas estadounidenses establecieron filiales en territorio mexicano. Así, pese a que México se negó tajantemente a ingresar al Acuerdo General sobre Aranceles y Tarifas, auspiciado por Estados Unidos tras Bretton Woods, siguió disfrutando del estatus de “nación más favorecida” frente a Washington.

### LA GUERRA FRÍA

La Segunda Guerra Mundial provocó una auténtica sacudida en el sistema que gobernaba las relaciones entre las naciones. Europa Occidental, sede del poderío mundial durante siglos, estaba físicamente devastada y económicamente postrada. Las cuatro principales potencias de la preguerra —Alemania, Gran Bretaña, Francia e Italia— estaban enormemente debilitadas y no se encontraban en condiciones de encabezar el viejo continente, mucho menos el mundo.

Ante el evidente declive de las potencias europeas, las reales vencedoras de la contienda fueron Estados Unidos y la Unión Soviética, que emergieron como las principales fuerzas hegemónicas en el nuevo orden internacional de la segunda posguerra. Este nuevo orden fue un mundo bipolar donde la contención —o expansión— del comunismo y las consideraciones militares y estratégicas dominaron las relaciones entre los países del mundo.

Se dio una clara disminución de la influencia de las potencias europeas en América Latina en general, y en México en particular. Hubo, también, un estrechamiento del horizonte internacional de México, iniciado por la Segunda Guerra Mundial, que habría de consolidarse con la Guerra Fría, dando lugar nuevamente a una política exterior eminentemente introvertida y defensiva.

En los años de la posguerra surgió una controversia sobre la orientación de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina que habría de permanecer inalterable durante las siguientes décadas. Para Estados Unidos el principal tema en lo sucesivo sería la subversión comunista, real o imaginaria, mientras que los estados latinoamericanos se hallaban



más interesados en la formulación de políticas y estrategias que pudieran promover su desarrollo económico.

Una de las primeras indicaciones acerca de la preocupación latinoamericana por los temas económicos fue su propuesta de crear la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) como parte del nuevo sistema de Naciones Unidas. Estados Unidos se opuso al proyecto; no obstante la CEPAL fue creada en 1948 a pesar de dicha obstrucción. A principios de los años cincuenta, la CEPAL propuso la creación de un banco interamericano y de un mercado común latinoamericano.

Estados Unidos estaba más interesado en un tratado de defensa colectiva y en el establecimiento de una organización de estados americanos. Los latinoamericanos preferían que los asuntos económicos fuesen tratados en la CEPAL, pero durante años Estados Unidos favoreció al Consejo Económico y Social de la Organización de Estados Americanos (OEA) mientras contemplaba los esfuerzos de la CEPAL con desaprobación política y desconfianza profunda. No hubo, por tanto, un proyecto equivalente al Plan Marshall para los países en vías de desarrollo del hemisferio occidental. A pesar de ello, aun sin una asistencia parecida, la economía mexicana siguió creciendo a un ritmo elevado.

Para América Latina la nueva estructura del poder internacional significó hallarse bajo la égida estadounidense, con muy pocos márgenes de acción independiente, y sin ninguna posibilidad de escapatoria del nuevo esquema.

En el caso de México, al terminar la Segunda Guerra Mundial, las relaciones exteriores de ese país se redujeron de manera casi exclusiva al diálogo bilateral con Estados Unidos y, de modo accesorio, a la toma de posiciones de acuerdo con sus principios políticos dentro del sistema interamericano. Hubo una ostensible indiferencia hacia otras zonas geográficas, lo que se reflejó en unas relaciones mínimas o inexistentes con Asia y África. Las causas de ello estribaron quizás en la dinámica misma de la Guerra Fría, que generaba recelos y desconfianza mutuos.

En tales circunstancias tuvo lugar la Conferencia de Chapultepec, celebrada en la Ciudad de México, entre el 21 de febrero y el 8 de marzo de 1945, a la que asistieron todos los países de América, con excepción de Argentina. La cumbre fue convocada por México cuando la Segunda Guerra Mundial se acercaba a su término, con el fin de reorganizar las relaciones interamericanas y adecuarlas a las nuevas realidades de poder mundial. Como resultado de dicha conferencia se firmaron el Acta de

Chapultepec y otros documentos como la Carta Económica de las Américas y la Declaración de México, orientados a la creación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en 1947, primer acuerdo defensivo de la posguerra, y de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1948.

Pese a las muchas peticiones latinoamericanas, Estados Unidos se negó a canalizar los recursos necesarios para contribuir al desarrollo económico de la región, pero sí impuso su influencia sobre el hemisferio, reforzada durante los años de guerra mundial.

El acta amplió el pacto de solidaridad recíproca establecido entre los países americanos, ya no sólo contra agresiones extracontinentales, sino que incluyó la posibilidad de atacar o sancionar, en determinadas condiciones, también a países americanos. En ese sentido el acta impuso la posición estadounidense de la doctrina Monroe con el fin de utilizarla en la Guerra Fría, impulsada por los sectores conservadores de Estados Unidos y completada con la creación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca en 1947 y de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1948. Fue invocada en primera instancia contra el gobierno de Edelmiro Farrell, en Argentina, y más tarde contra Jacobo Arbenz, en Guatemala, y Fidel Castro, en Cuba. En ese sentido, el Acta de Chapultepec de 1945 y el Tratado Interamericano de Río de Janeiro de 1947 reafirmaron los supuestos de la doctrina Monroe, al entenderse que un ataque contra un estado americano sería considerado como un ataque contra todos los países de América.

Tras la Conferencia de Chapultepec el tema de la sucesión presidencial se centró en dos aspirantes, Miguel Alemán Valdés (1902-1983), secretario de Gobernación, y el canciller Padilla, principal artífice de la nueva distensión y entendimiento con Estados Unidos. Ambos eran civiles.

Aun cuando ofreció seguridades a la inversión extranjera, ahora predominantemente estadounidense, Alemán fue visto como un candidato nacionalista que podía afectar los intereses de Estados Unidos en México. El embajador estadounidense George S. Messersmith intentó influir sobre la sucesión presidencial a favor del canciller Padilla. Pese a tales presiones, Ávila Camacho se decantó por Miguel Alemán y éste fue unido como candidato del PRM, orillando con esa decisión que Padilla pasase a la oposición como abanderado del Partido Democrático Mexicano, creado ex profeso en torno a su candidatura. Al renunciar Padilla como canciller, Francisco Castillo Nájera asumió el despacho encargado

de los asuntos exteriores. Durante su efímera égida, México signó los pactos que dieron origen a la ONU.

En septiembre de 1945 el ya candidato del PRM a la presidencia sostuvo una entrevista confidencial con el primer secretario de la embajada estadounidense Guy W. Ray, quien fungía como encargado de negocios ante la ausencia aparentemente deliberada del embajador Messersmith, en la que le dio nuevas seguridades de que, pese los apoyos del PCM y de Lombardo Toledano a su candidatura, no habría comunistas en su gobierno.

Desde su campaña electoral, Alemán se comprometió a buscar un nuevo rumbo económico para el país, en el que la generación de riqueza fuese una prioridad, aprovechando los capitales y la inversión extranjera que habían hecho su arribo al país durante la guerra mundial. La industrialización nacional sería a partir de entonces la primacía del régimen. La estrategia elegida consistía en dar al Estado un nuevo papel como promotor del desarrollo nacional.

Ya como presidente, Alemán designó secretario de Relaciones Exteriores a Jaime Torres Bodet (1902-1974), poeta y avezado diplomático que había fungido como subsecretario del ramo durante el sexenio anterior, y a Antonio Espinosa de los Monteros (1903-1959), embajador en Washington. Ambos participaron en la negociación de la deuda externa que arrastraba el país desde la época porfiriana. Las negociaciones llevadas a cabo en 1942 y 1946 se ajustaron a la capacidad de pago externo del país para poder financiar su desarrollo y volvieron a convertirlo en sujeto de crédito internacional.

El gobierno alemanista declaró su voluntad de mantener una relación cordial con Estados Unidos, lo que no impidió que se siguieran políticas opuestas a las que Washington habría querido en diversas circunstancias y coyunturas.

El nuevo gobierno se volcó con rotundidad en el ámbito económico. México buscaba insertarse en el capitalismo mundial y, para ello la política posrevolucionaria tuvo que acomodarse a los nuevos tiempos. Las relaciones con el exterior en el periodo alemanista estuvieron fuertemente condicionadas por la nueva línea ideológica marcada por Estados Unidos a comienzos de la Guerra Fría. De acuerdo con estos lineamientos se desarrollarían las políticas de Alemán, incluso en el orden interno, porque en función de su afán por acelerar la industrialización en México, se vería constreñido a acogerse al financiamiento externo. En consecuencia, debía actuar de forma con-

gruente con la perspectiva de las potencias capitalistas, sobre todo con Estados Unidos, ya que siguió manteniendo buenas relaciones que se reflejaron en las visitas recíprocas que hicieron los mandatarios de ambos países.

A medida que las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética se fueron deteriorando, Washington vio con sospecha ciertos movimientos políticos en la región que exigían una mayor democratización o nacionalismo económico. Así, el gobierno de Estados Unidos comenzó a ver a América Latina a través del prisma de la Guerra Fría. El imperativo de la seguridad se convirtió en la principal obsesión estadounidense, mientras que los latinoamericanos buscaban que Washington apoyara reformas políticas y económicas en sus países. Las posturas de unos y otros fueron alejándose hasta que la asimetría de poder hizo que prevaleciera la visión de Estados Unidos. Para Washington la seguridad tomó precedencia sobre cualquier otra consideración, la democracia o el desarrollo económico, inclusive.

En agosto de 1947 Torres Bodet encabezó la delegación mexicana que acudió a la cumbre de ministros de Relaciones Exteriores de América en Quintandinha, Brasil, donde se redactó y aprobó el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Durante la reunión Torres Bodet apuntó que las repúblicas latinoamericanas no se unían para concertar una alianza bélica, sino para formular un pacto de carácter jurídico, al tiempo que enfatizaba que el cónclave no debería centrarse sólo en la cuestión militar, sino que también debía hacerlo en función del bienestar económico, de la educación y de la cultura. México subrayaba así su indisposición para firmar una alianza bélica. Uno de los grandes logros de la delegación mexicana fue limitar el alcance geográfico del acuerdo, a fin de evitar que Estados Unidos arrastrara a la América Latina a conflictos en otras latitudes.

Meses después, en abril de 1948, se celebró la Novena Conferencia Panamericana en Bogotá, en la que se creó la Organización de Estados Americanos en remplazo de la Unión Panamericana y en la que además fueron aprobados el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

En Bogotá, la postura asumida por Torres Bodet y los miembros de la delegación mexicana, conformada expresamente por civiles, fue fiel a los lineamientos de solidaridad interamericana: estaba a favor de un pacto claro que estrechara la contribución de sus miembros sobre la

base del respeto, la solidaridad y la unión; un pacto que fuera una auténtica carta constitutiva que integrara los derechos y deberes de los estados y los principios de cooperación interamericana no sólo en términos militares o para uso en tiempos de guerra, sino sobre todo en la paz y en los campos económico, social y cultural.

La conferencia dio un vuelco insospechado cuando el popular y carismático político liberal Jorge Eliécer Gaitán (1903-1948) cayó asesinado el 9 de abril, dando lugar a violentos disturbios en la capital colombiana, en los hechos conocidos con posterioridad como “el Bogotazo”.

Los motines dividieron a las delegaciones americanas en dos grandes grupos: aquellos que como México alegaban que éstos eran consecuencia del atraso y la miseria que padecían los países latinoamericanos, advirtiendo la urgencia de fortalecer su desarrollo económico como vía para asegurar su estabilidad política, y quienes vieron en estos desórdenes síntomas inquietantes de subversión comunista. Valiéndose de la coyuntura, el segundo grupo, encabezado por la delegación estadounidense y secundado por las delegaciones de Brasil, Chile y Perú, presentó un proyecto para la preservación y defensa de la democracia en América con obvios ribetes anticomunistas.

En el sexenio de Alemán, México cambió de paradigma histórico: pasó de la vida rural a la vida urbana, de la reforma agraria a la industrialización, del ejido a la agricultura comercial. En términos de la época: la Revolución “se bajaba del caballo”. En lo económico, esta transformación se tradujo en un modelo de desarrollo de sustitución de importaciones, y en lo político, en un fuerte presidencialismo, apoyado por un partido único identificado con el Estado paternalista, erigido en garante y responsable de la vida de la nación. Por desgracia este cambio acarreó también grandes lastres: uno de ellos fue la corrupción.

Durante la década de 1940 México experimentó un crecimiento económico considerable. Dicha etapa denominada con posterioridad como el “milagro mexicano” o modelo de desarrollo estabilizador, se prolongó durante tres decenios hasta la década de 1970. El modelo económico y político seguido desde entonces se basaba en la aceptación tácita de que la condición hegemónica de Estados Unidos anulaba las posibilidades de una arena internacional donde México pudiera actuar con plena independencia.

La coyuntura histórica en la que Alemán comenzó su gobierno coincidió con el exacerbamiento de las tensiones entre las antiguas potencias

aliadas, Estados Unidos y la Unión Soviética, que desembocaron en lo que pasó a conocerse como la Guerra Fría.

Varios historiadores coinciden en ubicar su inicio en la primavera del año de 1947, cuando el presidente de Estados Unidos Harry S. Truman esbozó, en un discurso pronunciado ante el Congreso de su país, la doctrina que llevaría su nombre, en la que dividía al mundo, de forma maniquea, en dos bandos antagónicos e irreconciliables: el mundo libre, apoyado por la voluntad popular, y el orbe comunista, que sobrevivía sólo a base de la opresión y el terror.

El discurso tuvo en México repercusiones inmediatas: la línea anticomunista del régimen revolucionario mexicano, ya perfilada desde el periodo presidencial de Ávila Camacho, se acentuó. La primera señal del cambio de rumbo vino por parte del presidente del PRI, Rodolfo Sánchez Taboada (1895-1955) al anunciar que el partido tomaría un nuevo rumbo ideológico en el que no cabrían “ni extrema izquierda ni extrema derecha” y en el que habría una firme condena al comunismo como doctrina “totalitaria”, así como la adopción de lo que se dio en llamar la “doctrina de la mexicanidad”, quizás para enfatizar el carácter nacional de la Revolución mexicana y su alejamiento de doctrinas “exóticas”. Además, en lo sucesivo el PRI no admitiría a adeptos de otros partidos, una referencia apenas velada a los comunistas. La izquierda mexicana fue primero excluida de la toma de decisiones y luego proscrita, mientras el régimen revolucionario giró hacia posiciones más conservadoras. El anticomunismo pasó a ser identificado con el antiimperialismo y a fin de cuentas con la afirmación del nacionalismo mexicano.

En el plano exterior el gobierno de Alemán fue consciente desde el principio de que para México era imposible no alinearse con Estados Unidos en un entorno marcado por la bipolaridad, como, por ejemplo, cuando tuvo lugar la Independencia en 1948 de una Corea fraccionada: la República de Corea, y en el norte, la República Democrática Popular de Corea.

Ante su muy complicada posición dentro del panorama de la Guerra Fría, México tuvo que desempeñar un papel muy escrupuloso, más o menos alineado en el bloque occidental, o en el bloque de Estados Unidos, de manera que cuando estalló la guerra de Corea, de 1950 a 1953, México tuvo que apoyar a la parte sur de Corea, pero al mismo tiempo prefirió no intervenir demasiado en un asunto que le era ajeno a sus intereses inmediatos, pero no en cuanto al entorno mundial. Hubo, sin

embargo, una imperiosa necesidad por parte del gobierno mexicano de disentir de la política exterior estadounidense como una forma de subrayar su soberanía sin perder legitimidad ante la izquierda mexicana. Tal actitud se reflejaría en una serie de posturas de independencia relativa, notable para el contexto latinoamericano. Simultáneamente el gobierno mexicano emprendió una tarea de blindaje contra la penetración de la supuesta amenaza comunista.

Así pues, a diferencia de otros países latinoamericanos, México nunca rompió relaciones diplomáticas con la Unión Soviética ni envió un contingente a combatir al lado del ejército estadounidense en la guerra de Corea. Tras la invasión norcoreana de Corea del Sur en junio de 1950, México apoyó la postura de Estados Unidos en las principales resoluciones relativas a la guerra en la Asamblea General de Naciones Unidas y ofreció enviar alimentos y medicinas a la zona del conflicto. Washington, no obstante, deseaba un compromiso mayor por parte del gobierno mexicano, concretamente el envío de tropas mexicanas a la zona del conflicto.

Al enfocar excesivamente sus relaciones exteriores con Estados Unidos, México se desvinculó de los problemas de otras latitudes, particularmente las más lejanas. Los mercados europeos se habían perdido durante la guerra mundial y las economías europeas aún se hallaban en recuperación, sin posibilidad real de representar un mercado alternativo para México. Lo mismo sucedía con Japón. Ante dificultades inciertas, sobre todo cuando eran objeto de litigio entre las superpotencias, México eligió retraerse como una forma de no pronunciarse al respecto y por ende, no ser arrastrado al conflicto, o bien como una manera de no confrontar innecesariamente a Estados Unidos.

Así, un ejemplo de inhibición mexicana ante asuntos alejados de su entorno geográfico inmediato fue evidente en la postura asumida por la diplomacia mexicana frente a la creación del Estado de Israel. El 29 de noviembre de 1947 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la resolución por la que se establecía dicho Estado. En aquella ocasión 33 países votaron a favor de la misma, 13 en contra del Plan de Partición y hubo 10 abstenciones; al tiempo, se hacían ajustes en los límites entre los dos estados propuestos por dicha resolución. México se abstuvo en dicha sesión. Las razones esgrimidas para dicha reserva, a decir del delegado mexicano ante la ONU, Rafael de la Colina (1898-1979), fueron que la partición del antiguo mandato británico “menoscababa los derechos de una y otra parte o de ambas”.

No obstante, la realidad era que al ser México una nación con escaso peso político y económico en el orden internacional debía limitar su acción a defender la aplicación del derecho internacional como única vía para prevenir y resolver conflictos. Otro factor que explicaría la postura de México frente al proyecto de partición de Palestina fue sin duda su propia experiencia histórica, refractaria a cualquier modalidad de desmembración y secesión territoriales. No debe olvidarse que ese preciso año conmemoraba México el centenario de la guerra de 1847, por la que había perdido más de la mitad de su territorio. Finalmente, hubo la voluntad de distanciarse de la postura estadounidense sobre el asunto como una manera de reafirmar la propia independencia.

No fue sino hasta el 30 de abril de 1949, poco antes del ingreso de Israel a Naciones Unidas, cuando México finalmente reconoció al nuevo Estado, una vez que diez países latinoamericanos ya lo habían hecho.

Del 3 al 5 de marzo de 1947, por vez primera, un presidente de Estados Unidos, Harry S. Truman, visitaba oficialmente la Ciudad de México, capital del país. El encuentro tuvo una fuerte carga simbólica y un potencial explosivo al darse a cien años exactos de la guerra con Estados Unidos. Quizás por ello tanto Alemán como Truman aseguraron a la prensa que el encuentro era esencialmente “apolítico” al no existir controversias en curso entre ambos países. El propósito declarado de la visita de Estado era el “fortalecimiento de la amistad entre ambos países”. Hubo especulación por parte de la prensa mexicana acerca de posibles conversaciones en torno a probables empréstitos para mejorar el programa bilateral contra la fiebre aftosa.

La visita se recuerda sobre todo por un gesto de pretendido simbolismo por parte de Truman al depositar una ofrenda floral en el monumento de los Niños Héroes. Lo cierto es que ese arreglo fue misteriosamente arrancado y depositado en la embajada estadounidense, mientras que ambos gobiernos hicieron todo lo posible por ocultar el hecho.

Honrando el principio de reciprocidad diplomática, Alemán viajó mes y medio más tarde a Washington en visita oficial. Se trataba, también, de la primera visita de un presidente mexicano a la capital estadounidense. Enrique Krauze, en su libro *La presidencia imperial*, dice que con dicho encuentro se rompía un tabú histórico que había impedido a los presidentes mexicanos llevar a cabo un viaje considerado, hasta entonces, como algo equivalente a una traición a la patria.



En Washington Alemán recibió los más altos honores conferidos a un dignatario extranjero, entre los cuales destacó su discurso ante una sesión conjunta del Congreso estadounidense. Más allá de los protocolos y solemnidades hubo acuerdos concretos, pero también discrepancias. Un comunicado de ambos mandatarios, publicado en Washington, comprometía a estos gobiernos a impulsar la cooperación bilateral; Washington prometió ayuda para estabilizar el peso mexicano y poner a disposición del gobierno de Alemán fondos a través del Export-Import Bank para financiar proyectos de desarrollo industrial en México. Por su parte, el gobierno mexicano se comprometió con estudiada vaguedad a apoyar las principales posturas estadounidenses en el contexto internacional, pero al mismo tiempo rechazó un convenio de ayuda militar recíproca propuesto por Estados Unidos.

En 1947 comenzaron a retornar al país los braceros que habían quedado cesantes al final de la guerra, hasta alcanzar un total de 600 000, agravando con ello el estado de la economía nacional, no sólo porque incrementaron el desempleo ya existente, sino porque disminuyeron con su regreso el ingreso de dólares al país. Eventualmente el acuerdo migratorio fue renovado ante la necesidad estadounidense de mano de obra mexicana, como consecuencia de la guerra de Corea.

Otra controversia entre ambos países se suscitó a partir de una crisis en el sector rural mexicano, provocada por una emergencia sanitaria y agravada por la exigencia estadounidense de que el gobierno mexicano ordenara el sacrificio de ganado, mediante el método denominado “rifle sanitario”. El método consistía en el sacrificio del ganado por medio de un rifle o pistola calibre 22 o por medio de un cuchillo; una vez consumado se aplicaba sobre los despojos una capa de cal viva y se cubrían con una capa gruesa de tierra. Se efectuó una campaña masiva contra la fiebre aftosa, ante la amenaza de que esta enfermedad se extendiera hasta el territorio del país vecino.

La epizootia de la fiebre aftosa se había propagado desde finales de 1946 por los estados costeros del Golfo de México, creando un conflicto internacional entre este país y Estados Unidos. La frontera norte con Estados Unidos fue cerrada en todos sus puntos el 27 de diciembre de 1946 por órdenes del Departamento de Crianza de Washington.

En México pronto se alzaron voces que acusaban que la ayuda estadounidense al plan de erradicación de la enfermedad constituía un atentado a la soberanía nacional. En el episodio más serio, en la locali-

dad de Senguio, Michoacán, un grupo de campesinos, en un desesperado intento por defender a sus animales, atacó a una brigada antiaftosa, linchando a varios veterinarios, estadounidenses y mexicanos, e incluso a algunos miembros del ejército. Las autoridades culparon a los sinarquistas del ataque, al ser esa organización la que más activamente había atacado el uso del “rifle sanitario”.

Ante la presión popular y el temor de que se desbordase el sentimiento antiestadounidense en los estados del centro de México, el 4 de diciembre de 1947 la Comisión México-Americana para la Erradicación de la Fiebre Aftosa abandonó el sistema del sacrificio de animales infectados y aceptó la vacuna como medio eficaz para combatir la epizootia. Después de agosto de 1951 no hubo mayor evidencia de la infección y México fue finalmente declarado libre de fiebre aftosa el 1 de septiembre de 1952.

Tras la invasión norcoreana de Corea del Sur en junio de 1950, México apoyó la posición estadounidense en las principales resoluciones relativas a la guerra discutidas en la Asamblea General de Naciones Unidas e incluso ofreció enviar alimentos y medicinas a la nación agredida. No obstante, el secretario de Estado, Dean Acheson (1893-1971), exigía que México enviase un contingente militar a Corea, con la expectativa de que otros países latinoamericanos siguieran su ejemplo.

En abril de 1951 funcionarios estadounidenses presentaron una solicitud formal en ese sentido al canciller mexicano Manuel Tello. Éste alegó que la opinión pública en México no apoyaría el envío de tropas mexicanas fuera de territorio mexicano, subrayando los problemas que una decisión semejante podría acarrearle al gobierno mexicano a un año escaso de la celebración de las elecciones presidenciales, programadas para julio de 1952. Por otra parte, el Senado mexicano debía aprobar cualquier envío de tropas al exterior, un proceso que podría originar un arduo y acalorado debate acerca de la constitucionalidad o no de la medida, así como acerca de la siempre espinosa cuestión de la soberanía nacional. Tello alegó además que México era capaz de contribuir al envío y mantenimiento de una división en la zona, ya que Estados Unidos seguía una política por la que exigía un reembolso por cualquier gasto incurrido en el equipamiento, adiestramiento, transporte y mantenimiento de tropas de otros países.

El gobierno de Estados Unidos siguió buscando un compromiso de envío de tropas mexicanas a Corea, con la esperanza de que los vínculos

económicos crecientes entre ambos países convencieran al gobierno de México de cambiar su postura. Washington le había concedido a México el trato de “nación más favorecida”, pese a la falta de un acuerdo comercial entre ambos países. Asimismo había apoyado la concesión de empréstitos a México de parte del Export-Import Bank y del Banco Mundial. Cuando se reanudaron las negociaciones en febrero de 1952 la delegación mexicana nuevamente esgrimió razones domésticas y constitucionales para no firmar un acuerdo de asistencia militar. Cuando las negociaciones parecieron entrar en un callejón sin salida, la delegación estadounidense anunció su retorno a Washington para entrar en consulta con su gobierno. Acheson aceptó, al parecer sin mayor discusión, la negativa mexicana. Al final México nunca firmó un tratado de asistencia militar recíproca con Estados Unidos, ni envió tropas para las operaciones de Naciones Unidas a Corea.

En el frente económico, tocó al gobierno de Alemán poner fin al tratado comercial suscrito con Estados Unidos en 1942. Desde abril de 1948 ambos gobiernos habían iniciado conversaciones para revisar el acuerdo de tiempos de guerra para ponerlo al día en el mundo de la posguerra. No se alcanzó ningún acuerdo. México aspiraba a proteger su naciente industria por medio de aranceles, mientras que Estados Unidos buscaba imponer el libre comercio. Tras deliberaciones amistosas, pero interminables y estériles, ambos países decidieron de mutuo acuerdo abrogar el tratado el 31 de diciembre de 1950.

#### REPLIEGUE Y PRUDENCIA (1952-1958)

El sucesor de Alemán, Adolfo Ruiz Cortines (1890-1973), tuvo que enfrentar una grave crisis financiera provocada por las políticas fiscales seguidas por su predecesor, así como por la recesión importada desde Estados Unidos. La respuesta de su gobierno se concentró en reducir el gasto público, lo que provocó una contracción aún mayor de la economía. Al enfrentar una balanza comercial consistentemente declinante, su gobierno tuvo que devaluar el peso mexicano en 1954, fijando su valor de cambio en 12.50 por dólar.

Otros tres grandes problemas heredados del sexenio anterior, tales como el descrédito de la clase gobernante, la carestía del costo de la vida y las rivalidades de la “familia revolucionaria”, obligaron al nuevo presi-

dente a emprender un nuevo rumbo de “austeridad y moralización”. Ruiz Cortines se propuso seguir una política que contrastara con el régimen alemanista, demostrando su interés por dar solución a los problemas sociales.

En cuanto a la esfera internacional, Ruiz Cortines, un político con escaso, o nulo, interés por cuanto sucedía más allá de las fronteras de México, otorgó una importancia accesorio a las relaciones exteriores, pues escasamente salió dos veces del territorio nacional, pese a haber nombrado canciller a un célebre internacionalista, Luis Padilla Nervo (1894-1985), con una acreditada carrera diplomática.

En su encuentro con Eisenhower, en octubre de 1953 en la frontera entre Tamaulipas y Texas, se inauguró la presa Falcón sobre el río Bravo, construida por ambos países como muestra de la “buena voluntad y espíritu de cooperación”, al “utilizar de común acuerdo y para mutuo beneficio” las aguas limítrofes que “en el pasado habían sido causa de conflicto”.

Consciente del escaso peso político del país y avisado de los riesgos que podía entrañar una política exterior activa y protagónica en un momento en el que la Guerra Fría arreciaba, Ruiz Cortines consideró conveniente concentrarse en los asuntos internos del país y olvidar el mundo exterior.

Así pues, su gobierno adoptó una actitud cautelosa de cara a la política anticomunista de Estados Unidos en el marco de la Guerra Fría. Se siguió una política exterior de bajo perfil y se hizo todo lo posible por no enfrentarse a Estados Unidos, potencia dominante de la época. Las economías industrializadas de Europa y Asia aún no se recuperaban por completo de la devastación de la guerra, por lo que no representaban una alternativa viable como vínculo exterior, ni económico, ni político. En el ámbito multilateral se siguió un apoyo general, pero vago, a las iniciativas estadounidenses en Naciones Unidas.

La excepción a esta regla tuvo lugar en 1954 cuando el gobierno estadounidense inició una ofensiva para derrocar al gobierno reformista de Jacobo Arbenz en Guatemala, agitando el espectro del comunismo, cuando en realidad la moderada reforma agraria emprendida por el gobierno de dicho país sólo había afectado los intereses de la transnacional estadounidense United Fruit Company.

La Guerra Fría se encontraba en su apogeo; el espantajo del comunismo era invocado por Washington para evitar cualquier alteración del

*statu quo*, capaz de afectar su hegemonía política y económica sobre América Latina.

En la X Conferencia Interamericana de Caracas, celebrada en abril de 1954, la delegación estadounidense quiso obtener una condena abierta al régimen de Jacobo Arbenz, a lo cual México se opuso, recurriendo al principio de la no intervención. La delegación mexicana alegó que no se oponía a los esfuerzos multilaterales de la OEA para detener el avance del comunismo en el hemisferio, siempre y cuando éstos tuvieran que ver con actividades subversivas auspiciadas por potencias extracontinentales interesadas en lograr el control de algún país americano. No obstante, concluían los diplomáticos mexicanos, podía darse el caso de que el proyecto de resolución presentado por la delegación estadounidense pudiera ser utilizado en contra de un país que, en aplicación de su legítimo derecho a la autodeterminación, decidiese cambiar de sistema político y económico sin que tal mutación fuera inducida o impulsada por actividades subversivas promovidas desde un tercer país.

Basándose en tales argumentos, la representación mexicana presentó una iniciativa para modificar la propuesta estadounidense tendiente a salvaguardar los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos. A la hora de la votación la propuesta mexicana se encontró en clara minoría. Olga Pellicer de Brody y Esteban L. Mancilla, en su libro *El entendimiento con los Estados Unidos y la gestación del desarrollo estabilizador. Historia de la Revolución mexicana 1952-1960*, exponen que la resolución promovida por Estados Unidos fue aprobada por una mayoría de 17 votos a favor, 2 abstenciones (México y Argentina) y un voto en contra (Guatemala).

La posición de la delegación mexicana en dicha reunión fue, sin duda, uno de los acontecimientos que mayor prestigio dieron a la diplomacia mexicana. Sin embargo, cuando finalmente Estados Unidos zanjó el asunto al margen del sistema interamericano financiando un movimiento contrarrevolucionario en aquel país, el gobierno mexicano se limitó a guardar silencio, a pesar de las protestas y manifestaciones de grupos de izquierda. No obstante abrió las puertas a cientos de refugiados, incluidos el ex presidente Arbenz, el excanciller Guillermo Torriello y sus respectivas familias.

Hubo manifestaciones estudiantiles, se creó una sociedad pro-Guatemala e incluso se dio una agria controversia entre dos destacadas personalidades del régimen mexicano y en especial de su diplomacia: Isidro

Fabela, antiguo representante de México ante la Liga, y Antonio Espinosa de los Monteros, exembajador de México en Washington, que polemizaron en las páginas de *El Universal* y del *Excélsior* respectivamente; el primero, tomando partido por la soberanía de las decisiones adoptadas por el gobierno de Arbenz y equiparándolas con aquellas emprendidas por la Revolución mexicana; y el segundo, defendiendo el deber de las democracias a enfrentar al comunismo.

Como legado de esos hechos, Olga Pellicer de Brody y Esteban L. Mancilla sostienen en el citado libro que, a partir de la Conferencia de Caracas y durante muchos años, México mantendría de modo consistente una política de abstención en las cumbres interamericanas. Frente a la uniteralidad estadounidense frontal e irracional poco quedaba más allá de la introspección y el abandono del supuesto panamericanismo. México siguió ese camino.

En otros asuntos, a mediados de 1956 el ex presidente Cárdenas intercedió ante Ruiz Cortines para conseguir la liberación de un grupo de jóvenes exiliados cubanos que habían sido detenidos por la policía mexicana. Entre éstos destacaba Fidel Castro Ruz, que había llegado como asilado político a México en 1955, su hermano Raúl y el médico argentino Ernesto Guevara de la Serna. Gracias a los buenos oficios de Cárdenas los revolucionarios cubanos salieron libres bajo fianza y al cabo del tiempo embarcarían por el puerto de Tuxpan, a bordo del yate *Granma*, a las costas de Cuba con la misión de derrocar a Fulgencio Batista.

#### APERTURA AL EXTERIOR (1958-1960)

En diciembre de 1958 Adolfo López Mateos asumió la presidencia de México; un mes escaso después hacía su entrada en La Habana Fidel Castro, a la cabeza de su movimiento guerrillero victorioso. La noticia del triunfo de Castro fue acogida por los círculos oficiales en México con sentimientos encontrados. No se podía negar que algunas de las medidas defendidas por los dirigentes cubanos, tales como la reforma agraria o la nacionalización de propiedades extranjeras, ya habían sido implantadas en México desde comienzos de los años veinte, y habían provocado, tal y como ahora estaba sucediendo en Cuba, la oposición de las grandes potencias de la época, en especial de Estados Unidos.

Al cumplir cincuenta años, la Revolución mexicana parecía anquilosada a ojos de la izquierda mexicana en comparación con el novedoso y juvenil movimiento popular cubano y varios sectores clamaban por la renovación.

Una vez más las tensiones de la Guerra Fría obligaron a México a concentrarse en sus propios asuntos internos y a buscar la neutralización de las fricciones con Estados Unidos. Los gobiernos de los presidentes Alemán y Ruiz Cortines no se distinguieron por sus esfuerzos de apertura hacia el exterior. No fue sino hasta el sexenio de López Mateos cuando se dio esta política y una recuperación de las relaciones con los países de América Latina. Fue precisamente el deterioro de las relaciones comerciales mexicano-estadounidenses lo que llevó a los funcionarios mexicanos a finalmente intentar una diversificación de las vinculaciones económicas internacionales de México que redujera la dependencia económica con respecto a Estados Unidos.

Otros factores pueden ayudar a explicar el cambio de rumbo: la cristalización de las teorías de la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL), reflejada en la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), proyecto que atrajo poderosamente la atención del gobierno “lopezmateísta”; el relajamiento de la tensión bipolar que permitió un incremento de los contactos con el orbe socialista; y el ascenso en los organismos internacionales del bloque de países no alineados.

Con la llegada de López Mateos al poder en 1958 se inauguraba un nuevo activismo internacional. En efecto, en 1960 el nuevo presidente llevó a cabo una gira por América Latina, con miras a reducir la excesiva dependencia económica respecto a Estados Unidos y a extender los contactos de México con el exterior. Un año después emprendería una nueva gira por países europeos y en su tercer año de mandato recorrería varios países asiáticos. En 1958, cerca de 79% del comercio exterior de México se realizaba con Estados Unidos. México le vendía a Europa aproximadamente el 11% de sus exportaciones y recibía de ese continente el 18% de sus importaciones. El comercio con América Latina era insignificante; mucho menores eran los intercambios con Asia, África y Oceanía. El comercio con la Unión Soviética y el bloque oriental era prácticamente inexistente.

Entre las motivaciones para emprender una diversificación de los vínculos de México con el exterior las hubo políticas, pero, sobre todo,

de índole económica. La balanza comercial de México había sido persistentemente deficitaria en los últimos años. Pese a las políticas proteccionistas emprendidas por los gobiernos posrevolucionarios, las importaciones aumentaban a medida que crecía la producción industrial dependiente de bienes de capital importados.

López Mateos buscó también ampliar el horizonte internacional de México en términos de diálogo político y cooperación internacional, pues si antes de su gestión los presidentes mexicanos se habían limitado a hacer visitas de Estado a Estados Unidos, López Mateos viajó a Europa, Asia y América Latina.

Simultáneamente, el país acogió la visita de personajes tan destacados como Nehru, Tito y Sukarno, es decir, los principales dirigentes del Movimiento de Países No Alineados; Charles de Gaulle, entusiasmado con un acercamiento con América Latina, o el emperador etíope Haile Selassie, quien fue a México a agradecer el apoyo del régimen cardenista a su nación frente a la invasión italiana en 1935. Asimismo visitaron México John F. Kennedy y algunos mandatarios sudamericanos: Alessandri de Chile, Rómulo Betancourt de Venezuela, Juan Bosch de la República Dominicana y Paz Estenssoro de Bolivia.

Otra visita célebre fue la de Anastás Mikoyán (1895-1978), viceprimer ministro de la Unión Soviética, durante la cual se organizó la primera exposición industrial y cultural de ese país en México, al tiempo que se coordinó la primera exposición de la República Popular de China.

La primera gira de López Mateos a mediados de enero de 1960 incluyó Venezuela, Brasil, Argentina, Chile y Perú. Se adujo que se buscaba estrechar los vínculos económicos con América Latina, concertar los precios de las materias primas y organizar la complementación de las economías de la región, pero la selección de los países visitados se hizo a partir de un criterio político: todos ellos tenían gobiernos democráticamente electos.

Una vez en el poder, López Mateos irritó a muchos sectores, y de modo particular al gobierno de Eisenhower, al declarar que su gobierno sería de “extrema izquierda dentro de la Constitución”. Las consecuencias de tal expresión no se hicieron esperar: la inversión extranjera disminuyó notoriamente, hubo fuga de capitales y decreció el turismo.

Las relaciones con Guatemala, nunca buenas, alcanzaron un nuevo declive con motivo de las renovadas reivindicaciones territoriales mexicanas sobre la colonia de Honduras Británica. En 1946, Alemán se había



distanciado de la política profesada por sus predecesores respecto a la colonia mencionada, al anunciar que México mantenía derechos históricos sobre Belice y que habría de reclamarlos ante el supuesto de “que cambiara el estatus de dicha colonia”. En diciembre de 1957 un nuevo incidente entre Guatemala y Gran Bretaña dio lugar a toda suerte de especulaciones sobre el destino de dicho territorio, lo que involucró, sin que lo buscara, a México. La Cancillería mexicana utilizó la coyuntura para reafirmar que México apoyaba la descolonización y que respetaba el derecho a la autodeterminación del pueblo beliceño, pero reafirmó que en caso de que cambiara el estatus de la colonia haría valer sus derechos históricos. Tal declaración complicó aún más las ya de por sí difíciles relaciones con el vecino del sur.

Los roces entre ambos países, constantes en el periodo estudiado, alcanzaron su máximo grado de tensión a finales de 1958, cuando una escuadrilla de P-51 de la Fuerza Aérea de Guatemala atacó una flotilla de barcos pesqueros mexicanos, que a decir de los guatemaltecos se encontraban en aguas territoriales de ese país. Dos de los cinco barcos, que los guatemaltecos acusaron de ser “piratas”, fueron hundidos por fuego de ametralladoras con un saldo de tres tripulantes muertos y catorce heridos. Los barcos que salieron indemnes de la acción fueron capturados por patrullas de la Armada de Guatemala y sus tripulaciones llevadas al puerto de San José; los heridos fueron enviados al hospital militar de Guatemala. Al resto de los sobrevivientes los trasladaron a la prisión militar donde se les acusó de violar las leyes guatemaltecas, dándoseles trato de prisioneros de guerra. Al cabo de juicios y pagos de multa sin cuento, las dotaciones fueron liberadas: el último tripulante cautivo regresó a México a mediados de febrero de 1959.

El gobierno de México rechazó las acusaciones de piratería y ante la gravedad de la respuesta guatemalteca propuso someter el conflicto al arbitraje de la Corte Internacional de Justicia. El 23 de enero de 1959, al rechazar Guatemala la propuesta, México rompió relaciones diplomáticas. Hubo atisbos de guerra. Ambos países enviaron tropas hacia la frontera común y los puentes que los unían fueron abatidos. Los ejércitos de ambos países fueron puestos en estado de alerta ante eventuales operaciones de combate. Al final, nada ocurrió y los gobiernos de López Mateos y Miguel Idígoras Fuentes, de Guatemala, resolvieron el asunto por vía diplomática, al aceptar los buenos oficios de Brasil y Chile. Ambos países alcanzaron un acuerdo, que fue hecho público en ambas capi-

tales: Guatemala se comprometió a indemnizar a los pescadores y a sus familias, y México a aumentar la vigilancia para evitar incursiones transfronterizas no autorizadas. Finalmente ambos países acordaron acudir a la Corte Internacional de Justicia en caso de necesidad. Finalmente, restablecieron relaciones diplomáticas el 15 de septiembre de 1959.

En junio de 1960, según el libro ya citado de Olga Pellicer y Esteban Mancilla, el dictador dominicano Rafael Leónidas Trujillo organizó una conjura para derrocar al gobierno de Venezuela y ordenó atacar contra la vida del presidente de ese país, Rómulo Betancourt (1908-1981). El atentado se ejecutó mediante un coche bomba. Días después del atentado Betancourt solicitó a la OEA la sexta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en San José de Costa Rica en agosto de ese mismo año. En dicho encuentro los cancilleres latinoamericanos decidieron la ruptura inmediata de relaciones diplomáticas de todos los estados miembros de la OEA con la República Dominicana y la suspensión del comercio de armas y otros instrumentos de guerra. México acató la decisión del organismo panamericano y rompió relaciones con el gobierno de Trujillo a las pocas semanas, vínculos que sólo se reanudaron después de la muerte del dictador en mayo de 1961.

La ruptura de relaciones entre México y República Dominicana marcaría un desafortunado precedente para el futuro inmediato de las relaciones interamericanas: una medida semejante a la dictada contra el régimen de Trujillo sería utilizada por Estados Unidos contra Cuba durante la Séptima Reunión de Consulta de Cancilleres de América en agosto de 1960, inmediatamente después de la clausura de la Sexta Reunión. Ésa fue la disposición que México no acató y que ha sido hasta la fecha un hito en la historia de las relaciones entre los dos países. México se apartó en esa ocasión de la posición que tradicionalmente había asumido ante asuntos similares.

Sin lugar a dudas, el hecho internacional que mayor impacto tuvo sobre México en el periodo estudiado fue el triunfo de la Revolución Cubana, como sostiene Mario Ojeda Gómez en su libro *México y la Cuba revolucionaria. Cincuenta años de relación*. López Mateos no había comenzado siquiera su periodo presidencial cuando tuvo que enfrentar el problema de la Revolución triunfante en Cuba, en enero de 1959. Al principio, hubo una gran profusión de simpatía. Después de todo, el movimiento cubano guardaba de algún modo paralelismos con la Revolución mexicana de 1910, o al menos lo parecía. En el marco de ese es-

píritu amistoso, el gobierno mexicano invitó al presidente cubano, Osvaldo Dorticós (1919-1983), a una visita de Estado, dispensándole una recepción “desproporcionada” a la importancia relativa del personaje, y en todo caso, “exuberante” de acuerdo con los servicios de inteligencia estadounidenses.

Claramente, López Mateos intentaba reafirmar su independencia diplomática con respecto a Estados Unidos. En un principio la reacción fue de simpatía, como lo revela el discurso de López Mateos de junio de 1960:

Nosotros, que hemos recorrido etapas semejantes, comprendemos y valoramos el esfuerzo de transformación que Cuba está llevando a cabo [...] Confiamos en que la Revolución Cubana sea, como lo ha sido la mexicana, un paso más hacia la grandeza de América.

Basándose en las supuestas afinidades entre ambos países, las diversas ceremonias oficiales organizadas para la visita insistieron en una especie de identificación ritual entre las revoluciones mexicana de 1910 y cubana de 1959.

En otra declaración, hecha para el consumo interno, realizada ante la cancelación por parte de Estados Unidos de la cuota azucarera cubana —disposición que, por cierto, beneficiaba a México—, el presidente de la Cámara de Diputados Emilio Sánchez Piedras (1927-1981), condenó dicha medida y declaró su completa solidaridad con el pueblo cubano.

Cuando el gobierno estadounidense exigió una explicación oficial acerca del pronunciamiento del diputado, la Cancillería mexicana respondió que el diputado había hecho tales afirmaciones a título personal y no en nombre del gobierno de México, y que, en todo caso, México era respetuoso con la separación de poderes, y que tal declaración se había dado por parte del poder Legislativo y no del Ejecutivo, el cual, en todo caso, era el único competente para pronunciarse en materia de política exterior. Ante la agudización del conflicto cubano-estadounidense, México se vio obligado a fijar una posición hacia Cuba que al mismo tiempo evitase un grave conflicto con su poderoso vecino del norte. Frente a Cuba, el gobierno de México defendió con audacia los “tradicionales principios” de la política exterior de México acerca de la “no intervención en los asuntos internos de los países y el respeto a la autodeterminación de los pueblos”. No obstante, durante la Séptima Reunión de Consulta de Cancilleres de la OEA que, a instancias del go-

bierno de Eisenhower, se celebró en San José, Costa Rica, durante la última semana de agosto de 1960, México apoyó la declaración final en la que se condenaba al régimen cubano.

Tras la fallida invasión de Bahía de Cochinos en abril de 1961, incursión que México condenó, y especialmente después de la profesión de fe marxista-leninista por parte de Fidel Castro en diciembre de ese año, el gobierno mexicano comenzó a ver la cuestión cubana como parte de la confrontación este-oeste, y por lo tanto a disminuir sus contactos con La Habana, sin dejar por ello de mantener invariable su rechazo al proyecto estadounidense de intervención.

El gobierno de López Mateos redujo entonces al mínimo su relación con el régimen cubano, y no sólo porque Washington lo hubiera presionado, sino porque a raíz de la “solidaridad cubano-mexicana” se dio una feroz fuga de capitales, cayó la inversión interna y la oposición de derecha tomó las calles con cánticos y cirios rezando a Dios para que “salvara a México del comunismo”.

El gobierno de López Mateos capitalizó el tema cubano para beneficiar su imagen y reputación en el exterior, pero sobre todo para consumo doméstico. A las reclamaciones de la izquierda mexicana sobre una Revolución exhausta y caduca, los gobiernos mexicanos opusieron el nacionalismo, la defensa de la soberanía y la capacidad de disenter con Estados Unidos como factores de legitimidad.

La postura asumida por México en los foros panamericanos ante el problema cubano fue de firme defensa de la autodeterminación del pueblo cubano para seguir soberanamente su rumbo, línea que alcanzó su culminación en la negativa del gobierno mexicano a romper relaciones diplomáticas con Cuba en 1964, bajo fuerte presión de Estados Unidos. Tras el fracaso en Playa Girón en 1961, México apoyó la postura de que fuera la ONU, y no la OEA, el foro donde se debatiera y condenara el fallido intento estadounidense de organizar un movimiento contrarrevolucionario, se opuso a las convocatorias hechas por Estados Unidos para la octava y la novena reuniones de consulta de la OEA, finalmente, se negó a acatar las resoluciones de esta organización que estipulaban que todos los países miembros debían romper relaciones con la Cuba revolucionaria. Durante muchos años México fue el único país latinoamericano que mantuvo relaciones con la isla.

Hubo también razones pragmáticas para continuar las relaciones diplomáticas con La Habana: México no rompió con Cuba y Cuba nunca

intervino en México patrocinando movimientos guerrilleros, como hizo en otros países latinoamericanos. Se trató, en todo caso, de evitar que el conflicto entre Estados Unidos y Cuba radicalizara a la izquierda mexicana, y de asegurar que Castro no apoyara, como hacía en otros países, a las guerrillas locales. Frente a Estados Unidos, la postura oficial del gobierno mexicano no fue, en ese sentido, la defensa de la Revolución Cubana como tal, sino la defensa de la noción mexicana de la doctrina de la no intervención tal y como fuera expresada en la doctrina Estrada de 1930.

#### FUENTES CONSULTADAS

##### *Fuentes primarias*

##### Archivos

AHSRE: Archivo Histórico de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México.

##### Prensa

*Excélsior*

*El Universal*

*El Nacional*

*Novedades*

*Hoy*

*Time Magazine*

*The New York Times*

#### BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Camín, Héctor, Lorenzo Meyer y Luis Alberto Fierro (1993), *In the Shadow of the Mexican Revolution: Contemporary Mexican History, 1910-1989*, Austin, Texas, University of Texas Press.

Bethell, Leslie (ed.) (1992), *Mexico since Independence*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Cárdenas, Héctor (1993), *Historia de las relaciones entre México y Rusia*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores / Fondo de Cultura Económica.
- Carreras de Velasco, Mercedes (1974), *Los mexicanos que devolvió la crisis, 1929-1932*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Coerver, Don M., Suzanne B. Pasztor y Robert Buffington (2004), *Mexico: An Encyclopedia of Contemporary Culture and History*, Santa Bárbara, California, ABC-CLIO.
- Córdova, Arnaldo (1995), *La revolución en crisis. La aventura del Maximato*, México, Cal y Arena.
- Cronon, David (1960), *Josephus Daniels in Mexico*, Madison, University of Wisconsin Press, 1960.
- Dulles, John F. (1972), *Yesterday in Mexico: A Chronicle of the Revolution, 1919-1936*, Austin, University of Texas Press.
- Elliott, Thomas F. (2005), *The Island of Lost Toys and other Treasures*, Trafford Publishing, Victoria B.C.
- Garay, Graciela de (2006), *Rafael de la Colina. Una vida de hechos*, México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos.
- (1996), *Las relaciones diplomáticas México-Israel, 1946-1967*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores / Universidad Iberoamericana.
- Gómez Izquierdo, José Jorge (1991), *El movimiento antichino en México (1871-1934). Problemas del racismo y del nacionalismo durante la Revolución mexicana*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- González y González, Luis (1997), *Los días del presidente Cárdenas*, México, Clío.
- González Navarro, Moisés (1994), *Los extranjeros en México y los mexicanos en el extranjero 1821-1970*, vol. III, México, El Colegio de México.
- Hamnett, Brian (2003), *Historia de México*, Cambridge University Press.
- Hackett, Charles W. (1931), "Mexico in the League of Nations", *Current History*, vol. 35, núm. 2, noviembre, Nueva York, pp. 269-270.
- Joll, James (1990), *Europe since 1870. An International History*, Londres, Penguin Books.
- Krauze, Enrique (1997), *La presidencia imperial*, Barcelona, Tusquets Editores.
- Lajous, Alejandra (1979), *Los orígenes del partido único en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

- Leonard, Thomas M., y John F Bratzel (2006), *Latin America During World War II*, Rowman & Littlefield, 2006.
- Marquand, Donald (1959), *Are we Good Neighbors? Three Decades of Inter-American Relations, 1930-1960*, Gainesville, University of Florida Press.
- Medina, Luis (1979), *Civilismo y modernización del autoritarismo*, tomo 20 de la *Historia de la Revolución Mexicana 1940-1952*, México, El Colegio de México, .
- Mentz, Brígida von (1988), *Los empresarios alemanes, el Tercer Reich y la oposición de derecha a Cárdenas*, México, CIESAS.
- Meyer, Lorenzo (1968), *México y Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, México, El Colegio de México.
- (1973), *Los grupos de presión extranjeros en el México revolucionario 1910-1940*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1973.
- (1991). *Su Majestad británica contra la Revolución mexicana (1900-1950). El fin de un imperio informal*, México, El Colegio de México.
- (1978), Rafael Segovia y Alejandra Lajous, *Historia de la Revolución mexicana. Periodo 1928-1934. Los inicios de la institucionalización política del Maximato*, México, El Colegio de México.
- Niblo, Stephen (1999), *Mexico in the 1940s: Modernity, Politics, and Corruption*, Wilmington, Scholarly Resources.
- (1995), *War, Diplomacy and Development. 1938-1954*, Wilmington, Delaware.
- Novo, Salvador (1964), *La vida en México en el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas*, México, Empresas Editoriales.
- (1965), *La vida en México en el periodo presidencial de Manuel Ávila Camacho*, México, Empresas Editoriales.
- Ojeda Gómez, Mario (1984), *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México.
- (2008), *México y Cuba revolucionaria. Cincuenta años de relación*, México, El Colegio de México.
- Ojeda Revah, Mario (2005), *México y la Guerra Civil española*, Madrid, Turner.
- (2006), “El frente diplomático. Defensa mexicana de España ante la Sociedad de las Naciones”, *Foro Internacional*, vol. XLVI, núm. 4, octubre-diciembre.
- Ortiz Garza, José Luis (1989), *México en Guerra*, México, Planeta.

- Ortuño Martínez, Manuel (ed.) (2007), *Isidro Fabela y Luis I. Rodríguez, diplomáticos de Cárdenas. Una trinchera mexicana en la Guerra Civil (1936-1940)*, Fernando Serrano Migallón, Madrid, Trama Editorial.
- Paz Salinas, María Emilia (1997), *Strategy, Security and Spies. Mexico and the United States as Allies in World War II*, Pennsylvania, Pennsylvania State University Press.
- Pellicer de Brody, Olga (1972), *México y la Revolución Cubana*, México, El Colegio de México.
- Pellicer de Brody, Olga y Esteban L. Mancilla (1978), *El entendimiento con Estados Unidos y la gestación del desarrollo estabilizador. Periodo 1952-1960* (Historia de la Revolución Mexicana, t. 23), México, El Colegio de México.
- Presencia Internacional de Adolfo López Mateos* (1963), México, Talleres Gráficos de la Nación.
- Peterson, M. J., (1982), "Political Use of Recognition: The Influence of the International System", *World Politics*, vol. 34, núm. 3, abril, pp. 324-352.
- Prewett, Virginia (1941), "The Mexican Army. The Political Fall of the Revolutionary Army?", *Foreign Affairs*, núm. 19, pp. 615-616.
- Puig Casauranc, José Manuel (1938), *Galatea rebelde a varios Pigmaliones*, México.
- Ramírez Gómez, José Agustín (1998), *Tragicomedia Mexicana: la vida en México de 1940 a 1970*, t. 1, México, Planeta.
- Sáinz, Luis Ignacio (coord.) (1988), *México frente al Anschluss*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (1992), *Cancilleres de México*, t. II, 1910-1988, México, Secretaría de Relaciones Exteriores / Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos.
- Silva Herzog, Jesús (1985), *Una vida en la vida de México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1985), *Cuestiones internacionales*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1985.
- Schmitt, Karl M. (1974), *Mexico and the United States, 1821-1973. Conflict and Coexistence*, Nueva York, John Wiley & Sons.
- Schuler, Friedrich E. (1998), *Mexico Between Hitler and Roosevelt: Mexican Foreign Policy in the Age of Lázaro Cárdenas*, Albuquerque, University of New Mexico Press.



- (2000), "Mexico and the Outside World", en Michael Meyer (ed.), *The Oxford History of Mexico*, Oxford University Press.
- Stacy, Lee (2002), *Mexico and the United States*, Marshall Cavendish.
- Tello, Manuel (1972), *México: una posición internacional*, México. Joaquín Mortiz.
- Torres Bodet, Jaime (1969), *Memorias. Años contra el tiempo*, México, Porrúa.
- (1970), *Memorias. La victoria sin alas*, México, Porrúa.
- Torres, Blanca (1988), *México en la Segunda Guerra Mundial. Historia de la Revolución Mexicana. 1940-1952*, t. 19, México, El Colegio de México.
- (1991), *De la guerra al mundo bipolar*, t. VII de México y el mundo: historia de sus relaciones exteriores, México, Senado de la República.
- Valadés, José C. (1985), *La Unidad Nacional*, t. 10 de la *Historia general de la Revolución Mexicana*, México, SEP / Ediciones Gernika.
- Vázquez, Josefina Zoraida y Lorenzo Meyer (1987), *The United States and Mexico*, Chicago, University of Chicago Press.
- Villaseñor, Eduardo (1974), *Memorias. Testimonio*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Wood, Bryce (1967), *La política del buen vecino*, México, UTEHA.
- (1985), *The Dismantling of the Good Neighbor Policy*, Austin, University of Texas Press.
- Wolff, Thomas (1981), "Mexican-Guatemalan Imbroglia: Fishery Rights and National Honor", *The Americas*, vol. 38, núm. 2, octubre, pp. 235-248.
- Yergin, Daniel (1992), *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money and Power*, Nueva York, Free Press.
- Zinn, Howard (1999), *A People's History of the United States*, Nueva York, Harper Collins.
- Zoraida Vázquez, Josefina et al. (1990), *México y el mundo: historia de sus relaciones exteriores*, introducción de Emilio M. González Parra, México, Senado de la República.
- Zorrilla, Luis G. (1977), *Historia de las relaciones entre México y Estados Unidos de América 1800-1958*, t. II, México, Porrúa.



MÉXICO ANTE EL MUNDO, 1960-2000

DE LA AUTONOMÍA RELATIVA,  
POR MEDIO DE LA DIVERSIFICACIÓN Y DEL ACTIVISMO,  
AL ACOMODO CON AMÉRICA DEL NORTE

*Mario Ojeda Revah*

Las cuatro décadas analizadas en el presente estudio supusieron una transformación profunda, no sólo en lo que hace al escenario internacional, sino, también, en lo que se refiere a la evolución de México en su conjunto. Así, si para el sistema internacional esos cuarenta años representaron el paso de un mundo escindido por el antagonismo ideológico, político, económico y cultural entre dos grandes bloques a un mundo aparentemente integrado, en el cual las fronteras y la distancia quedaron difuminadas, para México dicho periodo constituyó la travesía de un régimen político dominado por un partido preponderante, a una incipiente poliarquía; la transformación de una economía cerrada y proteccionista, bajo la tutela de un Estado interventor, a una economía abierta al libre comercio, y el paso de una sociedad todavía eminentemente rural y joven, a una sociedad predominantemente urbana en vías de envejecimiento.

De igual modo, la política exterior mexicana se transformaría durante dicho periodo y variaría de objetivos y estrategias, buscando hacer frente a un sistema internacional en continua mutación. En este lapso de tiempo habrían de darse continuidades y cambios entre gobiernos, al intentar cada uno de ellos imprimir su sello propio a la política exterior nacional. Al punto que, si el gobierno de Luis Echeverría se caracterizó por la búsqueda de la diversificación de las relaciones exteriores de México y por haber abrazado la causa del Tercer Mundo, el de José López Portillo se destacaría por su aspiración —fallida a la postre— de estable-

cer a México como una potencia intermedia —proyecto fundado sobre la riqueza generada por el petróleo recién descubierto e influir como tal sobre el diálogo Norte-Sur; el de Miguel de la Madrid, por los intentos de pacificación en Centroamérica; el de Carlos Salinas de Gortari, por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); y el de Ernesto Zedillo, por el Acuerdo Global con la Unión Europea (Gil Villagas, 2012: 73).

Sin embargo es posible discernir tres grandes fases de la política exterior, con cierta continuidad transexenal. La primera fase, con López Mateos, se significó por una vocación más universal para la política exterior mexicana, que buscó sustraer a México de su tradicional aislamiento frente al exterior, tendencia expresada, por ejemplo, en el acercamiento a los Países No Alineados; una política exterior activa y comprometida de fuerte raigambre tercermundista, proseguida por las presidencias de Echeverría y López Portillo. Una fase de transición, la de De la Madrid, a medio caballo entre una política exterior independiente y, finalmente, la apuesta expresa por la apertura y la integración con Estados Unidos, seguida por los gobiernos sucesivos desde 1989.

Todas estas iniciativas, sobre todo aquellas de las presidencias anteriores a Salinas de Gortari, tuvieron un éxito relativo en la consecución de sus metas y fines. Al final, las crisis económicas sucesivas entre 1976 y 1996 terminarían por socavar las bases materiales de una política exterior activa e independiente, haciendo prevalecer, en última instancia, la idea pragmática y supuestamente objetiva de que la integración económica y el alineamiento político con Estados Unidos eran inevitables, determinación que se tomó, ya bien por renuncia o por falta de alternativas viables y asequibles para la diversificación de los vínculos con el exterior, ante lo que, se arguyó en su momento, era la “inexorable vecindad” y los múltiples intercambios de toda índole con América del Norte (Rozental, 1993: 70).

#### ADOLFO LÓPEZ MATEOS. UNA POLÍTICA EXTERIOR INDEPENDIENTE Y PRIMERAS TENTATIVAS DE ACTIVISMO INTERNACIONAL

Al asumir Adolfo López Mateos la presidencia de la República, el país se hallaba inmerso en una tumultuosa agitación obrera y campesina. La

estabilidad interna se vio alterada por brotes de descontento en los sindicatos ferrocarrilero, telegrafista y magisterial, que confluyeron en el estallido de grandes huelgas, cuyas reivindicaciones, de manera preocupante para el régimen, no se limitaban a exigir aumentos salariales ante la carestía imperante, sino que reclamaban el relevo de los líderes gremiales acusados de *charros*, es decir, venales y serviles a los intereses de la patronal y el gobierno, al tiempo que exigían una mayor participación en la vida política del país.

Los paros alcanzaron tal extensión y fuerza, que llegaron a poner en entredicho la legitimidad misma de los gobiernos de la Revolución mexicana, al exhibir el abandono del ideario de la Revolución por parte del régimen y la vacuidad de su retórica *revolucionaria*. Fue tal la presión que las movilizaciones populares llegaron a ejercer, que generaron tensiones dentro de la propia élite dominante, al punto de amenazar, incluso, con una fractura dentro de un PRI escindido en sus alas, izquierda y derecha, encabezadas de manera informal por los ex presidentes Lázaro Cárdenas y Miguel Alemán. Los primeros criticaban lo que consideraban negligencia por parte del régimen, ante las reivindicaciones obreras y campesinas, en tanto que los segundos subrayaban el aumento de la productividad y el consiguiente control sindical, en aras de la continuidad de una industrialización rápida, tal y como se había probado hasta entonces (Pellicer de Brody, 1972: 87-88).

No es casual, por tanto, que en un primer momento el nuevo presidente haya enfocado su atención en la política interna y prestado escasa atención a la escena internacional. En su discurso de toma de posesión, López Mateos apenas y se refirió a la política exterior. En una incipiente tentativa por apaciguar el descontento popular, López Mateos concedió una amplia amnistía a todos aquellos líderes sindicales y dirigentes campesinos disidentes que habían sido encarcelados por el gobierno anterior (Pellicer de Brody, 1972: 199). Cuando, lejos de amainar, los movimientos persistieron, la respuesta del gobierno se tornó implacable, tal y como ocurrió con el movimiento ferrocarrilero, cuyo líder, Demetrio Vallejo, acabó siendo encarcelado por su actuación en la huelga ferrocarrilera que había paralizado al país en febrero de 1959, acusado del nuevo delito de “disolución social”. Un año más tarde, el movimiento magisterial, encabezado por Othón Salazar, se uniría a las movilizaciones populares, siendo de igual modo reprimido (Claik *et al.*, 2012: 55-58, 70-79; Bizberg y Zapata, 2012).

Una vez afianzado el frente interno, López Mateos pudo permitirse dar mayor atención a la política exterior, ámbito en el que se encontró con un país virtualmente aislado y con una excesiva concentración de los vínculos con el exterior, orientados de manera casi exclusiva hacia Estados Unidos.

López Mateos había nombrado como secretario de Relaciones Exteriores a Manuel Tello Barraud, reconocido diplomático que ya había fungido como canciller en la presidencia de Miguel Alemán. A medida en que avanzó el sexenio, comenzó a perfilarse una nueva estrategia internacional, que buscaba dejar atrás la inhibición de México respecto al mundo exterior. Como parte de ese plan, se buscó estrechar los vínculos políticos, económicos y comerciales con aquellos países con los que ya se mantenían relaciones —en particular con la América Latina—, y establecerlas con aquellos que surgían apenas a la vida independiente, al haberse sacudido el yugo colonial. La nueva estrategia respondía tanto a la necesidad de diversificar las relaciones comerciales de México con el exterior —en un afán por dar salida a la producción agrícola e industrial que los mercados tradicionales parecían incapaces de absorber (Pellicer de Brody, 1976: 442)—,<sup>1</sup> como a la voluntad de dar una nueva legitimidad al desde entonces cuestionado régimen revolucionario, por medio de una política exterior activa e independiente.

Los vínculos de México con el exterior comenzaron a diversificarse como parte del objetivo trazado por el presidente y su canciller. En un primer momento, se dio máxima prioridad a la relación con los países latinoamericanos, especialmente aquellos con gobiernos democráticos, por lo que para significar la importancia asignada a la región se elevó a rango de embajada a todas las antiguas legaciones. Con ese mismo espíritu de acercamiento a los países *hermanos*, López Mateos llevó a cabo a principios de 1960 su primera gira internacional, que lo llevaría por Argentina, Brasil, Chile, Perú y Venezuela, con el fin de estrechar los vínculos económicos y comerciales con esos países (Partido Revolucionario Institucional, 1960).

<sup>1</sup> En aquel entonces México enfrentaba una coyuntura adversa para sus productos de exportación. Entre 1954 y 1960, el valor de las exportaciones mexicanas al exterior se mantuvo estancada entre un mínimo de 706 millones de dólares y un máximo de 735 millones. Al ser los Estados Unidos el principal destino de las ventas mexicanas al exterior, la conclusión era evidente: la diversificación se presentaba como imperiosa e impostergable.

Con tal propósito, a instancias de los gobiernos de México, Brasil y Argentina, se creó en febrero de 1960 la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), organismo regional de integración económica para el desarrollo de las naciones del subcontinente, que se establecía bajo el influjo del pensamiento de la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL) y consideraba la integración regional como la vía adecuada para superar el bajo crecimiento generado por un comercio internacional caracterizado por los términos de intercambio desigual impuestos por las grandes potencias. Fue tal el entusiasmo generado por esas supuestas coincidencias que se llegó a apuntar la posibilidad de establecer una suerte de alianza con el Brasil, a partir de la “feliz y espontánea coincidencia” (García Robles, 1964: 347-379) entre la política exterior independiente proseguida por el gobierno de López Mateos y aquella semejante inaugurada por los gobiernos de Jânio Quadros y João Goulart. Al final, dicha pretensión no iría más allá de lo declarativo y lo retórico, ante los límites impuestos a la autonomía de la política exterior por Estados Unidos (Pellicer de Brody, 1976: 444-445).

En busca de la diversificación de las relaciones exteriores de México, López Mateos fue más allá del estricto ámbito regional al buscar un acercamiento con naciones de otros continentes, que incluiría a los países industrializados de Europa occidental, recién restablecidos de la posguerra y reintegrados plenamente a la economía internacional; al grupo de los llamados “Países No Alineados”, surgidos en su mayoría del proceso de descolonización, que propugnaban por una “tercera vía” entre el capitalismo y el socialismo para los países en vías de desarrollo, e incluso a algunos países del orbe comunista. De esta manera la política exterior se constituiría dentro de los designios del gobierno de López Mateos como un “instrumento auxiliar” para el desarrollo económico del país y no sólo como un mero libreto testimonial para la defensa de la nación (Torres, 1991: 132).

A este cambio de rumbo en la política exterior mexicana se sumó la voluntad expresa del mandatario por afirmar una posición internacional de independencia en relación con Estados Unidos, pretensión que buscaba no sólo neutralizar las críticas de la izquierda mexicana, dentro y fuera del PRI (Partido Popular, Movimiento de Liberación Nacional y Partido Comunista Mexicano) por lo que se consideraba la abdicación de los ideales revolucionarios primigenios, sino también, como en el caso de la defensa de Cuba, para evitar sentar precedentes diplomáticos

que pudieran ulteriormente ser utilizados contra el propio México (Torres, 1991: 134).

La llegada de López Mateos a la presidencia de México coincidió con el triunfo de la Revolución Cubana. Las tensiones entre La Habana y Washington comenzaron a escalar hasta insertar el conflicto bilateral en el marco de la Guerra Fría, amenazando con ello a todo el hemisferio occidental. En julio de 1960 el gobierno de Eisenhower redujo drásticamente las compras estadounidenses de azúcar de Cuba, medida que en principio benefició a México, pero que provocó las iras de la izquierda mexicana.

Poco después tuvo lugar la controvertida declaración de López Mateos en el sentido de que su gobierno era “de extrema izquierda dentro de la Constitución” (*Revista Política*, 1960: 3), palabras que sembraron suspicacia entre los empresarios, lo que se reflejó en una sensible disminución de la inversión privada. El 27 de septiembre de ese año, el gobierno de López Mateos asumió el control de las empresas generadoras y distribuidoras de energía eléctrica que estaban en manos de capital extranjero o privado. De esa manera, la industria eléctrica quedó en manos del Estado mexicano, lo que generó nuevas sospechas entre los sectores más conservadores acerca del rumbo que tomaba el país con López Mateos.

La primera reacción del gobierno mexicano hacia la Revolución Cubana fue de simpatía e incluso entusiasmo, por lo que se consideraba una revolución afín a la mexicana, por su corte nacionalista y popular. En las tempranas declaraciones de los dirigentes mexicanos respecto a los acontecimientos cubanos, se quiso incluso encontrar semejanzas entre ambas revoluciones. De acuerdo con esos supuestos paralelismos, los gobiernos revolucionarios de ambos países llevaban a cabo reformas agrarias, nacionalizaban las empresas extranjeras y las políticas impulsadas por ambos movimientos sociales respondían a las aspiraciones legítimas de nacionalismo y justicia social de ambos pueblos (Pellicer de Brody, 1972: 21).

Con todo, la identificación entre ambas revoluciones fue efímera. Por una parte, a partir de 1961 Fidel Castro definió el carácter marxista-leninista de la revolución que había acaudillado, y dio inicio a una alianza estrecha con la Unión Soviética, hecho que alienó a amplios sectores del nacionalismo revolucionario mexicano. Por otra, la patronal y el clero mexicanos se movilizaron, alarmados, ante la posibilidad de que el



ejemplo cubano pudiese cundir en México, lo que los llevó a apoyar manifestaciones multitudinarias en las principales plazas del país, en las que los asistentes portaban pancartas con la consigna: "Cristianismo sí, comunismo no". El ambiente político mexicano se tensaba de modo alarmante entre derecha e izquierda. Todo ello llevó a la clase política mexicana a guardar distancias con la Revolución cubana, e incluso a percibir a ésta como un factor potencial de desestabilización para el régimen priista.

La actitud asumida por el ex presidente Lázaro Cárdenas frente a la Revolución Cubana fue motivo de preocupación para el gobierno de López Mateos. A veinte años de haber dejado la presidencia, Cárdenas se mantenía como una de las figuras políticas más poderosas y populares en México. Miles de obreros y campesinos tenían muy presente el legado de su presidencia y la mayoría de los mexicanos recordaba su protagonismo en la expropiación petrolera. Por ello, todo aquello que el general declarase tenía eco inmediato en el país.

En julio de 1959 Cárdenas viajó a Cuba para celebrar el sexto aniversario del asalto al Cuartel Moncada al lado del propio Castro. Ahí pronunció un discurso ante una multitud, que incluía corresponsales extranjeros de todo el mundo, demandando apoyo moral para la Revolución Cubana. A su regreso a México encabezó un acto multitudinario en el que arengó a las masas a defender Cuba, lo que provocó molestia en Washington y, sin duda, se tradujo en presiones sobre el gobierno de López Mateos por parte de Estados Unidos.

Las fricciones entre López Mateos y Cárdenas se agravaron cuando en marzo de 1961 el ex presidente organizó en la Ciudad de México la Conferencia Latinoamericana para la Soberanía Política, la Independencia Económica y la Paz, encuentro que congregó a 2 500 asistentes de dieciséis delegaciones de América Latina, representantes de la URSS, China y de algunos países africanos, donde se denunció con virulencia las actividades del imperialismo en América Latina y se pronunciaron soflamas revolucionarias de toda índole (*Excélsior*, 1961). La Secretaría de Gobernación dio seguimiento al cónclave (Rangel Escamilla, 1961), con evidente preocupación.

Cinco meses más tarde, movido por el triunfo de Castro, Cárdenas rompió la regla no escrita del sistema (que él mismo había impuesto) de exigir lealtad absoluta hacia el PRI y al presidente, al participar en la fundación en 1961 del Movimiento de Liberación Nacional (MLN), or-

ganización creada para agrupar en un mismo frente las fuerzas desperdigadas de la izquierda mexicana. A pesar de que conspicuos integrantes del Partido Comunista y otros conocidos izquierdistas se sumaron a Cárdenas para fundar el MLN, la agrupación perseguía la reforma del sistema y no su derrocamiento.

A decir de Olga Pellicer de Brody, el programa del MLN era un proyecto “redactado con el vocabulario de los movimientos reformistas” (Pellicer de Brody, 1972: 107). En efecto, el MLN defendía la extensión de la reforma agraria, una distribución más justa de la riqueza, el control estatal sobre los recursos naturales y la consecución de una política exterior independiente. No obstante, en un contexto de Guerra Fría renovada, Washington no lo vio así y reaccionó con alarma, a juzgar por los cables enviados por el embajador estadounidense Thomas Mann al Departamento de Estado, en los que acusaba a López Mateos de tener una actitud “vacilante” frente al desafío lanzado por la izquierda mexicana y la “infiltración comunista” conexas.<sup>2</sup> Es evidente que a raíz de dichos pronunciamientos siguieron nuevas presiones de parte de la administración de Kennedy hacia el gobierno de López Mateos.

La invasión de Playa Girón por mercenarios cubanos financiados por la Agencia Central de Investigación provocó una gran manifestación de repudio al ataque contra la Revolución Cubana. Entre los oradores destacó una vez más la presencia del general Cárdenas, quien sorprendió a los ahí presentes al anunciar su intención de viajar a la isla para combatir personalmente a las fuerzas del imperialismo y defender al gobierno revolucionario de Cuba.

El pulso entre el general Cárdenas y López Mateos se zanjó de manera categórica y perentoria, al ordenar éste, el 17 de abril, que se impidiese a Cárdenas volar a La Habana. Poco después, López Mateos invitó tanto a

<sup>2</sup> Documento 1, 11 de agosto de 1960, “Pressure of the Mexican Left on the Administration”, U. S. Embassy in Mexico, despacho confidencial: “Attempting to co-opt this leftist pressure, the government has provided visiting Cuban president Osvaldo Dorticós with a fawning welcome and has openly declared itself a government of the ‘extreme left’. Yet the Embassy fears that the government’s actions may be counterproductive: they have tended to embolden rather than mollify the left, and the government’s evident need to placate the left has indirectly revealed the left’s strength”. National Archives, RG 59, 1960-63, Caja 1508, Carpeta 712.00/4-160, citado en Kate Doyle (ed.), *After the Revolution: Lázaro Cárdenas and the Movimiento de Liberación Nacional*, National Security Archive Electronic Briefing Book No. 124: <<http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB124/>>.

Cárdenas como a Alemán a incorporarse a su gobierno; al primero lo nombró vocal ejecutivo de la comisión del río Balsas, mientras que al segundo le asignó la presidencia de un consejo nacional para el fomento del turismo. Así quedó conjurado el reto planteado por ambos ex presidentes y se afirmó la autoridad de López Mateos como única válida.

Ante la fallida invasión de Playa Girón en abril de 1961, el gobierno mexicano reaccionó con firmeza al condenar “la agresión externa contra el gobierno constituido”; no obstante, la condena se ciñó a argumentos estrictamente jurídicos en defensa de la soberanía y no se presentó como una defensa *per se* de la Revolución Cubana. En diciembre de ese año, Fidel Castro declaró públicamente el carácter marxista-leninista de su revolución. A partir de entonces las muestras de simpatía hacia la Revolución Cubana en los círculos oficiales mexicanos se esfumaron.

Ante las presiones estadounidenses, México buscó evitar un nuevo cónclave de la OEA para debatir el tema de Cuba y pretendió, incluso, llevar dicho debate al seno de la ONU. En enero de 1962, en el marco de la VIII Reunión de Consulta de la OEA en Punta del Este, Uruguay, tuvo lugar un debate convocado por Colombia con el propósito de conseguir que todos los países miembros rompieran relaciones diplomáticas con Cuba y que declarasen un embargo contra la isla. En esa oportunidad, el canciller Tello se opuso terminantemente a la expulsión de Cuba de la organización, argumentando que la carta del organismo no incluía la exclusión de ningún país miembro. No obstante, su defensa tuvo un límite al reafirmar la adhesión de México a la economía de libre mercado y al declarar la incompatibilidad de la adopción del marxismo-leninismo y la adopción de un régimen con la pertenencia a la organización (Tello, 1972: 124 y 132; Ojeda, 2008).<sup>3</sup> En dicha sesión sólo Argentina, Bolivia, Chile y Ecuador secundaron a México en su rechazo a la expulsión de Cuba del seno de la organización.

Nueve meses más tarde, mientras López Mateos se hallaba de gira por Asia, comenzó una de las crisis más graves de la Guerra Fría, cuando fotografías aéreas tomadas por los servicios secretos estadounidenses revelaron la existencia de misiles soviéticos de largo alcance que habían sido emplazados subrepticamente en bases de lanzamiento dentro

<sup>3</sup> En efecto, el artículo 5º de la Carta Constitutiva de la OEA estipula que la constitución de los países miembros debe estar fundada “sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa”.

de territorio cubano. El caso fue llevado por Estados Unidos a la OEA. En dicho foro Washington volvió a presionar, esta vez con mayor intensidad, a los países latinoamericanos para que votasen dentro del Consejo de la OEA una resolución que obligara al retiro inmediato de los proyectiles, y que contemplaba incluso el “uso de la fuerza armada” para conseguir dicho fin.

López Mateos fue informado de la gravedad del trance por el embajador ante Washington, Antonio Carrillo Flores, quien le transmitió los pormenores de la plática que había sostenido con el secretario de Estado norteamericano, Dean Rusk, en la que éste había pedido el apoyo de México ante la crisis, invocando, no las obligaciones de México como signatario del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), sino las seguridades que López Mateos había dado a Kennedy, durante su visita a México, en el sentido de que México “cuidaría las espaldas” de Estados Unidos cuando los intereses vitales de ese país estuvieran en riesgo, postura que había sido la piedra angular de la relación de ambos países desde la Segunda Guerra Mundial. Inmediatamente, López Mateos giró instrucciones para cambiar el voto mexicano ante la OEA de una abstención original a un voto a favor de la posición estadounidense, con lo que se sancionaba el bloqueo naval de la isla, para evitar que nuevo armamento soviético llegase a la misma, si bien aclaró que una participación de las fuerzas armadas mexicanas en el conflicto era facultad exclusiva del Congreso mexicano. A tal ambigüedad, el representante de México ante la OEA añadió una reserva, junto con Brasil y Bolivia, para impedir que su voto a favor del bloqueo pudiera ser interpretado como una justificación para una intervención armada en Cuba, lo que buscaba evitar que la crisis fuese utilizada para derrocar al gobierno de Castro.

En 1964, durante la Novena Reunión de Consulta de la OEA, se aprobó una resolución que instaba a los países miembros a romper relaciones con Cuba. México votó en contra de dicho mandato, juzgándolo excesivo y contrario a la soberanía de los estados, e incluso se abstuvo de acatarlo, pese a que los tres otros estados que aún mantenían relaciones con Cuba: Bolivia, Chile y Uruguay, la observaron y rompieron su relación con el gobierno de Castro. La decisión de México puso en tela de juicio la vigencia misma del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).

Así, de 1964 a 1970 México sería el único país latinoamericano en mantener vínculos diplomáticos con Cuba. Es necesario insistir en el

hecho de que la defensa de Cuba se fundaba no sólo en los principios legalistas de no intervención y autodeterminación de los pueblos, sino que reivindicaba la experiencia histórica de México como una nación que había padecido también la intervención extranjera. Estuviera de acuerdo o no, con la vía planteada por la Revolución Cubana, el gobierno mexicano no podía escatimar a otro país latinoamericano lo que reclamaba para sí. Sobre todo, si se considera que de haberse negado a defender a Cuba se habría sentado un precedente negativo que podía crear jurisprudencia, para luego revertirse contra el propio México (Torres, 1991: 135).

Dicha política fue, además, redituable en el frente doméstico, en tanto que otorgó a los gobiernos revolucionarios la legitimidad de una política exterior independiente de cara a la izquierda mexicana. Así, el gobierno mexicano capitalizó el reconocimiento de la Revolución Cubana, y al régimen surgido de dicho movimiento, para ganar legitimidad al interior, al encabezar una política exterior independiente de Estados Unidos, pero al mismo tiempo responsable respecto a los compromisos existentes con ese país, por lo que el Estado se erigía como un árbitro entre la izquierda y la derecha mexicanas.

Finalmente, la política seguida respecto a Cuba reportaría al gobierno mexicano el beneficio adicional de que La Habana no interviniese en su política interna, o que apoyase el surgimiento de movimientos guerrilleros en México, tal y como hizo en otros países de América Latina (Ojeda Gómez, 1976: 107).

La presunta “relación especial” con Estados Unidos, fraguada durante la Segunda Guerra Mundial, refrendada con el gobierno de Unidad Nacional de Manuel Ávila Camacho, y puesta a prueba de manera relativamente exitosa por López Mateos y su política hacia Cuba, fue el criterio que justificaba el acercamiento económico a Estados Unidos, pero que también concedía al gobierno mexicano un margen de maniobra suficiente para desplegar una autonomía política relativa frente al vecino, expresada por medio de una política exterior independiente.

Dicha postura habría de permitir que hacia 1962 se consiguiera un acuerdo tácito entre México y Estados Unidos, por medio del cual este último pareció estar dispuesto a tolerar una política disidente por parte de México en la escena internacional, si esto ayudaba a mantener la estabilidad política interna del país, es decir, que Washington se mostraba preparado a reconocer un cierto grado de independencia de la política

exterior mexicana frente a la estadounidense, sólo cuando ésta no fuera contraria a sus intereses vitales o estratégicos (Ojeda Gómez, 1976: 121).

Con todo, tal vez más significativa que la autonomía relativa alcanzada por la diplomacia mexicana fue la limitada intervención de Estados Unidos en la política interna, a diferencia de lo que aconteció con el resto de los países del hemisferio. La documentación oficial estadounidense de la época revela cómo hubo un auténtico temor a provocar al nacionalismo mexicano, y cómo Washington contaba con la habilidad del sistema político mexicano para resolver conflictos potenciales. Basta recordar, en ese sentido, las tribulaciones provocadas por el intervencionismo estadounidense en Brasil o Chile, por ejemplo, para reconocer las ventajas que esa “relación especial” tuvo para México. No obstante, ésta deferencia se iría agotando con el tiempo.

En el primer año de su gobierno, López Mateos debió de hacer frente a una grave crisis diplomática con Guatemala, a causa de un incidente en el que perdieron la vida tres pescadores mexicanos y otros dieciséis fueron heridos. El 31 de diciembre de 1958 un escuadrón de la fuerza aérea guatemalteca bombardeó cinco embarcaciones mexicanas, pese a encontrarse éstas en aguas territoriales mexicanas. El gobierno mexicano presentó una protesta formal y propuso someter el diferendo a la Corte Internacional de Justicia, propuesta que fue rechazada por la dictadura de Miguel Ydígoras. Ante la afrenta, López Mateos decidió romper relaciones con Guatemala el 23 de enero de 1959. Al poco tiempo, bajo los auspicios de Brasil y Chile, se iniciaron conversaciones entre ambos países que concluyeron con un acuerdo —por el cual ambos países convinieron evitar la entrada de pescadores en aguas territoriales del otro país y someter al arbitraje de la Corte Internacional de Justicia posteriores controversias que no pudieran dirimirse por medio de negociación directa— y en la reanudación de relaciones en septiembre de ese mismo año.

El gobierno de López Mateos desplegó un activismo internacional sin precedentes, al menos desde la presidencia de Lázaro Cárdenas. Dicho protagonismo en la escena internacional obedeció a varios motivos, en primer lugar el económico: la balanza comercial había sido negativa para México en los años precedentes; a pesar del proteccionismo, las importaciones habían aumentado progresivamente como consecuencia de las demandas del crecimiento económico mismo, ya que la producción industrial contenía un alto componente de bienes de producción

importados, al tiempo que las exportaciones no crecían al ritmo esperado. Concurrieron, también, razones políticas para sacar a México de su tradicional aislamiento. López Mateos buscó diversificar las relaciones de México con el exterior para desarrollar económicamente al país y como alternativa a la excesiva dependencia con Estados Unidos desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Como parte de esta estrategia fueron elevadas a embajadas las misiones diplomáticas en distintos países. En noviembre de 1961 se recibió en visita de Estado al primer ministro de la India, Pandit Jawaharlal Nehru, quien pronunció un discurso en Ciudad Universitaria y signó diversos acuerdos de cooperación técnica y científica. De este modo se emprendería un nuevo activismo internacional y se iniciaría un acercamiento con los países democráticos de América Latina, Asia, Europa Occidental y con el Movimiento de Países No Alineados.

En 1962 López Mateos realizó la primera gira de un presidente mexicano al continente asiático. Con dicho periplo se buscaba sumar fuerzas para la defensa conjunta de los precios de las materias primas producidas por los países en vías de desarrollo. En ese sentido, fue importante el documento firmado conjuntamente en la India por López Mateos y el primer ministro Nehru, en el que expresaban su común voluntad por trabajar a favor de la preservación de la paz mundial, su disposición a colaborar en diversos programas de cooperación, y su mutua aspiración por lograr la solución de las controversias internacionales por medios pacíficos mediante el desarme general como condición para la paz y la completa prohibición de experimentos nucleares.

Fue la primera vez que un presidente mexicano hacía oír su voz en Asia. De especial trascendencia fue el comunicado conjunto signado junto con Pandit Nehru, en el que se llamó al desarme y a terminar con las desigualdades entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo en el ámbito del comercio internacional, y en el que se condenó de modo enérgico los vestigios del colonialismo que aún quedaban en América, en Asia y en África (*Excelsior*, 1962).

En su gira por Japón, Indonesia y Filipinas, López Mateos suscribió con los jefes de Estado de esos países, declaraciones similares a las firmadas con la India, en las que se abogaba por la paz del mundo, el fin del colonialismo y la proscripción de las armas nucleares. Durante esa gira se establecieron también relaciones diplomáticas con la República de Corea.

En 1963 López Mateos visitó cinco naciones europeas: Alemania Occidental, los Países Bajos, Francia y, de modo significativo, dos naciones comunistas: Polonia y Yugoslavia. Como resultado de dichas visitas, se firmaron declaraciones conjuntas y se establecieron tratados económicos. De igual modo, se instituyó la colaboración económica entre el Mercado Común Europeo y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, y se consiguieron créditos e inversiones directas para la industria mexicana por parte de Francia, los Países Bajos y Alemania, así como la apertura del comercio, mediante convenios de trueque, con Yugoslavia y Polonia. Como muestra de reciprocidad, López Mateos recibió en México la visita del general Charles de Gaulle un año más tarde, dentro de una gira que causó fuerte impresión en el país. Igualmente apoteósica fue la visita de Kennedy y su joven esposa a la Ciudad de México en 1962.

El impulso dado a la diversificación comercial y económica pareció rendir sus frutos, pues la concentración del comercio exterior con Estados Unidos se redujo ostensiblemente, al pasar de 78% del total en 1955 a 69% ocho años más tarde, es decir, casi 10%. La prensa de la época ironizó sobre el activismo internacional del presidente, motejándolo como *Adolfo López Paseos*, mostrando su desconocimiento sobre la importancia de la presencia de México en el exterior. En un balance final, cabe decir que López Mateos dio una proyección al país por vez primera, en lugares donde la voz de México nunca había sido escuchada, y sacó a México de su proverbial aislamiento.

Hacia el final de su periodo presidencial, López Mateos condenó enérgicamente el golpe de Estado que depuso a Goulart en marzo de 1964, derrocamiento en el que el gobierno de Johnson estuvo involucrado de manera flagrante, subrayando de ese modo su autonomía relativa frente a Estados Unidos. Fueron esas posturas en materia de política exterior las que durante varios años hicieron de México un país excepcional en América Latina; le dio un sello nacionalista y de dignidad al gobierno mexicano en sus tratos con el exterior. Dicha circunstancia se convirtió en motivo de legitimidad y elemento importante de la relación con Estados Unidos.



## DÍAZ ORDAZ Y EL REPLIEGUE FRENTE AL EXTERIOR

El sucesor de López Mateos, Gustavo Díaz Ordaz, actuó con cautela y dio prioridad a lo interno sobre el exterior. Con el arribo de Richard Nixon a la presidencia estadounidense en 1969 comenzó un periodo de deterioro en las relaciones de Estados Unidos con América Latina en general y con México en particular. La relación "especial" con Estados Unidos parecía haber llegado a su fin. El acercamiento con los No Aliados emprendido por su antecesor y que había dado cierta vocación universal a la diplomacia mexicana fue archivado. En su discurso de toma de posesión, Díaz Ordaz planteó la que sería la nueva prioridad de la política exterior de su gobierno, al anunciar que, a diferencia de su antecesor, México habría de restringir los alcances geográficos de su política exterior a sus "vecinos inmediatos al Norte y al Sur" (Torres, 1991: 185). De todo ello puede inferirse que Díaz Ordaz optó por orientar los esfuerzos de la diplomacia mexicana hacia aquellos países con los que se podía obtener un beneficio tangible y no un abstracto *prestigio* internacional.

Para conducir la política exterior, Díaz Ordaz designó al economista Antonio Carrillo Flores, quien antes se había desempeñado como secretario de Hacienda y como embajador ante Washington y Moscú. Una nueva estrategia diseñada para arrancar a México de su acostumbrado aislamiento internacional se circunscribió ahora a la América Central. El gobierno de Díaz Ordaz estrechó vínculos con dicha región, al impulsar una serie de acuerdos comerciales con los países del Istmo y al ser el primer presidente mexicano en visitar la región (Ojeda Gómez, 1986: 39). Por consiguiente, en enero de 1966 Díaz Ordaz llevó a cabo un recorrido por los países de la región, incluyendo la zona del Canal de Panamá, todavía bajo soberanía norteamericana, lo que dio lugar a críticas al considerarse que el presidente se había excedido en la autorización que el Congreso mexicano le había extendido para llevar a cabo el viaje, a lo que Díaz Ordaz respondió aclarando que se trataba de un territorio bajo soberanía panameña al tiempo que hacía votos para que ambas partes alcanzasen un acuerdo que permitiera restituir a la nación panameña el control sobre la zona (Torres, 1991: 196).

Dicha política perseguía la diversificación de mercados para las exportaciones mexicanas, al considerarse que el mercado interno era ya incapaz de absorber la aumentada producción industrial mexicana, y

ante la decisión de crear un Mercado Común Centroamericano y evitar de este modo que México fuese excluido del intercambio comercial creado por dicho acuerdo.

En los años posteriores varios mandatarios centroamericanos visitaron México y se formalizó la práctica de celebrar reuniones entre congresistas de México con parlamentarios de la región. No obstante, tales gestos no consiguieron disminuir las suspicacias históricas que los centroamericanos tenían con respecto a México, tal y como lo reflejaron las posturas expresadas por cierta prensa y sectores políticos de aquellos países respecto a los supuestos designios imperialistas mexicanos sobre la región. En México hubo críticas también al gobierno de Díaz Ordaz por estrechar vínculos con países regidos por dictaduras militares y tiranías dudosas.

En última instancia, el proyecto diazordacista de intensificación de los vínculos comerciales y económicos con Centroamérica fue un rotundo fracaso, al tratarse de economías que por su naturaleza eran competidoras y no complementarias con la de México y en virtud de que los bienes industriales que México quería exportar a los países de la zona eran precisamente aquellos cuya producción buscaba impulsar el Mercado Común Centroamericano (Torres, 1991: 197).

En los primeros años de la presidencia de Díaz Ordaz, la relación con Estados Unidos tuvo menos fricciones que con el anterior gobierno, posiblemente como resultado de que el conflicto con Cuba había pasado a un segundo plano desde la Crisis de los Misiles, ante el creciente involucramiento del gobierno de Lyndon Johnson en la Guerra de Vietnam, lo que trasladó las tensiones de la Guerra Fría hacia el sudeste asiático. Por su parte, el gobierno de México rebajó la relación con la Cuba revolucionaria a mínimos contactos formales. Entre 1964 y 1969 hubo seis encuentros entre Johnson y Díaz Ordaz (Torres, 1991: 188).

No obstante hubo discrepancias manifiestas entre ambos gobiernos. Frente a la Guerra de Vietnam, la postura mexicana fue de abstención y llamados a la paz meramente declarativos, fiel a la postura tradicional de no pronunciarse acerca de asuntos que no le incumbían de manera directa, lo que no impidió que en 1965 el canciller Carrillo Flores expresara en la ONU su preocupación por un conflicto cuya principal víctima era el pueblo vietnamita y que pidiese una solución pacífica y multilateral al conflicto (Torres, 1991). Tres años más tarde Díaz Ordaz aceptó entrevistarse con un embajador especial de Vietnam del Norte, enviado

por Hanói para “darle a conocer sus puntos de vista en relación con el conflicto en que está comprometido”.<sup>4</sup> No se conocen los alcances de dicha entrevista, cuyos pormenores fueron, en todo caso, comunicados a Washington.

Una divergencia significativa entre México y Estados Unidos tuvo lugar, no obstante, a pocos meses de que de Díaz Ordaz asumiese la presidencia. En abril de 1965, Washington lanzó una abierta intervención militar contra la República Dominicana, la primera desde tiempos de Roosevelt, con el pretexto de proteger a sus ciudadanos residentes en ese país, pero con el objetivo evidente de evitar una nueva Cuba en el hemisferio. Más de 42 mil marines desembarcaron en la isla para combatir a las fuerzas que buscaban restablecer el gobierno democrático de Juan Bosch, quien había sido depuesto dos años antes por grupos favorables al dictador Trujillo. En medio de la crisis dominicana, la OEA convocó a la X Reunión de Consulta de Cancilleres de la OEA; en ella se propuso, a instancias de Estados Unidos, el envío de una fuerza interamericana de paz que acompañara a las fuerzas estadounidenses en su intervención. México votó en contra de la creación de la fuerza de paz interamericana y exigió que se respetasen los principios de autodeterminación y no intervención, al tiempo que presentaba, además, un proyecto de resolución tanto en la OEA como en la ONU pidiendo el retiro de la fuerza expedicionaria estadounidense de Dominicana, a lo que Estados Unidos naturalmente se opuso. Al final, se aprobó la moción mexicana de enviar una misión observadora, pero igualmente se autorizó la creación de la Fuerza Interamericana, medida contra la que nuevamente votó México, junto con Chile, Ecuador, Paraguay y Perú, y con la abstención de Venezuela.

A partir de esa crisis se inició un alejamiento del gobierno mexicano con respecto a la OEA, explicable por el hecho de que Estados Unidos parecía volver a la política del *Gran Garrote*, y en tanto que la OEA parecía someterse al papel de mero instrumento de legitimación del intervencionismo estadounidense en la región. Como parte de ese extrañamiento México pasó a proclamar desde entonces la supremacía de la ONU sobre los organismos regionales, como una forma de contrarrestar el unilateralismo estadounidense, favorecido por la sumisión de la OEA (Ojeda Gómez, 1976: 69).

<sup>4</sup> Cuarto Informe de Gobierno del presidente Gustavo Díaz Ordaz, septiembre 1, 1968, cap. IV. Política Exterior. Relaciones Exteriores.

Las presiones para romper con Cuba continuaron desde varios frentes de forma discreta y disimulada, pero no por ello menos pertinaz. Con todo, el gobierno de Díaz Ordaz mantuvo sus relaciones con La Habana, si bien éstas se enfriaron notoriamente, e incluso llegaron a agriarse gravemente.

El mayor logro del gobierno de Díaz Ordaz en materia de política exterior lo constituyó el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina, coloquialmente conocido como Tratado de Tlatelolco, nombre del barrio donde estaba ubicada antaño la Cancillería Mexicana. Fruto de una iniciativa diplomática mexicana lanzada por el gobierno de López Mateos en 1963, tras una fallida tentativa similar por parte de Brasil que fue abortada, primero por la presión de la derecha y de los militares brasileños contra João Goulart y luego por su posterior derrocamiento, para transformar a América Latina en una zona libre de armas nucleares, Díaz Ordaz mantuvo la iniciativa de su predecesor y dio su completo apoyo a la comisión encargada de su preparación. El Tratado se sometió a firma el 14 de febrero de 1967, siendo apoyado seguidamente por 14 estados y en un término de cuatro años, por el resto. En un principio Brasil y Chile no lo afirmaron y Argentina se abstuvo de ratificarlo. El tratado exhibía la particularidad de haber sido suscrito por Estados Unidos y por aquellos países extracontinentales, tales como Francia y Reino Unido que en razón de un anacrónico colonialismo aún administraban territorios en el continente americano, en tanto que la URSS expresó su compromiso de respetarlo. Cuatro países signatarios —México, Brasil, El Salvador y República Dominicana— ratificaron el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina (Carrillo Flores, 1965: 233-246). Con excepción de Brasil, en los otros tres, por declaración optativa, el Tratado cobró ya plena vigencia. Por su parte, la Gran Bretaña y los Países Bajos firmaron el Protocolo Adicional I, abierto a las potencias no latinoamericanas que administrasen territorios ubicados en la región, y la propia Gran Bretaña y Estados Unidos suscribieron el Protocolo Adicional II, hecho extensivo a las potencias en posesión de armamento atómico (Anguiano, 2010).

Durante la presidencia de López Mateos se dirimió, finalmente, a favor de México, la añeja controversia que se había mantenido a lo largo de más de cinco décadas. En 1964 los presidentes López Mateos y Lyndon B. Johnson se reunieron en la frontera para concluir oficialmente la disputa. En octubre de 1967, Johnson se reunió con Díaz Ordaz en Ciu-

dad Juárez y formalmente se realizó la entrega física del territorio. El Chamizal era un terreno con una superficie de 243 hectáreas, aproximadamente, entre Ciudad Juárez, Chihuahua y El Paso, Texas. Dicho territorio se encontraba a principios del siglo xx al norte del río Bravo, es decir, en su margen izquierda, pero estaba en la margen derecha, o sur del río y pertenecía a México física y jurídicamente al entrar en vigor los tratados de 1848 y 1853, sobre lo cual no hubo jamás la menor controversia. No obstante, por variaciones en el cauce del río Bravo se halló en el lado norte del mismo, por lo que México entabló un prolongado litigio con Estados Unidos para recuperarlo. La disputa terminó formalmente el 14 de enero de 1963, cuando Estados Unidos y México ratificaron un tratado que acató las recomendaciones del arbitraje de 1911. El acuerdo concedió a México 1.5 km<sup>2</sup> del área del Chamizal y aproximadamente 28 hectáreas al este de la adyacente Isla de Córdoba (*Public Papers of the Presidents...*, 1967: 454).

El gobierno de Díaz Ordaz heredó del gobierno de López Mateos el compromiso de organizar y celebrar unos Juegos Olímpicos, programados para mediados de octubre de 1968. La distinción dispensada a México por el Comité Olímpico Internacional fue considerada en su momento como un reconocimiento al grado de desarrollo alcanzado por México después de los largos años de crecimiento del denominado milagro económico mexicano generado por el desarrollo estabilizador. Había un justificable orgullo y un celo correspondiente por parte de las autoridades de la época para que la Olimpiada fuera un éxito que contribuyera a la buena imagen del país en el exterior, que proyectara al mundo el progreso económico y la estabilidad política que el país había conseguido. Dicha preocupación, combinada con el notorio talante autoritario de Díaz Ordaz y su declarada profesión de fe anticomunista que le hacía ver subversión auspiciada desde el exterior en toda disidencia, habrían de desembocar, con la matanza del 2 de octubre de 1968, en una tragedia sin precedentes inmediatos para el país, en una grave pérdida de legitimidad para el sistema político legado por la Revolución mexicana y, en particular, en su divorcio aparentemente irreconciliable con las clases medias urbanas.

Desde julio de 1968 comenzó a crecer un movimiento estudiantil que por toda respuesta a sus reclamos obtuvo la cerrazón y la represión gubernamental. El pulso lanzado al gobierno por el movimiento concluiría de modo trágico con la Matanza del 2 de octubre de 1968, en la Plaza de

las Tres Culturas, donde perdió la vida un número aún indeterminado de personas. El episodio sigue rodeado de penumbras y no ha sido aún suficientemente esclarecido. Tampoco se ha intentado, hasta ahora, una historia rigurosa y desapasionada de lo que en verdad ocurrió entonces.

Pese a sus evidentes vínculos con lo que sucedía por aquel tiempo en otras latitudes y no obstante su evidente impacto en el exterior, el 68 mexicano ha sido analizado desde una perspectiva eminentemente local. Soledad Loaeza ha sugerido con acierto la posibilidad de una lectura alternativa del episodio: aquella de su dimensión internacional, al encuadrarlo como una crisis de la Guerra Fría. Según tal perspectiva, es muy posible que el gobierno de Díaz Ordaz haya podido sentirse amenazado, “no por un levantamiento comunista, sino por la paranoia del gobierno de Lyndon Johnson, quien, después de Fidel Castro y empujado en Vietnam, no tenía paciencia para lidiar con pequeños desafíos en su esfera de influencia” (Loaeza, 2005).

Loaeza fundamenta dicha hipótesis al recordar que en 1962

Washington había organizado la fallida invasión de Playa Girón; que dos años después había tenido lugar un enfrentamiento entre estudiantes panameños y tropas estadounidenses estacionadas en el Canal, del que resultaron varios muertos; que ese mismo año fue derrocado el presidente brasileño João Goulart, víctima de un golpe militar que tuvo el pleno apoyo de Washington; y que en abril de 1965, Estados Unidos invadió y ocupó militarmente a la República Dominicana, para evitar “otra Cuba”.

En esa lógica, Loaeza evoca el discurso pronunciado por el propio Díaz Ordaz ante la Cámara de Representantes en el marco de su viaje a Washington D. C. en octubre de 1967, cuando aseguró que “los más peligrosos agitadores son el temor, la insalubridad, la falta de pan, de techo, de vestido y de escuela”. De hecho, su postura oficial fue siempre que la pobreza era la principal causa de la inestabilidad política; y le inspiraban desconfianza las presiones de embajadores y funcionarios estadounidenses que desde los años cincuenta consideraban que los gobiernos de México —y, en general, de toda la región latinoamericana— subestimaban la fuerza, o por lo menos, el potencial desestabilizador de los comunistas. Loaeza recuerda también cómo desde principios de los años sesenta la embajada de Estados Unidos en México expresaba claros temores respecto de la estabilidad política del país, e incluso en algún

momento puso en duda que López Mateos pudiera concluir su mandato constitucional (Loaeza, 2005), o cómo, a mediados de 1967, la revista *US News & World Report* —afín al Departamento de Estado— publicó un reportaje según el cual el gobierno mexicano parecía incapaz de enfrentar los retos que planteaba la pobreza y que carecía de “energía para actuar contra la creciente subversión”, y que “destacados mexicanos” aseguraban que pedirían a Estados Unidos tropas para “salvar a México del comunismo” (*U.S. News & World Report*, 1967: 4).

Para apoyar su conjetura Loaeza evoca cómo en junio de ese mismo año, durante la ceremonia del Día de la Libertad de Prensa, Díaz Ordaz, visiblemente alarmado, declaró que “por ningún motivo, en ningún caso, en ninguna circunstancia” el gobierno pediría a otra nación que interviniera en asuntos internos, “preferimos millones de veces la muerte antes que solicitar soldados del exterior para que vengan a imponer el orden interior” (Loaeza, 2008).

Sea como fuere, es evidente que la represión del movimiento estudiantil mexicano y la posterior masacre del 2 de octubre de 1968 trajeron consigo un deterioro de la imagen de México en el exterior como una nación pacífica y estable y como una excepción dentro de la región latinoamericana,<sup>5</sup> justamente lo que se había querido evitar, un desdoro que no pudo ser mitigado ni siquiera con la organización de una Olimpiada cultural paralela que entonces se tuvo por sobresaliente (Witherspoon, 2008).

Si bien cierta prensa de la época aludió a la presencia embozada, o abierta injerencia, de agentes soviéticos o cubanos dentro del movimiento estudiantil, lo cierto es que Castro se abstuvo de emitir juicio alguno y la embajada cubana se negó a conceder asilo diplomático a ninguno de los líderes del movimiento perseguidos por el gobierno de Díaz Ordaz, después de los sucesos de Tlatelolco, es decir, el gobierno cubano mantuvo su línea de no intervención en los asuntos políticos de México (Ojeda Gómez, 1974: 487).

No obstante, a partir de ese otoño se inició un deterioro en la relación entre ambos países, como resultado de una serie de secuestros aéreos

<sup>5</sup> Tanto la prensa estadounidense como la europea dieron amplia cobertura al movimiento estudiantil y a su trágico desenlace. Véase, por ejemplo, “Les forces armées ont délibérément ouvert le feu sur les manifestants de Mexico”, en *Le Monde*, 5 de octubre de 1968; “Mexican Student Protest Appears to be Crushed”, en *The New York Times*, 5 de octubre de 1968.

perpetrados por activistas mexicanos, los cuales invariablemente desviaban las aeronaves hacia La Habana. Los dos primeros incidentes de este tipo ocurrieron el 8 de octubre y el 18 de noviembre de 1968, cuando los secuestradores mexicanos pidieron y obtuvieron asilo diplomático por parte de las autoridades cubanas. En ambas ocasiones el gobierno de México se abstuvo de solicitar la extradición de los involucrados, al no estar tipificado el delito de secuestro aéreo en el Código Penal mexicano, que fue modificado a partir del segundo secuestro.

En julio de 1969 tuvo lugar un nuevo secuestro, esta vez de una aeronave de la compañía Mexicana de Aviación, que fue desviado a La Habana. Una vez ahí los captores pidieron y obtuvieron asilo diplomático. México solicitó esta vez la extradición, pero La Habana otorgó asilo diplomático, lo que irritó al gobierno mexicano (Ojeda Gómez, 1974: 487).

Mucho más grave para la relación con Cuba fue la acusación por parte de las autoridades cubanas de que el agregado de prensa de la embajada de México ante Cuba, Humberto Carrillo Colón, realizaba operaciones de espionaje en la isla al servicio de la Agencia Central de Inteligencia (CIA). El 3 de septiembre de 1969 el embajador cubano ante México entregó una nota diplomática al secretario Carrillo Flores advirtiéndole de las actividades clandestinas de Carrillo Colón y presentándole una solicitud de retiro de inmunidad diplomática al susodicho, con el fin de que pudiese ser juzgado por las autoridades judiciales cubanas. A pesar de las evidencias lapidarias presentadas por La Habana, el gobierno de Díaz Ordaz reaccionó con molestia y rechazó de plano la nota. Por toda respuesta, Carrillo Colón fue cesado del Servicio Exterior y la cancillería mexicana ofreció una investigación de la que nunca se volvió a hablar más (Ojeda Gómez, 2008).

Durante el gobierno de Díaz Ordaz, no obstante su talante conservador y pese al conflicto interno que supuso el movimiento estudiantil de 1968, México siguió otorgando asilo en sus embajadas a los perseguidos políticos de otros países, especialmente de América Latina. Tal fue el caso de los dominicanos partidarios de Juan Bosch y Francisco Caamaño, llegados a México después de la invasión estadounidense de abril de 1965. Con todo, el caso más difícil de dicha política fue el asilo concedido a un grupo de opositores a la dictadura brasileña. En efecto, tras una intensa negociación entre Washington, Brasilia y la Ciudad de México, el gobierno mexicano concedió asilo diplomático a 15 militantes brasileños, como resultado de la exigencia de dos agrupaciones revolucionarias: ALN (Acción Libertado-



ra Nacional) y MR-8 (Movimiento Revolucionario 8 de Octubre), que habían participado en el secuestro del embajador estadounidense en Brasilia, Charles Burke Elbrick. Entre los asilados brasileños destacó la presencia de José Dirceu de Oliveira e Silva, quien más tarde sería uno de los fundadores del Partido dos Trabalhadores de Brasil, consejero áulico de Lula da Silva y condenado décadas más tarde a siete años prisión por el escándalo de corrupción conocido como Mensalão en 2012.<sup>6</sup>

Con respecto a la relación con Estados Unidos, la llegada al poder de Richard Nixon en enero de 1969 marcaría el inicio de un deterioro notable en la relación con ese país, pese a los afanes de Díaz Ordaz por mantenerla cordial. La primera acometida a la supuesta “relación especial” con Estados Unidos se dio a partir de la denominada “Operación Intercepción”, en el marco de la llamada “Guerra contra las Drogas”, iniciada por el propio Nixon. En septiembre de 1969 y con el propósito de presionar al gobierno mexicano para que cooperase en la lucha contra el narcotráfico, la frontera de México con Estados Unidos quedó literalmente paralizada durante un mes a causa de las prolongadas revisiones en los cruces fronterizos entre ambos países. Toda persona que cruzaba la frontera era sometida a una revisión rigurosa de sus personas y pertenencias; tan estricta era la inspección que las personas debían de esperar varias horas antes de poder traspasar la frontera. Las duras medidas de inspección paralizaron abruptamente la cooperación desarrollada entre los dos países desde 1949, para combatir el contrabando de estupefacientes. El gobierno mexicano nunca fue consultado ni advertido con antelación sobre la puesta en marcha de la medida por Washington, ya que el gobierno estadounidense consideraba que se trataba de un asunto de estricto orden interno, sin reparar en las repercusiones negativas que pudiera acarrear a su vecino del sur.

La operación no sólo provocó trastornos, demoras e irritaciones en la frontera, por el carácter excesivo y en ocasiones ofensivo para los mexicanos, de algunas de las medidas tomadas, sino que perjudicó gravemente el comercio en la zona fronteriza, lo que arrojó cuantiosas pérdidas (Craig, 1981: 212-213). La medida unilateral por parte de Estados

<sup>6</sup> Elbrick fue liberado al llegar los 15 presos políticos a territorio mexicano. Nixon agradeció a Díaz Ordaz el 8 de septiembre por la ayuda prestada por México para conseguir la liberación de Elbrick. (*Memorandum of Conversation, September 8, ibid.*, Nixon Presidential Materials, NSC Files, Box 787, Country Files, Latin America, Mexico, vol. 1, Jan. 1969-31 Dec. 1969.)

Unidos puso de manifiesto la enorme vulnerabilidad de México ante el unilateralismo estadounidense y el grado de dependencia de la economía fronteriza (Ojeda Gómez, 1976: 195).

La medida causó profunda molestia en el gobierno mexicano; Díaz Ordaz la calificó de “error burocrático que ha levantado un muro de sospecha entre nuestros dos pueblos”. El decreto terminó por afectar la economía del lado estadounidense de la frontera, lo que reveló no sólo el grado de compenetración e interdependencia que había alcanzado la zona fronteriza, sino que pudo haber influido también para que el gobierno de Nixon accediera a la firma del Convenio Administrativo del 10 de octubre de 1969, mediante el cual se remplazó la “Operación Intercepción” por la “Operación Cooperación” y que ambos países acordaran proseguir la lucha mutua contra la producción, tráfico y consumo ilícito de estupefacientes.

La conocida postura anticomunista de Díaz Ordaz no fue un impedimento para que se mantuviera una política exterior independiente de cara al bloque soviético en el marco de la Guerra Fría. Dos casos de contactos diplomáticos con países comunistas durante su gestión dan cuenta del modo en que México buscaba mantener su autonomía relativa dentro de la gran divisoria global. El primero de ellos fue la entrevista concedida en abril de 1968 al embajador de Vietnam del Norte ante La Habana, audiencia a la que se ha hecho referencia antes. El segundo, el viaje realizado por el secretario de Relaciones Exteriores Carrillo Flores a Moscú, en 1969. Durante ese recorrido, el canciller mexicano se entrevistó con su homólogo soviético, Andrei Gromyko, y obtuvo no sólo el compromiso soviético de respetar la desnuclearización de América Latina, tal y como lo establecía el Tratado de Tlatelolco, sino que también dicho viaje fue aprovechado para que ambos ministros del Exterior suscribieran un convenio de intercambio y cooperación científico y cultural (*Excélsior*, 1969).

En julio de 1969 estalló un conflicto bélico entre Honduras y El Salvador, por diferendos territoriales, conflicto que pasó a ser conocido como la “Guerra del Fútbol” (Kapuscinski, 1992), que puso en entredicho el proceso de integración centroamericana y afectó gravemente el crecimiento económico de la zona. Después de la ruptura de relaciones entre los gobiernos de Tegucigalpa y San Salvador, México se hizo cargo de la representación de los intereses de los dos países en las respectivas capitales, a solicitud de ambas partes, subrayando, empero, que ello no

constituía una mediación, tarea de la que se encargaron por otra parte los cancilleres de Costa Rica, Guatemala y Nicaragua. En el marco de la XIII Reunión de Consulta de Cancilleres de la OEA, emplazada para examinar la situación provocada por la guerra entre ambos países, el canciller mexicano expresó su oposición a la presencia de tropas salvadoreñas dentro de territorio hondureño, acción que representó la última gran iniciativa diplomática del menguante gobierno de Díaz Ordaz. Ya para entonces, siguiendo una regla no escrita del sistema político mexicano de la época, el manejo de la política exterior se hallaba en manos del embajador de México en Washington, Emilio O. Rabasa, designado como tal a instancias del candidato triunfante a la presidencia, Luis Echeverría Álvarez y no del canciller en funciones.

#### 1970-1982: RETÓRICA TERCERMUNDISTA Y DIPLOMACIA PETROLERA

Al asumir la presidencia, en diciembre de 1970, Echeverría se encontró con una sociedad agraviada y una oposición radicalizada por los trágicos acontecimientos de 1968. La fractura política legada por éstos se agravó de modo alarmante con la crisis política del 10 de junio de 1971, cuando una manifestación estudiantil fue sangrientamente reprimida por grupos paramilitares en circunstancias nunca aclaradas, lo que apremió al gobierno a acometer transformaciones profundas, que concedieran una nueva legitimidad a un sistema que comenzaba a exhibir señales peligrosas de desgaste.

Desde su candidatura Echeverría había buscado presentarse como un reformador, al lanzar duras críticas contra el modelo de crecimiento económico entonces prevaleciente; reprensiones basadas en un cuestionamiento de fondo a las desigualdades sociales y políticas generadas a lo largo del denominado “desarrollo estabilizador”.

Ante el aparente agotamiento del modelo de desarrollo vigente para impulsar una distribución del ingreso más equitativa, Echeverría propuso como salida a la crisis del sistema la estrategia del “desarrollo compartido”, que intentó acelerar el desarrollo y terminó por convertirse en un “desarrollo desestabilizador”, tal y como lo planteara Adrián Lajous Martínez (Lajous Martínez, 2013). En efecto, la decisión presidencial de remover al secretario de Hacienda, Hugo B. Margáin, en mayo de 1973,

marcó el inicio de la deriva populista en la que se adentraba la presidencia de Echeverría al proclamar que a partir de entonces “la economía se maneja desde Los Pinos” (Zaid, 1990: 11). Dicha decisión habría de significar el abandono de la ortodoxia financiera, con el consiguiente aumento del gasto público hasta extremos irresponsables, a tal grado, que muy pronto se perdió el control sobre las finanzas públicas.

Entretanto, Echeverría intentó recuperar la hegemonía y legitimidad estatales, puestas en entredicho desde 1968. Para tal fin, el nuevo mandatario alentó ciertos cambios que dieron la impresión de una actitud liberal y de apertura hacia la disidencia. De este modo, buscó la distensión con los grupos opositores; alentó la crítica por parte de la prensa independiente; ofreció garantías a los mexicanos que habían obtenido asilo político en otros países para que regresaran a México; otorgó una amnistía y liberó a los presos políticos del movimiento estudiantil de 1968; auspició la incorporación de algunos disidentes al gobierno e incrementó de manera notable el presupuesto destinado a las universidades públicas.

No obstante, de manera contradictoria, se mantuvieron fuertes restricciones a la participación de partidos opositores en los procesos electorales; se persiguió de manera implacable e ilegítima a la guerrilla, con las consiguientes violaciones a los derechos humanos; se hizo uso de la fuerza militar para hacer frente a las invasiones de tierras, y se intervino de manera violenta en el periódico *Excélsior* para terminar con su línea de periodismo.

En efecto, la “apertura democrática” tuvo, en términos legales, alcances más bien modestos. Las enmiendas efectuadas en 1973 a la Ley Federal Electoral no se condecían con el discurso de liberalización política que intentaba transmitir Echeverría. Desde diciembre de 1971, como paso previo a las elecciones de 1973, se llevaron a cabo reformas menores a la Ley Electoral, entre las que destacaban el aumento del número de habitantes de los distritos electorales, y la reducción de la edad para ser diputado, de 25 a 21 años, y senador, de 35 a 30 años, decisiones que resultaban a todas luces insuficientes en una sociedad que reclamaba niveles más altos de participación y democracia. La reforma más trascendente en ese periodo fue, tal vez, la disminución del porcentaje de votación requerido a los partidos políticos para que mantuvieran su registro político y para que pudieran acceder a las llamadas diputaciones de partido, de 2.5 a 1.5%, las cuales aumentaron con dicha enmienda a 25 (Segovia, 1974: 305-330).

Dentro de ese discurso de apertura y justicia social, que buscaba recuperar la paz social, y, sobre todo, la legitimidad perdida del régimen de cara a la oposición de izquierdas, la política exterior se presentaba como un ámbito privilegiado de acción para superar la herida dejada por la crisis política de 1968 y atraer de nuevo para el sistema a los grupos disidentes, todo ello a un costo relativamente menor (Ojeda Gómez, 1976: 209-210).

Al inicio del sexenio echeverrista pareció darse una cierta continuidad en materia de política exterior con el gobierno anterior. Los pronunciamientos del nuevo presidente sobre la materia fueron escasos y más bien discretos. La prioridad se centró en los países circundantes, sobre todo Estados Unidos; a pocos meses de haber iniciado el sexenio, ante las presiones de Washington, se procedió a expulsar del país a cinco diplomáticos soviéticos, acusados de estar involucrados en actividades de espionaje y de fomentar una red de reclutamiento de aspirantes a guerrilleros (Cárdenas, 1993: 229). La mayor novedad de la diplomacia del gobierno entrante, en todo caso, se dio en torno al esfuerzo de vincular la política exterior con la promoción de las exportaciones, dictada por la nueva política económica.

Para conducir la diplomacia nacional, Echeverría nombró a Emilio O. Rabasa, un político con escasa experiencia internacional, como nuevo canciller. Como parte de la nueva estrategia de conseguir una diversificación de los vínculos comerciales con el exterior, se retomó la política seguida por el gobierno de López Mateos. Con tal objetivo en mente se creó el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE), al margen de la Secretaría de Relaciones Exteriores, con sus propias misiones en el extranjero, y se propuso reducir las importaciones consideradas como no indispensables. Del mismo modo, se reorganizó el Servicio Exterior Mexicano; se nombró a connotados economistas como embajadores y se buscó la coordinación de embajadas y consulados con las nuevas consejerías comerciales (Rico, 1991: 29).

La idea de hacer de la política exterior una herramienta para la estrategia de desarrollo basado en la promoción de las exportaciones sufriría, no obstante, un serio contratiempo antes de concluir el primer año de gobierno, lo que obligó a un ajuste. La tendencia progresiva al proteccionismo de la economía estadounidense alcanzó su punto más alto en agosto de 1971 con la puesta en vigor por parte del gobierno de Nixon de una sobretasa del 10% a las importaciones sujetas a derechos. La me-

dida unilateral del gobierno estadounidense representó un duro golpe para la economía mexicana, ya que el mercado al que se dirigía el 70% de las exportaciones mexicanas amenazaba con reducir el valor real de las mismas de modo considerable. Convencido de la existencia de una “relación especial” con Estados Unidos el gobierno mexicano intentó una negociación con Washington para obtener un trato preferencial a las exportaciones mexicanas, propuesta que fue rechazada por Washington, lo que exhibió los límites de tal presunción (Ojeda Gómez, 1976: 219-220).

El desaire obligó a un cambio de rumbo: si la pretendida “relación especial” con Estados Unidos no era sino una utopía, era necesario cambiar a fondo la política hacia el exterior. En particular se insistió sobre la necesidad de retomar el camino trazado por López Mateos y de multiplicar los contactos políticos y económicos con el exterior como una fórmula viable de diversificación de los mercados internacionales para las exportaciones mexicanas.

El discurso pronunciado por Echeverría en la Asamblea General de la ONU en octubre de 1971 marcaría el punto de partida de una nueva política exterior para México, al abandonar la cautela que había caracterizado la política exterior de Díaz Ordaz. A partir de entonces, la preeminencia de la orientación prudente y eminentemente legalista que había dominado la acción exterior de México sería hecha a un lado en pos de un nuevo activismo internacional.

En dicha alocución, Echeverría censuró los designios de los países desarrollados por dirigir en exclusiva los asuntos internacionales, al tiempo que proclamaba la solidaridad entre los países en vías de desarrollo en sus esfuerzos por conseguir un intercambio comercial menos desigual. México se ubicaba así en lo que se consideraba era su ámbito natural, el de los países del Tercer Mundo (Wilkie, Meyer y Monzón, 1976: 449). A diferencia de López Mateos, sin embargo, el cambio iniciado en los años setenta no se limitaría a la política exterior propiamente dicha, sino que buscaría englobar también al comercio y la economía en general.

El giro se hizo manifiesto en la frenética actividad desplegada por Echeverría en el plano exterior. En los meses de marzo y abril de 1973 dio inicio la primera gran gira al exterior del mandatario mexicano, periplo que incluyó a Canadá, Gran Bretaña, Bélgica, Francia y, de manera inédita y reveladora de los afanes echeverristas por presentarse como un adalid del progresismo de cara a la galería, a la Unión Soviética y a la

China Popular. Al final de su sexenio, Echeverría visitó 32 países, incluyendo el Vaticano, y fue anfitrión de 30 jefes de Estado y de gobierno, incluyendo al dirigente de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), Yasser Arafat, a quien le ofreció la posibilidad de abrir en México una oficina de información de su movimiento,

De manera ostensible, la visita de Salvador Allende a México, en noviembre de 1972, sería utilizada por el gobierno de Echeverría para consumo interno al tratar de conseguir la legitimidad, que un amplio sector de la izquierda mexicana agraviada por la represión de 1968 y la matanza del 10 de junio de 1971, le negaba. Allende correspondió a los gestos de entusiasmo de su anfitrión mexicano al reconocerle blasones revolucionarios, que para la izquierda nacional eran inexistentes. De modo inverso, la política de acercamiento con Chile provocó el enfado, y la irritación incluso, de los sectores más conservadores del país, señaladamente los empresarios, quienes contemplaron con alarma la relación de Echeverría con Allende (Arriola, 1974: 507-547).

No obstante, la entusiasta retórica tercermundista de Echeverría tuvo sus límites. Así, en febrero de 1972 México estableció relaciones diplomáticas con China Popular, sólo a partir de que hubiera señales de distensión en la Guerra Fría, y únicamente después de que tuvo lugar el acercamiento entre Washington y Beijing.

Con todo, el punto culminante de la nueva política exterior tercermundista del gobierno de Echeverría habría de darse en abril de 1972, cuando el mandatario mexicano lanzó una iniciativa para concertar en el seno de Naciones Unidas una Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados, propuesta planteada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), celebrada en Chile.

Con la consecución de dicho tratado el gobierno mexicano buscaba no sólo que los países desarrollados dejaran de someter a sus intereses los intercambios comerciales con el Sur, sino que se entablaran relaciones económicas más equitativas entre los estados. Animada por ese propósito, la UNCTAD creó en mayo de 1972 un grupo de trabajo al que se le encomendó la tarea de elaborar un borrador de la Carta, y aunque países como Estados Unidos se opusieron a ésta y entorpecieron de modo ostensible las negociaciones, la Carta fue finalmente aprobada el 12 de diciembre de 1974 con 115 votos a favor, 6 en contra y 10 abstenciones por la Asamblea General, por medio de la resolución 3281, si bien no

tuvo un carácter vinculante, por lo que no pasó nunca del plano estrictamente declarativo.

La visita de Estado a Chile llevada a cabo por Echeverría en abril de 1972 inició también un acercamiento con el gobierno de Allende, con la obvia intención de reconciliarse con la izquierda mexicana. Con Chile el gobierno mexicano excedió el estricto ámbito diplomático y fue más allá de la confirmación de sus principios y sus tesis internacionales, al añadir acciones concretas al apoyo moral, iniciativas que se tradujeron en un incremento ostensible de la cooperación bilateral.

Así pues, ante la nacionalización del cobre chileno emprendida por el gobierno de Allende en julio de 1971, Echeverría no sólo apoyó el derecho a la nacionalización y expropiación y la competencia exclusiva de los tribunales chilenos para fijar el monto de las compensaciones debidas, sino que otorgó créditos al gobierno chileno como una forma simbólica de romper el cerco que los organismos financieros internacionales habían tendido al gobierno chileno (Arriola, 1974: 520). Dos años más tarde, frente a la escasez de combustible que padecía Chile, Echeverría ordenó el envío de ingenieros mexicanos y 400 mil barriles de petróleo y gasolina a ese país, para apoyar la reparación de una refinería que estaba fuera de servicio (Arriola, 1974: 526).

Tras el brutal derrocamiento del gobierno de Allende por las fuerzas militares de ese país, el gobierno de México, en estricto apego a la Doctrina Estrada, se abstuvo de emitir opinión alguna sobre el cambio de régimen; no obstante, rebajó a mínimos la relación bilateral, al tiempo que abrió las puertas de su embajada en Santiago para dar asilo y protección a los chilenos que huían de la feroz persecución desatada por la dictadura del general Augusto Pinochet.

De este modo, entre el 15 de septiembre y el 12 de octubre de 1973, el gobierno mexicano envió cinco vuelos especiales de la compañía aérea estatal Aeroméxico con la misión de trasladar a los primeros asilados a territorio mexicano, entre ellos la propia viuda de Allende, Hortensia Bussi. Muchos otros exiliados chilenos arribarían a suelo mexicano directamente desde Chile, bajo la protección del ACNUR, luego de haber estado confinados en campos de concentración, obteniendo de manera inmediata refugio político, en una decisión que honraba la tradición mexicana de asilo político.

A la postre, el 26 de noviembre de 1974 el gobierno mexicano tomó la decisión de romper relaciones diplomáticas con el gobierno militar de



Chile, en una decisión política que contravino de modo evidente la Doctrina Estrada, pero que se trató de justificar en las atrocidades cometidas por esa dictadura (si bien no hubo consistencia en ese sentido frente a los excesos cometidos por otras dictaduras en el Cono Sur). Los vínculos diplomáticos entre ambos países no habrían de reanudarse sino dieciséis años más tarde (Mendoza y Caamaño, 2004).

En efecto, frente a otros golpes de Estado acaecidos en el Cono Sur, el gobierno de Echeverría se ciñó a la Doctrina Estrada y no se pronunció respecto a los cambios de gobierno sobrevenidos en esos países. Pese a ello, su administración prosiguió una política de asilo a todas luces ejemplar de cara a los perseguidos políticos por las dictaduras resultantes. Así pues, en marzo de 1976 brindó protección diplomática al ex presidente argentino, Héctor J. Cámpora, en la embajada mexicana en Buenos Aires; asilo que se prolongó tres largos años, hasta que el gobierno militar concedió el salvoconducto para que pudiera viajar a México, luego de una campaña internacional para lograr su liberación (*Excelsior*, 1979).

Si bien muchos perseguidos optaron por irse a Europa, según las estadísticas oficiales, más de cinco mil chilenos y alrededor de 4 600 argentinos inmigraron a México (Véjar Pérez-Rubio, 2007; Yankelevich y Jensen, 2007). Los artistas, científicos y educadores sudamericanos hallaron en México un ambiente propicio para desarrollar sus ocupaciones. Su adaptación e integración se dio de manera destacada en las universidades, en la industria editorial, el periodismo y las artes (Palma Mora, 2005).

Sin embargo, no todos los chilenos o argentinos que llegaron a México como consecuencia de los cuartelazos de la década de 1970 pudieron solicitar asilo en las embajadas. La vigilancia sin tregua desplegada por los militares de esos países ante las sedes diplomáticas respectivas hacía difícil el ingreso de perseguidos a las representaciones extranjeras, en este caso a la de México, que en Chile dio protección a 500 personas. Por lo demás, las autoridades militares chilenas y argentinas se negaban sistemáticamente a conceder los salvoconductos necesarios para la salida de los asilados (Martínez Corbalá, 1999: 201 y 216).

Con gran dificultad el personal diplomático mexicano consiguió, hasta el rompimiento de relaciones con el gobierno militar en junio de 1974, las salvaguardias necesarias para la evacuación de las personas asiladas en la misión mexicana. No fue el caso de otras representaciones. Hubo una gran afluencia de perseguidos políticos latinoamericanos que

se internaron al país como refugiados, reconocidos como tales por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), mas no por el gobierno mexicano, ya que en aquella época la legislación mexicana no contemplaba la figura del refugiado. A otros sudamericanos no les fue posible comprobar de modo suficiente que eran sujetos de persecución política, por lo que no fueron considerados como asilados por los funcionarios mexicanos. Esta situación restringió el número de asilados en la embajada mexicana en Argentina. Por lo tanto, el asilo en la embajada mexicana en Buenos Aires se caracterizó por su reducido número, 63 personas en total, y por la larga permanencia en la sede diplomática de tres de ellos: el ex presidente Héctor J. Cámpora, su hijo Héctor Pedro Cámpora y Juan Manuel Abal Medina (Dutrénit Bielous y Rodríguez de Ita, 1991: 146-148).

Así, la mayor parte de los exiliados argentinos entraron a México bajo un estatus migratorio distinto al de asilado, por medio de visas de estudiante, o visitante con permiso de trabajo, lo que no impidió que fueran admitidos y amparados de la persecución que sufrían.

En cuanto a otras nacionalidades de exiliados sudamericanos, se trató de un número más reducido de personas las que conseguirían ingresar al país, fundamentalmente como asilados. Tales fueron los casos del exilio boliviano en 1971, resultado del golpe de Estado encabezado por el general Hugo Bánzer, e incluso del exilio uruguayo de 1973, fecha en la que el presidente Bordaberry concede un amplio poder a los militares. De acuerdo con informes registrados en la documentación oficial de la época, la mayor parte de las personas que buscaron asilo en la embajada mexicana en Uruguay, entre 1975 y 1976, salieron de ese país en calidad de protegidos, ya que el gobierno uruguayo se negaba a reconocer la existencia de asilados, y por lo tanto, a otorgar los salvoconductos correspondientes. El gobierno mexicano, en contraste, los acreditó como asilados (Dutrénit Bielous y Rodríguez de Ita, 1991).

La “nueva política exterior” tuvo como principales bases la presencia activa de México en el escenario internacional y la consecución de una diplomacia presidencial, en la que el ejecutivo asumió un papel protagónico en la ampliación de los vínculos con el exterior y el ejercicio de la diplomacia multilateral. En el gobierno de Echeverría se establecieron relaciones diplomáticas con 62 naciones; asiáticos, africanos y del Medio Oriente, que vinieron a sumarse a los 65 con las que México mantenía ya vínculos diplomáticos (Rico, 1991: 60).

En marzo de 1973 dieron inicio las giras presidenciales, en las que Echeverría se hizo acompañar por exageradas comitivas de empresarios, periodistas e intelectuales; estos viajes abarcaron a los países más importantes de Europa Occidental, Canadá y, de modo significativo, a la Unión Soviética y China Popular, es decir, dos países que bajo la entono asfixiante de la Guerra Fría habían estado muy lejos de la acción exterior de México. Un año más tarde, en febrero de 1974, Echeverría visitaría la República Federal Alemana, Italia, Austria y Yugoslavia. En todas estas giras buscó conseguir adhesiones a la Carta de los Derechos y Deberes de los Estados y promovió las relaciones comerciales mediante convenios. Durante estas misiones se procuró subrayar el carácter multilateral de la diplomacia mexicana por medio de encuentros con organismos como la FAO, el Club de Roma, la OIEA y la ONUDI (Rico, 1991: 33).

En septiembre de 1975 el régimen franquista condenó a la pena capital a once militantes de ETA y del FRAP. Las últimas ejecuciones del franquismo se produjeron días más tarde, el 27 de ese mes en las ciudades españolas de Madrid, Barcelona y Burgos, al ser ajusticiados cinco de los once sentenciados. Estas condenas, las últimas realizadas por la dictadura, a escaso mes y medio de la muerte del dictador, Francisco Franco, provocaron protestas multitudinarias y condenas contra el gobierno de España, en varias capitales de Europa y el resto del mundo, así como el retiro de los embajadores de Francia, Gran Bretaña, Italia, Suecia y Suiza, acreditados en Madrid.

Echeverría reaccionó el día mismo de los fusilamientos al declarar que éstos habrían de precipitar la caída de la dictadura (Rico, 1991: 61). Al día siguiente de las ejecuciones, el gobierno mexicano canceló toda comunicación telefónica, aérea, telegráfica y postal con España y emplazó a la línea aérea española Iberia, la Oficina de Turismo española y a la Agencia de Prensa EFE a cerrar sus oficinas en México, dando un plazo de 48 horas a su personal para abandonar el país, al tiempo que se comunicaba a los barcos españoles la prohibición de ingresar a aguas territoriales mexicanas. La Secretaría de Relaciones Exteriores comunicó a sus misiones en el exterior la orden de que se abstuvieran de emitir documentación alguna a ciudadanos españoles, excepción hecha de aquellos residentes en el país, o bien, perseguidos por la dictadura (De la Pedraja y Treviño, 1983: 96).

El día 29, por medio de un mensaje transmitido por el embajador mexicano ante la ONU, Alfonso García Robles, al secretario general de las Naciones Unidas, Kurt Waldheim, Echeverría pidió la expulsión

de España de la ONU e invitó a la comunidad internacional a imponer un bloqueo contra España que pusiera término a la dictadura franquista. Con tal objetivo, Echeverría pidió a Waldheim que se convocará con carácter urgente una reunión del Consejo de Seguridad para que, con base a los artículos 5 y 6 de la Carta de la ONU, se pidiera a la Asamblea General que “el régimen español sea suspendido del ejercicio de los derechos y privilegios inherentes a su calidad de miembro”, ya que argumentaba que la situación en aquel país ponía en riesgo la paz mundial (*Excelsior*, 1975; *Novedades*, 1975). Ante la petición, el Consejo de Seguridad se inhibió de convocar a la reunión con carácter de urgencia y desechó la demanda del presidente mexicano. Pese al desaire, la diplomacia volvió a la carga durante la Trigésima Asamblea General de la ONU, sin conseguir de nuevo respuesta alguna a su llamado (Rico, 1991: 62).

El régimen franquista reaccionó airadamente a la condena del gobierno mexicano, al organizar una manifestación multitudinaria en la madrileña Plaza de Oriente, en lo que fue la postrer aparición pública de un Franco ya visiblemente disminuido, arengando de forma por demás patética a unas masas vociferantes frente a una supuesta conjura internacional contra España, lo que dio la apariencia de una renovada legitimidad interna para la dictadura; es decir, precisamente lo opuesto a lo que había buscado el gobierno de Echeverría. Diversas figuras del franquismo contraatacaron además, evocando el papel desempeñado por Echeverría, como secretario de Gobernación del gobierno de Díaz Ordaz, en los sucesos que desembocaron en la masacre del 2 de octubre de 1968 (Pedraja y Treviño, 1983: 96).

A pesar de su teatral arrebato, la operación diplomática emprendida por el gobierno de Echeverría contra la dictadura franquista reportó muy pocos réditos y de hecho representó un sonado fracaso para la diplomacia mexicana, ya que la gestión de México no sólo no tuvo eco alguno en la Asamblea General, sino que además Echeverría no obtuvo ni el Premio Nobel de la Paz, ni la Secretaría General de la ONU, distinciones, ambas, a las que a las claras había aspirado, pese a sus protestas en sentido contrario.

La suspensión de contactos con España afectó también al ámbito económico, pues ocasionó la pérdida de un sinnúmero de transacciones entre ambos países (Fuentes Morales, 1984: 193). Por lo demás, cuando a finales de noviembre, poco después de la muerte de Franco, el gobierno de Echeverría sondeó la posibilidad de establecer relaciones

con España, la misión confidencial enviada por México para lograr dicho objetivo fue hoscamente rechazada por el nuevo gobierno de Carlos Arias Navarro, el cual manifestó claramente su renuencia a entablar cualquier tipo de contacto con México mientras Echeverría estuviera en el poder. El acercamiento con España tendría que esperar hasta la llegada de un nuevo presidente mexicano.

Con todo, el mayor fracaso de la política exterior echeverrista, el cual tuvo muy serias repercusiones para la economía nacional, se dio después de que México votara en noviembre de 1975 —contra de la tradición establecida de abstenerse de opinar sobre asuntos alejados de su ámbito geográfico— a favor de la iniciativa que equiparaba sionismo con el racismo en general y con el *apartheid* sudafricano en particular (Ojeda Gómez, 1976: 249-250). Dicho voto, junto con los intentos de mediación de Echeverría en el conflicto árabe-israelí, tuvieron como resultado un boicot turístico y de negocios organizado por la comunidad judía de Estados Unidos contra México, que desencadenó una importante caída del turismo procedente de ese país (Rico, 1991: 51). Tan grave fue la caída que el propio secretario Rabasa se vio obligado a viajar a Israel en un intento por apaciguar los ánimos caldeados. Pese a sus afanes, muy pronto sería remplazado en el cargo por Alfonso García Robles, artífice del Tratado de Tlatelolco, empresa por la que sería galardonado años más tarde —en octubre de 1982— como Premio Nobel de la Paz junto con la diplomática sueca Alva Myrdal, y quien hasta entonces se había desempeñado como representante de México ante las Naciones Unidas.

Pese a su estridente retórica tercermundista y antiestadounidense, la política exterior de Echeverría mantuvo cierto pragmatismo como se demuestra en el hecho de que, pese a la cercanía ideológica de su gobierno con las posturas del Movimiento de los No Alineados, México no buscó —y nunca fue confirmada— su adhesión a este grupo, en la medida en que tal posición habría implicado un desafío frontal a Estados Unidos. Algo semejante sucedería con el tema de la OPEP, ya que aun cuando México se había convertido en un país exportador de petróleo y que, por lo tanto, buscaba alinearse con los precios establecidos por esta organización, nunca manifestó ningún interés en unirse a la misma, ya que dicha adhesión hubiese implicado exponerse a la obligación de sumarse a medidas de corte político iniciadas por la OPEP, como el boicot, o bien perder clientes importantes para el petróleo mexicano, como Israel (Ojeda Gómez, 1976: 133).

El gobierno de Echeverría terminó en medio de una crisis económica devastadora expresada en una devaluación de 59% del peso mexicano, después de 22 años de paridad cambiaria estable; la deuda externa casi se triplicó, pasando de 9 220 millones a 30 000 millones de dólares de 1971 a 1976, lo que obligó al gobierno mexicano a negociar con el Fondo Monetario Internacional.

La “nueva” política exterior nunca alcanzó el éxito esperado, en parte porque se basó en actos aislados y con un alcance meramente retórico, y en parte por la fragilidad de la política económica echeverrista, que había roto con la ortodoxia del Desarrollo Estabilizador de las décadas previas. El descalabro económico del gobierno de Echeverría fue de tal dimensión que dejó hipotecada y sin sustento a la nueva política exterior. En realidad, en el sector que más se intentó conseguir una mayor distancia respecto a Estados Unidos —el comercio exterior— los efectos fueron incluso contraproducentes. La política de diversificación comercial tampoco dio los frutos esperados. La concentración de las exportaciones mexicanas hacia Estados Unidos entre 1970 y 1975 disminuyó de 68.4 a 59.9%, pero tal disminución pareció ser resultado de la contracción de la demanda estadounidense antes que de la apertura de nuevos mercados. En contraste, durante el mismo periodo el volumen de importaciones de bienes procedentes de Estados Unidos se incrementó ligeramente al pasar de 61 a 62%. De éste modo el déficit comercial con Estados Unidos creció de modo alarmante, a lo que se añadió el creciente endeudamiento con la banca internacional, que pasó de 9 200 millones de dólares en 1971 a cerca de 30 000 millones en 1976, saldo generado por una política de gasto público irresponsable y dispendiosa.

Todo ello llevaría al gobierno mexicano a buscar un arreglo con el FMI, hecho que fue asumido como una humillación a la soberanía nacional, con el fin de afianzar la maltrecha economía. Los costos políticos de la crisis económica fueron inmensos, pues no sólo se perdió la confianza en la veracidad y autoridad del gobierno, sino que la imagen pública del propio presidente se deterioró de modo alarmante, en medio de fuertes rumores sobre la inminencia de un golpe de Estado (Ojeda Gómez, 1976).

El gobierno de López Portillo arrancó así en medio de una crisis política y económica, por lo que en un primer momento pareció reducir su entusiasmo por el tercermundismo y demostró una mayor prudencia. Durante los primeros dos años de su mandato enfocó sus esfuerzos al

manejo interno de la crisis y a la recuperación de la confianza de los grupos empresariales nacionales y las organizaciones financieras internacionales, receladas por las exuberancias y predicaciones tercermundistas del echeverrismo.

Por lo tanto, la política exterior pareció pasar a un segundo plano, desprestigiada por los excesos en los que había incurrido el gobierno de Echeverría, tales como la misma retórica tercermundista, que los empresarios mexicanos estimaban como un protagonismo vacío, grandilocuente y estéril. Asimismo, los reveses diplomáticos que trajo consigo y los cabildeos y maniobras para que Echeverría obtuviera el Premio Nobel de la Paz o la Secretaría General de la ONU abochornaron a muchos mexicanos (Ojeda Gómez, 1986: 104).

Posiblemente, como reflejo de ese relegamiento de la política a un segundo plano, López Portillo no tuvo el menor empacho en designar a un ilustre desconocido, Santiago Roel, como secretario de Relaciones Exteriores, una figura sin antecedente alguno o vinculación siquiera con las faenas diplomáticas o académicas, lo que evidentemente constituyó un nombramiento eminentemente político, que redundó en una política exterior de bajo perfil en el primer tramo del sexenio lopezportillista.

Por otra parte, la crisis constreñía al gobierno a negociar con las instituciones financieras internacionales y a buscar un acercamiento con Estados Unidos desde una perspectiva de mayor ortodoxia y pragmatismo, al tiempo que reducía ostensiblemente su margen de maniobra, pues aumentó la dependencia respecto a ese país. Había temor de recaer en un bilateralismo excesivo con dicho país.

De hecho, el primer viaje al exterior de López Portillo tuvo lugar en febrero de 1977, a escasos dos meses de haber tomado posesión, al viajar a Washington a entrevistarse con Jimmy Carter y pedir su ayuda para la recuperación económica de México. La apertura de una nueva etapa, más amistosa, en las relaciones entre México y Estados Unidos, así como la consecución de una mayor ayuda estadounidense a la deteriorada economía de su vecino del sur, fueron los dos principales objetivos de la visita.

En la que fue su primera entrevista con un jefe de Estado extranjero, Carter se mostró especialmente amigable, pronunció algunas palabras en español y se refirió a una nueva era de estrecha colaboración entre ambos países. En especial, se refirió a la oferta mexicana de incrementar

sus envíos de gas natural a Norteamérica, a consecuencia de la crisis energética provocada por la ola de frío, que calificó como un gesto extraordinariamente amistoso. Durante sus cuatro días de estancia en la capital federal, López Portillo mantuvo entrevistas con los secretarios de Estado, de Defensa y del Tesoro, pronunció un discurso ante las dos cámaras del Congreso y se reunió con altos funcionarios del Banco Mundial, del Fondo Monetario Internacional y del Banco Interamericano de Desarrollo.

La economía fue el principal objetivo de la visita de López Portillo, quien declaró entonces que su país no quería ayuda de Estados Unidos, sino un incremento del comercio para equilibrar el déficit mexicano de la balanza comercial entre los dos países, cifrado en 1976 en cerca de 2 000 millones de dólares.

En efecto, López Portillo buscaba el fin de las trabas arancelarias que impedían a los productos mexicanos, agrícolas y manufacturados, su ingreso a los mercados de Estados Unidos. La búsqueda de inversiones estadounidenses en México, el incremento del turismo y la firma de un acuerdo sobre intercambio de gas natural mexicano por tecnología estadounidense, fueron otras de las metas de su viaje, al haber heredado una economía en situación crítica, con un tercio aproximadamente de la fuerza del trabajo desempleada o en subempleo, una moneda débil y un grave déficit exterior.

Para la nueva administración estadounidense el contacto con el también nuevo gobierno mexicano auguraba el fin de una etapa de relaciones muy tensas con su vecino del Sur. Echeverría había sido tenido como hostil al imperialismo estadounidense en los foros internacionales, lo que contribuyó a enfriar las relaciones y dejó pendientes numerosos problemas que afectaban a los dos países. López Portillo, en contraste, fue elogiado por la prensa estadounidense como amigo y admirador de Estados Unidos tal y como demostraban los nombramientos de su secretario de Relaciones Exteriores y de su embajador en Washington, ambos considerados como afines a Estados Unidos.

Ese mismo año, López Portillo alcanzó un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) por medio del cual comprometía a su gobierno a “limitar el endeudamiento público, reducir el medio circulante, restringir el gasto público, fijar topes a los aumentos de salario, liberalizar el comercio exterior y limitar el crecimiento del sector paraestatal de la economía” (Guillén Romo, 1990: 42-43). El gobierno mexicano cum-



plió con lo pactado únicamente el primer año de su gestión, ya que, con el descubrimiento de los yacimientos petroleros, la política económica dio un giro; a partir de entonces el Estado encauzó sus esfuerzos a la construcción de una nueva infraestructura petrolera.

Con la nueva prosperidad que representó el petróleo para México, el gobierno creyó haber encontrado un respiro a sus estrecheces económicas, fundando su optimismo en el impetuoso crecimiento económico que exhibió el país a partir de 1978 y que se prolongaría hasta los inicios de la década de 1980. Esta recuperación fue lograda en gran medida gracias a la exportación del petróleo en crudo, actividad que ocupó el lugar central de la economía mexicana a finales de los años setenta, ya que atrajo más de la mitad de la inversión pública. No obstante, el descubrimiento de vastos yacimientos petroleros y la posibilidad de explotarlos, en vista de los altos precios del energético en el mercado mundial, favorecieron la recuperación de la confianza perdida y el crecimiento económico y por lo tanto mejoró la estatura internacional y la posición negociadora de México, especialmente a partir de 1979.

Ya desde finales de 1978, con la bonanza petrolera en pleno vigor, López Portillo se sintió lo suficientemente seguro como para retomar —con fundamento en la fuerza internacional recién adquirida gracias al petróleo— la postura de Echeverría de un papel más activo para México en las relaciones internacionales. En 1979, tal vez para recalcar el cambio de orientación en la política exterior, y a causa de las crecientes críticas al canciller mexicano, López Portillo designó al diplomático e internacionalista, Jorge Castañeda y Álvarez de la Rosa, como nuevo secretario de Relaciones Exteriores, en sustitución de Roel, el 16 de mayo (Rico, 1991: 89-91). A ese nombramiento añadió el de Porfirio Muñoz Ledo como Representante Permanente ante la ONU. Con la llegada de Castañeda al cargo la diplomacia mexicana adopta, de manera gradual, un tono de discrepancia con la política exterior estadounidense en los foros internacionales, especialmente en lo relativo a la América Central.

Cuatro días más tarde, López Portillo sorprendió al anunciar la decisión de su gobierno de romper relaciones diplomáticas con la dictadura de Anastasio Somoza, apartándose de este modo de la tradición legalista de la Doctrina Estrada, al calificar las acciones de otro gobierno (Ojeda Gómez, 1986: 137). Con una tesis parecida a la utilizada por Echeverría al momento de romper relaciones con el Chile de Pinochet en 1973, López Portillo justificó su decisión invocando la violación sistemática

de los derechos humanos por parte del régimen somocista y lo que calificó como “genocidio del pueblo nicaragüense” (*Excelsior*, 1979).

A partir de esa decisión, México asumirá un papel protagónico en la región, haciendo proselitismo con otros gobiernos latinoamericanos —con escaso éxito— para que siguieran su ejemplo y rompieran con Somoza, a fin de aislarlo diplomáticamente y acelerar la caída de su régimen, y al encabezar la oposición a la iniciativa estadounidense de crear una Fuerza Interamericana de Paz que interviniera en la guerra civil nicaragüense. De este modo, al tomar partido abiertamente por uno de los bandos en disputa se rompía con la tradición legalista que había sido norma de la política exterior mexicana. El Departamento de Estado estadounidense tomó nota del cambio de orientación en la diplomacia mexicana, provocando con ello la irritación de ciertos sectores conservadores de dicho país. No fue casual entonces que comenzaran a circular rumores en Washington de que México estaba abasteciendo de armamento a los sandinistas (Ojeda Gómez, 1986: 140).

El 19 de julio de 1979 Somoza huye de Managua y triunfa la revolución sandinista. El gobierno de López Portillo apoya al nuevo gobierno nicaragüense, tanto moral como económicamente, buscando con ello la moderación de los sandinistas para evitar que por el aislamiento impuesto por Washington cayeran en la órbita soviética.

Gracias al petróleo, México pudo mantener una presencia auténtica y dar un contenido tangible a las proclamas de solidaridad con Centroamérica y el Caribe, mediante la provisión de hidrocarburos, suministrados parcialmente a través de créditos blandos, junto con Venezuela, sobre la base del llamado Acuerdo de San José. El 3 de agosto de 1980 López Portillo y su homólogo venezolano, Luis Herrera Campins, suscriben el convenio cuyos beneficiarios primeros fueron Costa Rica, Jamaica y Nicaragua, y que, al año siguiente, se hará extensivo a Barbados, El Salvador, Guatemala, Panamá y la República Dominicana. En virtud del arreglo, México y Venezuela se comprometían a aportar en partes iguales 160 mil barriles de petróleo a la región (Rico, 1991: 97-99).

Por lo demás, las nuevas rentas petroleras hicieron posible que México emprendiera esquemas de cooperación económica en la zona, lo que le valdría una real influencia política en la región. Con esa política, México signó entre 1979 y 1982 más de 200 convenios bilaterales de asistencia técnica con los países de América Central y el Caribe (Herrera y Ojeda Gómez, 1983: 77). Con Nicaragua en particular dicha ayuda alcanzó los

36 millones de dólares por concepto de donativos del gobierno mexicano y 72 millones adicionales, en préstamos que nunca fueron pagados. En ese sentido el petróleo constituyó el fundamento material que permitiría que México pasara de una política exterior activa, pero limitada a un plano meramente testimonial o declamatorio, a una política exterior fundada en hechos concretos (Ojeda Gómez, 1986: 134-135). Incluso, se llegó a pensar que las buenas perspectivas en el mercado petrolero harían de México en el mediano plazo una potencia intermedia, al otorgarle la posibilidad de contar con una nueva fuente de poder nacional que daba un fundamento real a la acción internacional del gobierno mexicano.

Superado el aspecto financiero de la crisis, con la economía en franca recuperación y con la confianza pública aparentemente restablecida, se dilataba de nuevo el margen de negociación del Estado mexicano. El gobierno mexicano parecía capaz de hacer frente una vez más a sus obligaciones con la banca privada internacional y con Estados Unidos con mayor holgura. Dicho cambio se evidenció en el segundo encuentro entre López Portillo y Carter en la Ciudad de México en febrero de 1979, cuando López Portillo se dirigió a su homólogo estadounidense con mayor aplomo e incluso aspereza, apoyado en el respaldo que le confería el activo petrolero recién descubierto en medio de una severa crisis energética internacional.

El acontecimiento más sobresaliente para México en materia de política exterior fue, no obstante, el restablecimiento de relaciones diplomáticas con España, en marzo de 1977, luego de 38 años de omisión. A fin de poder establecerlas con el Reino de España, fue necesario cancelar las que se sostenían, si bien testimonialmente, con la República española en el exilio, al ser México el último país en el mundo que aún las mantenía (Rico, 1991: 73). La reanudación de vínculos diplomáticos permitiría superar la confrontación directa que se había dado entre ambas naciones en los organismos internacionales en la etapa final del gobierno de Echeverría (Ojeda Gómez, 1998: 157-176). En el comunicado conjunto fue significativo que la parte mexicana haya insistido en enfatizar el término "establecimiento" de relaciones diplomáticas, en tanto que la parte española había subrayado el término "reanudación" de vínculos diplomáticos.

En una decisión por lo menos desconcertante, López Portillo nombró a su antecesor, Gustavo Díaz Ordaz, como primer embajador mexicano en Madrid desde 1939, lo que causó revuelo tanto en México como

en el exterior, en virtud de su papel en la represión en 1968, e incluso, precipitó la renuncia del embajador de México ante Francia, el escritor Carlos Fuentes. Previsiblemente, ante la tormenta desatada, Díaz Ordaz duró como embajador escasos 13 días.

A un mes de haberse establecido relaciones con Madrid, el presidente español, Adolfo Suárez, visitó México, iniciando un contacto entre ambos países, que no ha hecho sino crecer y estrecharse desde entonces. En octubre del mismo año, López Portillo viajaba a España, convirtiéndose en el primer presidente mexicano de gira oficial por ese país, visita que, en un gesto inusual, se prolongó por más de una semana (*ABC*, 1977). Finalmente, los Reyes de España correspondieron al gesto al realizar una visita a México en el mes de octubre de 1978.

Tres años más tarde, en enero de 1981, Petróleos Mexicanos (Pemex) adquirió 9.5% de las acciones de la empresa española Petróleos del Norte (Petronor). Así, con la participación accionarial más importante en el capital social de la refinería de Petronor, al formalizar la compra a la Compañía Arrendataria del Monopolio de Petróleos (CAMPSA) de un paquete representativo de 19.29% de la refinería vasca, y sumado al 15% que Pemex había adquirido española en el mes de julio de 1979, supuso una presencia total en el capital de Petronor de 34.29% (*El País*, 1981).

En cuanto a la relación con Estados Unidos, se hizo evidente un deterioro de las mismas a partir de 1978; desencuentro que se inicia a partir del fracaso de las negociaciones para la venta de gas mexicano a ese país. A principios del sexenio Pemex había anunciado que la nueva producción de hidrocarburos en el sureste del país incluiría la extracción de gas. La producción de éste alcanzó los 2 millones de pies cúbicos, lo que rebasaba, por mucho, la demanda doméstica, generándose un excedente para la exportación. Se valoró entonces que la salida natural a dicho excedente podría darse en el mercado estadounidense, por medio de la construcción de un gasoducto, ya que de ésta manera se reducirían los potenciales costos asociados a su licuefacción para su transportación en barco a otros mercados. En el frente doméstico, el anuncio del proyecto desató una fuerte oposición por parte de la izquierda mexicana, en especial por parte del ingeniero Heberto Castillo, quien tenazmente se oponía a la realización del proyecto.

Así dio inicio la labor de un ambicioso proyecto: la construcción de un gasoducto que habría de transportar el gas excedente desde los cam-

pos petrolíferos del sureste mexicano en Cactus, Chiapas, hasta la frontera con Texas en Reynosa, Tamaulipas. La infraestructura proyectada exigía para su concreción de financiamiento externo, mismo que pudo ser solventado al surgir varios clientes potenciales interesados en el proyecto. Esto permitió que México consiguiera financiamiento del Eximbank estadounidense. No obstante, una vez iniciada la construcción del gasoducto el financiamiento fue bloqueado por el secretario de Energía estadounidense Arthur Schlesinger, con el argumento de que el precio acordado por las compañías estadounidenses con México de 2.60 dólares por millar de pies cúbicos era superior al de 2.16 pagado al gas canadiense, lo que inevitablemente llevaría a que Canadá incrementara el precio de su gas (Rico, 1991: 80; Ojeda Gómez, 1986: 125-126).

Tal decisión provocó lógicamente la ira de López Portillo, quien había invertido un gran capital político en el proyecto frente a la oposición de la izquierda mexicana al mismo, lo que lo llevó a anunciar que el gasoducto sería desviado de su trazo original hacia Cadereyta, Nuevo León, para abastecer las necesidades de la industria regiomontana, lo que llevó a la relación con Estados Unidos a una gran tensión. En febrero de 1979, Carter visita México y la recepción no sólo fue fría, sino admonitoria. Un López Portillo crecido y asertivo a causa de la nueva riqueza petrolera reprocha duramente a Carter la conducta estadounidense frente a la cuestión del gas (Rico, 1991: 83). En México, el duro discurso de López Portillo generó reacciones favorables al presidente, pero en Estados Unidos la prensa lo utilizó para insistir sobre la debilidad supuesta de Carter y el agravio correspondiente a ese país, lo que a fin de cuentas ayudaría a los republicanos de línea dura y al triunfo electoral de Ronald Reagan en 1980, factura que se trasladaría al gobierno de Miguel de la Madrid, tal y como se verá más adelante. Se dio, además, un desgaste de la relación personal entre López Portillo y Carter, mismo que se convirtió en abierta antipatía mutua durante la visita de López Portillo a Washington en septiembre de ese mismo año (Ojeda Gómez, 1986: 161).

El deterioro de la relación bilateral que derivó de dichos desencuentros se manifestaría en diversos temas. Así, por ejemplo, el estallido del pozo petrolero Ixtoc I en agosto de 1979, que dio lugar a grandes derrames de crudo en el Golfo de México, con las consecuentes afectaciones ecológicas y económicas a las costas de Texas, produciría nuevas fricciones entre ambos países (Ojeda Gómez, 1986: 129).

En noviembre de 1979 un nuevo incidente enturbió aún más la relación bilateral. La decisión por parte del gobierno mexicano de no renovar el permiso migratorio de entrada a México al depuesto Sha de Irán, el 29 de noviembre de 1979, quien había fijado su residencia en Cuernavaca desde junio de ese año, provocó nuevos roces en la relación bilateral con Estados Unidos. El Sha había viajado en octubre a Estados Unidos para recibir atención médica, cuando un grupo de militantes islamistas ocupó violentamente la embajada estadounidense en Teherán y tomó como rehenes a más de 50 diplomáticos de ese país. Los raptos exigían a Washington la entrega del Sha, ultimátum rechazado por Estados Unidos. Cuando el Sha decidió volver a México, el gobierno de López Portillo decidió no renovarle el permiso migratorio y le negó la entrada al país, tal vez temeroso de alguna acción terrorista iraní como represalia. Aunque el gobierno estadounidense no se pronunció al respecto, el Congreso de Estados Unidos censuró el plante mexicano a través del senador Lloyd Bentsen, quien en forma apenas disimulada amenazó con represalias comerciales por la falta de cooperación en áreas vitales para Estados Unidos (Rico, 1986: 84).

La migración indocumentada fue otro motivo de controversia, principalmente en un momento en que la recesión en Estados Unidos había dado lugar a un agudo desempleo, lo que generó a su vez un clima anti-mexicano; en la prensa estadounidense comenzó a hablarse de una supuesta “invasión silenciosa”.

El rechazo mexicano a ingresar al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) y los conflictos en Centroamérica fueron otros temas sobre los que discurrieron los desencuentros entre los gobiernos de la época. Desde su rúbrica por 23 naciones en 1947, México se había mantenido al margen del acuerdo, al considerar que la protección otorgada a la industria nacional en el marco de la industrialización sustitutiva de importaciones pudiera ser puesta en entredicho. Cuando en 1979 se planteó la posibilidad de que México pudiera ingresar al acuerdo se dio un gran debate en el que por una parte se manifestaron aquellos que consideraban que el libre comercio sería benéfico para el país, ya que obligaría a una industria protegida e ineficiente a volverse más competitiva y moderna, y por otra quienes pensaban que tendría un efecto devastador sobre la pequeña y mediana empresa, con el consiguiente impacto en la tasa de desempleo. Al final prevaleció la opinión de los segundos, el 18 de marzo de 1980, cuando

López Portillo anunció el aplazamiento *sine die* del ingreso de México al organismo, dos meses antes del plazo concedido por el GATT para tomar una decisión sobre su posible ingreso (Rico, 1991: 88). Tras su inicial pragmatismo y moderación, López Portillo se presentaba ahora como un recio nacionalista, que comenzó a referirse al GATT como un círculo exclusivo que defendía los intereses de las naciones industrializadas a expensas de las naciones menos desarrolladas.

Pero fue la revolución sandinista en Nicaragua la que llevó a López Portillo a hacer que México desempeñara el papel de “potencia intermedia” respaldado por su petróleo, lo que abrió una brecha creciente en la relación con Estados Unidos. López Portillo estaba convencido de que México había alcanzado la autonomía gracias al petróleo, y que, por lo tanto, podía mantener una política exterior independiente e incluso contrapuesta a la estadounidense. Al final, la intransigencia de Reagan y la crisis económica de 1982 harían que tal empeño concluyera en desastre para López Portillo y para una política exterior que se creía emancipada.

Desde esa lógica debe leerse el comunicado franco-mexicano del 28 de agosto de 1981, en el que se le extendía al Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) y al Frente Democrático Revolucionario (FDR) el estatus de beligerante dentro de la guerra civil salvadoreña al reconocerlos “una fuerza política representativa”.<sup>7</sup> La declaración conjunta suscrita por los cancilleres de México, Jorge Castañeda, y de Francia, Claude Cheysson, supondría una ruptura con la política exterior tradicional, no sólo porque vulneraba el principio doctrinario de no intervención, sino porque reflejaba una postura política e ideológica en la que se tomaba partido, en un conflicto ajeno, por uno de los bandos en disputa (Covarrubias, 2013; Ojeda Gómez, 1986; Rico, 2010: 90-97).

A diferencia de lo sucedido con Nicaragua, el gobierno mexicano no rompió relaciones con El Salvador, más bien retiró a su embajador en 1980, dejando a un encargado de negocios al frente de la misma; es decir, redujo el nivel de la relación bilateral al mínimo. La decisión se tomó aparentemente como protesta por el asesinato de un periodista mexicano que cubría la guerra civil en ese país y por la falta de una respuesta satisfactoria de parte del gobierno salvadoreño al reclamo mexicano.

<sup>7</sup> El texto completo de la Declaración puede leerse en: <<http://www.cedema.org/ver.php?id=4611>>.

Con López Portillo se daría también la segunda participación de México en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el bienio 1980-1981, mediante su intervención como miembro rotatorio. México se había mantenido alejado del Consejo, al argüir con cautela acaso excesiva que no convenía al país meterse en problemas innecesarios con Estados Unidos, ya que sus intereses geopolíticos con frecuencia no coincidían con los de México. Así, durante los casi 60 años de vida de la organización, México sólo participó tres veces como miembro no permanente del consejo: en 1947, cuando tocó por sorteo ocupar un asiento durante un año; una segunda vez en el bienio 1980-1981, cuando López Portillo rompió con el tabú que impedía a México participar en el mismo; y la tercera, entre 2002 y 2003, cuando el gobierno de Vicente Fox pugnó afanosamente por la vacante latinoamericana, sin saber muy bien para qué la quería.

La participación de México en 1980-1981 tuvo lugar en un contexto de Guerra Fría renovada, significado entre otros sucesos por la invasión soviética de Afganistán, la amenaza de intervención estadounidense en Centroamérica, la guerra civil en Líbano y la primera Guerra del Golfo Pérsico entre Irán e Iraq. En ese entorno, México apoyó de manera activa el principio de la libre determinación de los pueblos, al respaldar los procesos de descolonización de Namibia y Rodesia del Sur (hoy Zimbabue), y, en el caso de Belice, participó directamente en las negociaciones con el gobierno británico conducentes a la independencia de dicho país. Del mismo modo, México propuso el análisis de la situación en Nicaragua por parte del Consejo de Seguridad, con el fin de impedir que dicho caso se tratara en la Organización de los Estados Americanos (OEA). México promovió también iniciativas para encontrar soluciones pacíficas y estables a las disputas internacionales de la época: la crisis de Líbano, la independencia de Namibia, la oposición a la agresión sudafricana a los países de la llamada Línea del Frente, formada por Angola, Botsuana, Lesoto, Mozambique, Tanzania, Zambia y Zimbabue, y el conflicto de Medio Oriente.

México condenó también las violaciones a los derechos humanos y a las libertades públicas perpetradas por el régimen del *apartheid* en Sudáfrica, y en consonancia con su resolución presidió el Comité del Consejo de Seguridad responsable del embargo de armas a ese país. Finalmente, es de destacar que México fue el principal promotor de la Resolución 479 de 1980, la cual llamaba la atención del Consejo de Seguridad acerca del conflicto entre Irán e Irak.



Con todo, fue en el ámbito regional donde más se dejaron sentir las nuevas capacidades de México en política exterior, fundadas en su abundancia petrolera recién adquirida. En 1977, a solicitud expresa del presidente panameño, Omar Torrijos, México se unió al grupo de estados latinoamericanos: Colombia, Costa Rica y Jamaica, que brindó un abierto apoyo a Panamá para recuperar la soberanía sobre el canal, aun a riesgo de provocar la contrariedad de ciertos grupos conservadores en Estados Unidos, lo que se interpretó como un primer gesto de disidencia del gobierno mexicano respecto a dicho país en ese sexenio (Rico, 1999: 76). Evidentemente se trató de un pronunciamiento meramente testimonial, aun cuando al parecer se rechazó una propuesta para construir una vía rápida en el Istmo de Tehuantepec, lo que hubiese redundado en grandes beneficios económicos para México, con el argumento de que se verían afectados los intereses de Panamá.

La crisis política y económica en Centroamérica de la década de 1970 obligó a miles de nicaragüenses y salvadoreños a salir de su país. Desde entonces, México se convirtió en un imán para la migración centroamericana, ya sea como tránsito hacia Estados Unidos o como lugar de destino (Aguayo, 1985: 21-28; CIREFCA, 1986: 6). En Guatemala los gobiernos de los generales Fernando Romeo Lucas García (1978-1982) y Efraín Ríos Montt (1982-1983) escalaron la represión y la violación de derechos humanos al nivel que los especialistas llaman terrorismo de Estado. A partir de 1981, como consecuencia de la política represiva en Guatemala, miles de campesinos —comunidades enteras— cruzaron la frontera en busca de refugio; éste fue el éxodo hacia México más numeroso en su historia, lo que terminó por convertirse, en palabras de Sergio Aguayo, en un problema de seguridad nacional, pues se calcula que por lo menos 80 000 guatemaltecos encontraron refugio en el país.<sup>8</sup> Aproximadamente la mitad de los 45 000 refugiados reconocidos fueron reubicados entre 1984 y 1985 hacia Campeche y Quintana Roo, lejos de los frentes de guerra guatemaltecos.

La discordia con Estados Unidos se exacerbó aún más con el apoyo de México a los movimientos revolucionarios en Nicaragua y El Salvador. En mayo de 1979 México rompió relaciones con la dictadura de

<sup>8</sup> Véase Luis Ortiz Monasterio, *Refugiados guatemaltecos en México: un final feliz*, Departamento de Derecho Internacional, Organización de Estados Americanos <<http://www.oas.org/juridico/spanish/ortiz.html>>.

Anastasio Somoza y reconoció el estatus de beligerante al Frente Sandinista de Liberación Nacional.

En agosto de 1980, México y Venezuela signaron el Acuerdo de San José, por medio del cual ambos países se comprometían a suministrar petróleo y créditos a los países centroamericanos. Entre 1980 y 1982 la ayuda económica de México a los países del área por este concepto alcanzó los 700 millones de dólares.<sup>9</sup>

A pesar de haber sido constantemente requerido a que lo hiciera, México se había rehusado sistemáticamente a presentar su candidatura al Consejo de Seguridad desde 1946, puesto que tal decisión entrañaba riesgos para una diplomacia más bien defensiva y cauta. En efecto, una presencia demasiado activa en el consejo acarrearba la posibilidad de serias desavenencias con otros estados, en especial con Estados Unidos, aunque también ofrecía la oportunidad de defender causas justas, presentar propuestas y, sobre todo, hacer valer y apoyar principios, más que a países en concreto. Durante los dos años de encargo (1980- 1981) encabezado por Porfirio Muñoz Ledo, la participación mexicana se caracterizó por su independencia y equidistancia respecto a las dos superpotencias. La decisión de participar de nuevo fue una de las más trascendentes de aquellas décadas, y se inscribió sin duda en la nueva dinámica de la política exterior mexicana a partir de finales de los años setenta. México aparecía entonces como una “potencia media emergente”, que contaba con la carta del petróleo en un momento de profunda inestabilidad en el Medio Oriente, derivada del derrocamiento del Sha Reza Pahlevi en Irán.

La segunda participación de México en el Consejo de Seguridad coincidió también con una fase crítica de las relaciones internacionales, con el creciente enfrentamiento político entre Estados Unidos y la Unión Soviética, mediante una guerra de declaraciones que originó ausencia de diálogo o siquiera de comunicación, donde se impuso el enfrentamiento. La postura mexicana fue que la crisis en las relaciones entre las superpotencias tuvo un doble origen: la intervención armada de la Unión Soviética en Afganistán y la decisión de la OTAN de instalar los llamados euromisiles en respuesta al despliegue soviético de los misiles SS-20. El gobierno de México condenó la intervención armada soviética en Afganistán, al votar a favor de una resolución de la Asamblea

<sup>9</sup> Sexto Informe de Gobierno de José López Portillo, México, 1982.

General, aprobada de manera abrumadora con 104 votos a favor, después del veto de la URSS en el Consejo de Seguridad, que llamaba al retiro inmediato de las tropas de aquel país, y consideró que ese acto era violatorio del Derecho Internacional y que, por lo tanto, contribuía a crear un clima “reminiscente de la Guerra Fría” (Secretaría de Relaciones Exteriores, 1985: 443-444).

En el mismo sentido, México votó en contra de las dos potencias hegemónicas del Consejo de Seguridad en ese periodo, pues su apuesta en pro de la paz proponía el empleo de los medios de solución pacífica en los casos de la guerra entre Irán e Irak; la escalada del conflicto árabe-israelí, agravada por la anexión de Jerusalén y de las alturas del Golán a Israel; la toma de rehenes en la embajada de Estados Unidos en Teherán; la política agresiva del régimen del *apartheid* en Sudáfrica hacia sus países vecinos; la proliferación de regímenes dictatoriales en América Latina, y la consecuente violación masiva de los derechos humanos, así como los enfrentamientos fratricidas en Centroamérica. Esta orientación marcó la actuación de México en el Consejo de Seguridad, con las consiguientes alteraciones en las relaciones bilaterales con las grandes potencias (Héller, 2008: 439).

En este periodo, el gobierno mexicano debió pagar un alto precio por su pertenencia al Consejo de Seguridad, ya que en uno u otro tema de la agenda tuvo que votar en contra de los intereses de Estados Unidos y de la Unión Soviética, toda vez que dichos estados intervinieron en diversos conflictos regionales. Estos costos tuvieron como resultado que las relaciones diplomáticas con el gobierno estadounidense se deterioraran durante el gobierno de López Portillo, aunado a que en agosto de 1981 firmara junto a Francia la declaración que reconoció al grupo beligerante salvadoreño Farabundo Martí de Liberación Nacional FMLN como fuerza política representativa, lo que le permitió a éste presentar ante las Naciones Unidas en 1982 una propuesta de solución política negociada (Gordon, 1989: 317).

Una última gran iniciativa del gobierno de López Portillo en materia internacional, poco antes de que el país se hundiese en una dramática crisis económica, tuvo lugar en octubre de 1981, cuando 17 jefes de Estado y de gobierno, entre los cuales destacó la presencia de Ronald Reagan, François Mitterrand, Margaret Thatcher, Zenko Suzuki, Zhao Ziyang e Indira Gandhi, junto con cinco ministros de Asuntos Exteriores, se reunieron en Cancún los días 22 y 23 de octubre, para tratar sobre la

naturaleza de una nueva interdependencia global: los países desarrollados parecían haberse percatado de la importancia que tenían los países menos desarrollados como proveedores de materias primas y consumidores de sus productos.

Se planteó entonces una lucha por lograr un sistema mundial que permitiera una economía más racional y un reparto más equitativo de los bienes.

El Norte, desarrollado, había sido alcanzado por la crisis económica del Sur, subdesarrollado; 22 naciones, las más representativas de ambos grupos, logran sentarse en una misma mesa para discutir sobre problemas comunes tales como el hambre, el comercio y las fuentes de energía, cuya resolución ya no dependía de una voluntad aislada. Los resultados finales fueron, no obstante, pobres: se acordó el inicio de negociaciones globales en la ONU, un programa a largo plazo para erradicar el hambre y la creación de una filial, el Banco Mundial, para ayudar a los países pobres a pagar su factura petrolera. Sin embargo, el hecho de haberse reunido es ya una proeza.

Aunque el diálogo Norte-Sur no era algo nuevo, únicamente se había llevado a cabo entre ministros y no entre jefes de Estado, como ocurrió en la Conferencia de París, en 1975, donde el Norte no demostró voluntad política de llegar a un acuerdo.

Antes y durante la cumbre, las naciones también conversaron entre sí, en reuniones bilaterales que podrán dar como resultado la concreción de acuerdos, la búsqueda de vías de entendimiento y disolución de diferencias. Pese a los avances logrados, faltó un calendario para el inicio de las negociaciones globales en las Naciones Unidas, y quedó fuera la necesidad de aumentar los recursos financieros para que los países pobres pudieran bastarse a sí mismos (*The New York Times*, 1981).

En cuanto a la economía nacional, la exportación de petróleo había permitido mantener cierto equilibrio, pero la situación se agravó pues no sólo aumentó la captación de recursos ya que la deuda externa pasó de 37 000 millones de dólares en 1978, a 71 000 millones de dólares en 1981 (Guillén Romo, 1990: 58). Dicho incremento se presentó gracias al alza en los intereses, que tan sólo con el aumento de éstos de 1 %, México tenía que pagar anualmente por concepto de intereses 323 millones de dólares. El nivel de endeudamiento se elevó tanto porque se difirió el plazo de los vencimientos de los préstamos obtenidos a partir de la crisis de 1976.

El dramático aumento de la deuda junto con la súbita depreciación de cuatro dólares por barril de petróleo en 1981, originó que al año siguiente México tuviera que recurrir nuevamente al financiamiento externo con el fin de detener la fuga de capitales y garantizar el servicio de la deuda externa, con la diferencia de que esta vez el vencimiento de los créditos era a corto plazo. Como resultado de la súbita caída de los precios del petróleo y el alza en los tipos de interés, el dólar duplicó su valor ante el peso (Guillén Romo, 1990: 47).

Frente a la devaluación de la moneda mexicana el gobierno de López Portillo reaccionó con la nacionalización de la banca privada, a la que le culpó de haber provocado la fuga de capitales, acción que a su vez redundó en una exacerbación mayor de la crisis económica.

El periodo presidencial de López Portillo concluyó en medio de una gravísima crisis financiera que deterioró seriamente la imagen internacional de México, al tiempo que profundizó la dependencia del país respecto a Estados Unidos. La sobreoferta de los países productores de petróleo y las políticas de ahorro de energía emprendidas por los países consumidores originaron, a partir de junio de 1981, un desplome abrupto de los precios del petróleo, lo que arrastró en su caída a la economía nacional petrolizada.

Los empréstitos contratados de forma irresponsable, sumados a la falta de previsión y a una corrupción galopante dentro del gobierno federal, terminaron no sólo por reducir a cero las utilidades petroleras, sino que multiplicaron la deuda externa y obligaron a la devaluación en más de 400% del valor de la moneda mexicana. El 17 de febrero de 1982, el Banco de México se retiró del mercado de cambios, con lo que el gobierno se vio forzado a declararse en moratoria de pagos y tuvo que devaluar la moneda de una paridad de 22 a 70 pesos por dólar (Mirón y Pérez Fernández del Castillo, 1988: 134-135 y 149). En agosto de 1982 López Portillo concluía su periodo presidencial en medio de una gran debacle, pues declaró la moratoria de la deuda externa y estatizó de modo precipitado y demagógico la banca, dejando al país virtualmente a la deriva.

## MIGUEL DE LA MADRID: ACTIVISMO ACOTADO POR LA CRISIS

Al igual que el de López Portillo, el gobierno de Miguel de la Madrid arrancaba en medio de una aguda crisis financiera y económica heredada de su predecesor, y mucho más grave. El desplome imprevisto de los precios del petróleo y el incremento de las tasas de interés dejaron al país en una situación de gran vulnerabilidad. La reincidencia de dos fines de sexenio económicamente catastróficos terminó por exacerbar la desconfianza de los empresarios, lo que retrajo las inversiones. Las tasas de inflación y desempleo aumentaban de forma dramática. En ese contexto se puso en marcha un severo programa de ajuste. En el exterior existían serias dudas acerca de la capacidad del nuevo gobierno por resolver la debacle económica.

En el plano exterior se redujo grandemente el margen de maniobra del que había disfrutado el país, gracias a los recursos petroleros; la crisis mexicana coincidía además con un recrudecimiento de la Guerra Fría, lo que acentuaba la vulnerabilidad frente a los desafíos provenientes del exterior, tales como las fluctuaciones de los precios del petróleo en el mercado internacional. En 1980 Ronald Reagan había ganado las elecciones en Estados Unidos con el compromiso de aumentar el gasto militar y enfrentar a los soviéticos en donde fuera preciso. Tanto Reagan, como la primer ministra británica, Margaret Thatcher, fustigaban sin sonrojo a la Unión Soviética y a la ideología comunista. Reagan llegó al extremo de tachar a la Unión Soviética de ser el “Imperio del mal” y predijo que el comunismo moriría en “el montón de cenizas de la Historia”, lo que provocó la indignación de la élite soviética y el envalentonamiento de los neoconservadores estadounidenses (Lewis Gaddis, 2005: 197).

Desde 1983 Estados Unidos se había lanzado a una nueva escalada militar, mediante el desarrollo de nuevo y sofisticado armamento, como bombarderos y misiles, pero especialmente por medio del desarrollo experimental de la Iniciativa de Defensa Estratégica, conocida como “La Guerra de las Galaxias” que pretendía, mediante la instalación de satélites situados en la órbita terrestre, tener la capacidad de interceptar los misiles enemigos en pleno vuelo. El pueblo estadounidense conservaba aún fuertes recelos acerca de la intervención militar directa a partir del desastre de la Guerra de Vietnam. Frente a tales reticencias, el gobierno de Reagan se inclinó por el uso de tácticas rápidas y de bajo costo para la intervención en los conflictos en el extranjero, como el uso de la

contrainsurgencia y la guerra de baja intensidad. A lo largo de 1983 el gobierno de Estados Unidos se involucró en la Guerra Civil libanesa, invadió Granada, bombardeó Libia y apoyó a los Contras, un grupo paramilitar anticomunista que buscaba derrocar al gobierno sandinista de Nicaragua. La crisis en Centroamérica se complicó aún más por la decisión del gobierno estadounidense de intervenir en la guerra civil salvadoreña mediante el envío de asesores militares en apoyo del gobierno salvadoreño (Lewis Gaddis, 2005).

Para México la llegada de Reagan a la presidencia de Estados Unidos supondría el agotamiento de la tolerancia estadounidense hacia la política exterior independiente que México había sostenido hasta entonces y el inicio de una ofensiva por parte de los sectores más conservadores del Partido Republicano contra el gobierno mexicano y el PRI, traducida en una serie de presiones tenaces e implacables, sin precedentes, al menos desde tiempos de Roosevelt.

Pese a las dificultades económicas que afrontaba el país, De la Madrid resolvió no aislarse del exterior por completo y emprendió una iniciativa diplomática para poner coto a la propagación de la Guerra Fría y de la intervención estadounidense en el conflicto centroamericano. Para dicho fin, se optó por un enfoque multilateral. En enero de 1983 los cancilleres de Colombia, México, Panamá y Venezuela se comprometieron a establecer un sistema de acción conjunta para promover la paz en Centroamérica, especialmente frente a los conflictos armados en El Salvador, Nicaragua y Guatemala, que amenazaban con desestabilizar toda la región (Ojeda Gómez, 1986: 182).

La iniciativa original corrió a cargo del primer ministro sueco Olof Palme y los premios nobel Gabriel García Márquez, Alfonso García Robles y Alva Myrdal, quienes convocaron a los presidentes de Colombia, México, Venezuela y Panamá, a que interviniesen como mediadores en el conflicto. El grupo se reunió por primera vez en la isla Contadora, en Panamá, de donde tomó su nombre y alertó sobre la escalada de los conflictos centroamericanos, buscando impedir la presencia militar de Estados Unidos en la región y evitar una intervención militar de ese país.

El plan de paz fue apoyado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la Asamblea General y muchos otros organismos internacionales y regionales. El objetivo general del gobierno mexicano era evitar que la confrontación Este-Oeste siguiera expandiéndose por América Latina y que, eventualmente, llegara a México. En septiembre

de 1983, a partir de la mediación del Grupo Contadora, los cancilleres de los países centroamericanos adoptaron un Documento de Objetivos en la ciudad de Panamá. Dicho protocolo declaraba la voluntad de los gobiernos centroamericanos por promover la democratización de sus países y poner fin a los conflictos armados, de conformidad con el Derecho internacional, a fin de revitalizar y restaurar el desarrollo económico y la cooperación en Centroamérica, y negociar mejores accesos a los mercados internacionales.

En septiembre de 1984 fue presentada el Acta de Contadora, para la Paz y la Cooperación en Centroamérica que incluía un minucioso proyecto de compromisos para la paz, la democratización, la seguridad regional y la cooperación económica. Del mismo modo establecía la creación de comités regionales para evaluar y dar seguimiento a dichos acuerdos.

El 29 de julio de 1985, en Lima, aprovechando el encuentro de presidentes que asistían a la toma de posesión de Alan García como presidente de Perú, Argentina, Brasil y Uruguay, anunciaron mediante un comunicado conjunto, la creación del Grupo de Apoyo a Contadora o Grupo de Lima. Ambos grupos de países, juntos, fueron conocidos como el Grupo de los Ocho. El Acta de Contadora obtuvo el respaldo generalizado de los países democráticos de América Latina, pero no contó con el apoyo crucial de Estados Unidos, a causa de la tenaz negativa de Washington a reconocer al gobierno de Nicaragua y a renunciar a las intervenciones militares unilaterales en la zona.

Aunque el Grupo Contadora no logró establecer un plan de paz aceptable para todas las partes involucradas, evitó la intervención armada norteamericana y sentó las bases para que dicho proyecto fraguase en los años posteriores. En ese sentido, los llamados Acuerdos de Paz de Esquipulas I y II derivaron de los esfuerzos de Contadora y permitieron reformular completamente la política centroamericana. El Acuerdo de Esquipulas II precisó un número de medidas tendientes a promover la reconciliación nacional, el cese de las hostilidades, la democratización, la celebración de elecciones libres, el fin de toda ayuda para las fuerzas militares irregulares, negociaciones sobre el control de armas y la asistencia a los refugiados. Asimismo sentó las bases para los procedimientos de verificaciones internacionales y facilitó una agenda para su puesta en marcha (Ojeda Gómez, 2007: 139-148).

El gobierno estadounidense se negó a reconocer este acuerdo debido al reconocimiento *de facto* que otorgaba al gobierno sandinista electo



democráticamente, al que Washington impugnó como ilegítimo y no democrático. El rechazo estadounidense no tuvo efecto alguno. Sin embargo se afirma que fue exitoso ya que en realidad fue un astuto ataque político al gobierno sandinista de Nicaragua. Eventualmente el acuerdo fue reescrito para satisfacer a todos los países involucrados. A fin de cuentas el éxito de Contadora no estribó en su defensa del libre mercado o del socialismo, sino en la defensa que llevó a cabo de la autodeterminación de los países de la región, sin interferencias, ni de Estados Unidos ni de la Unión Soviética (Ojeda Gómez, 2007: 139-148).

Por lo demás, durante la administración de De la Madrid fue notoria una disminución del interés de México por el activismo internacionalista y a favor de los países en vías de desarrollo, y una concentración del mismo en las problemáticas estrictamente latinoamericanas, sobre todo en los conflictos centroamericanos. Se dio, por lo tanto, un cambio de estilo, mas no de fondo, pues si bien se desarrolló una política exterior activa, ésta se hizo de forma discreta, o sea una diplomacia sin estridencias ni excesos retóricos (Ojeda Gómez, 2007: 199).

Con De la Madrid la política exterior mexicana se hizo necesariamente multilateral al buscar el apoyo de otros países de la región; ello se explica a partir de la particular coyuntura internacional en la que estuvo inmersa, con un marcado repunte de la Guerra Fría expresado en la intervención soviética en Afganistán, y la correspondiente tentativa estadounidense de solución de fuerza en Centroamérica, todo ello en medio de la crisis de la deuda en América Latina, que dio lugar a lo que luego se conoció como la década perdida de la región.

Como candidato presidencial De la Madrid había hecho escasa referencia a la política exterior. No obstante, ya como presidente, De la Madrid entendió o fue convencido que México no podía abstraerse del contexto internacional y que mucho menos le convenía hacerlo. De este modo, De la Madrid se convirtió en artífice del Grupo de Contadora, foro informal de concertación política creado el 9 de enero de 1983 en esta isla panameña por los cancilleres de México, Colombia, Venezuela y Panamá, con el objetivo de promover una salida pacífica para las guerras civiles de Nicaragua, El Salvador y Guatemala, por medio de negociaciones multilaterales.

De la Madrid y su gabinete de política exterior situaron los conflictos armados que asolaban la región en sus contextos locales, caracterizados por hondas fracturas políticas, sociales y económicas, y rebatieron como

simplificadora la visión de Estados Unidos que pretendía asociarlos a la divisoria global de la Guerra Fría y a la lógica de confrontación Este-Oeste: para la Administración de Ronald Reagan, las guerrillas, victoriosas en Nicaragua, e insurrectas en El Salvador y Guatemala, eran esencialmente manifestaciones del expansionismo comunista soviético en esa región del mundo. Washington hallaba especialmente reprensible la actitud de México hacia el régimen sandinista de Managua, postura que estimaba complaciente, si no es que abiertamente encubridora, a pesar del flagrante carácter antidemocrático de la Junta de Gobierno que había derrocado a la dictadura somocista.

El trabajo del Grupo de Contadora resultó decisivo para el inicio, tras la adopción de los Acuerdos de Esquipulas II de agosto de 1987, que se basaban en el proyecto de una paz firme y duradera en Centroamérica, animado por el presidente costarricense Óscar Arias, de procesos de paz civil y reconciliación nacional en todos los países de la zona. Gracias a dichos procesos, Centroamérica pudo dejar atrás los asfixiantes niveles de violencia política, tras décadas de represión, insurgencia y guerra sucia, y muchos miles de muertos, en las postrimerías de los años ochenta.

A pesar de las divergencias con Washington respecto a Centroamérica, el gobierno de De la Madrid intentó cultivar la relación bilateral con Estados Unidos a medida que los intercambios comerciales y la cooperación entre ambos países crecían en importancia. Como ejemplo de dicha aspiración cabe destacar los seis encuentros presidenciales sostenidos por De la Madrid y Reagan a ambos lados de la frontera a lo largo de un mismo número de años. De la misma manera, se estrecharon las relaciones con España, que habían sido reanudadas por el gobierno anterior. A partir de entonces, ambos países se convertirían en socios estratégicos, intensificando sus intercambios y cooperación en los ámbitos cultural, económico y político de forma por demás destacada.

En septiembre de 1985 ocurrió una tragedia sin precedentes en la historia contemporánea de México. A las 7:19 de la mañana del día 19 tuvo lugar un sismo de magnitud de 8.5 grados en la escala de Richter, que provocó la destrucción de zonas enteras de la Ciudad de México y un número indeterminado de muertos y heridos. La comunidad internacional reaccionó ante esta catástrofe ofreciendo el envío de ayuda de emergencia. La reacción del gobierno de De La Madrid ante esta oferta fue negativa, aduciendo que México se bastaba a sí mismo para enfren-

tar la emergencia. Dicha respuesta, que muchos consideraron en su momento, fundada en un falso y absurdo orgullo nacionalista y en una percepción absurda de la soberanía nacional, provocó, junto con la parálisis inicial exhibida por ese mismo gobierno ante la magnitud de la tragedia, severas críticas que obligaron al gobierno mexicano a retractarse de su obstinación inicial y aceptar la ayuda ofrecida desde el exterior.

Pese a las tentativas del gobierno delamadridista por mejorar la relación con Estados Unidos, éstas se deterioraron ostensiblemente como resultado del activismo de México en Centroamérica. El gobierno de Reagan cambió la pauta que habían seguido los gobiernos estadounidenses respecto a la relación con México, al pasar de las presiones diplomáticas discretas a la crítica abierta del gobierno mexicano, acusado ahora de anacrónico, incompetente y corrupto.

Las fricciones con Estados Unidos alcanzaron su clímax en febrero de 1985 con el secuestro, tortura y asesinato del agente de la DEA adscrito al Consulado de Estados Unidos en Guadalajara, Enrique Camarena, en el que, aparentemente, estuvieron involucrados y coludidos narcotraficantes y policías locales. El impacto de dicho crimen sobre la agenda bilateral se tradujo en presiones sin precedentes —al menos desde Roosevelt— del gobierno de Reagan sobre el gobierno de México. La corrupción se convirtió en un pretexto para que Estados Unidos intentase influir sobre la política interna, especialmente en el ámbito de la procuración de justicia y para doblegar el activismo mexicano en Centroamérica. Al mismo tiempo, la prensa estadounidense comenzó a cubrir con mayor frecuencia asuntos mexicanos, generalmente de un modo negativo y tendencioso, recalcando los problemas, errores y fallas del gobierno y la sociedad mexicanos. El embajador estadounidense, John Gavin, criticó sin reservas el manejo de la contingencia que hizo el gobierno de De la Madrid después del terremoto de 1985 y sostuvo diversas reuniones con dirigentes del opositor Partido Acción Nacional (PAN), lo que llevó a varias figuras del gobierno y del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a acusarlo de injerencista y a pedir, incluso, que el gobierno lo declarase *persona non grata* y se le expulsara del país (Mazza, 2001: 19). Por su parte, el propio gobierno de Reagan acusó a México de estar coludido con el tráfico de drogas y censuró la corrupción de “algunas autoridades mexicanas”, mientras ordenaba una estricta revisión en las aduanas fronterizas, lo que entorpeció el comercio y los intercambios entre ambos países (*The New York Times*,

1985; Chabat, 2000: 57). Al cabo de unas semanas la economía de la zona fronteriza había sido gravemente afectada.

La escalada contra el gobierno mexicano continuaría a lo largo de 1986. En mayo, el senador conservador Jesse Helms, presidió la primera de una serie de audiencias del Comité de Relaciones Exteriores del Senado relativas a México, en las que participó el subsecretario de Estado, Elliot Abrams, entre otros funcionarios. Todos los ahí presentes criticaron duramente al gobierno mexicano por la corrupción, el narcotráfico y el fraude electoral

Ante la presión de ciertos sectores de la sociedad estadounidense, que venían manteniendo una actitud hostil hacia los indocumentados mexicanos, el gobierno de Reagan buscó zanjar de manera taxativa y unilateral el tema de la migración, sin consultar a su contraparte mexicano. El 8 de octubre de 1986, la Cámara de Representantes de Estados Unidos aprobó la introducción de una serie de enmiendas altamente restrictivas a la Ley de Inmigración. La llamada Ley Simpson-Rodino emergió en un ambiente social dispuesto a la introducción de medidas restrictivas, tales como duras sanciones a los empresarios que contrataran a trabajadores indocumentados, medidas coercitivas tales como un riguroso control de fronteras, el reforzamiento de la vigilancia e inspección interior, así como la puesta en marcha de mecanismos expeditivos de expulsión (Gastélum Gaxiola, 1991: 167-169).

Para legitimar la reforma se aprovechó un clima de opinión alarmado por otras dos cuestiones consideradas como de alto riesgo para la seguridad nacional de Estados Unidos: el terrorismo y el narcotráfico. El 15 de abril, Estados Unidos había bombardeado Trípoli. El tirano libio, Muamar Gadafi, había amenazado con vengar el ataque, lo que dio pábulo a todo tipo de especulaciones acerca de la porosidad y la vulnerabilidad de la frontera mexicano-estadounidense y cómo ésta podría ser utilizada por el dictador libio para lanzar un ataque contra Estados Unidos. Ello llevó a Washington a cancelar visas para aquellos ciudadanos de terceros países de visita en México. Por otra parte, como se ha visto, el tráfico de estupefacientes provenientes de México se había convertido en una cuestión medular y espinosa de la agenda bilateral, tendencia que habría de extenderse y exacerbarse hasta nuestros días.

En Estados Unidos predominaba la idea de que los traficantes de drogas se mezclaban con los trabajadores indocumentados mexicanos para cruzar la frontera. Se daba también entre amplios círculos de opinión la

amalgama falaz que vinculaba la presencia de trabajadores indocumentados mexicanos con un incremento de la criminalidad en el lado estadounidense de la frontera (García y Griego, 1987: 437).

En México, la aprobación de la ley Simpson-Rodino provocó alarma ya que llegó a pensarse que provocaría una deportación masiva de indocumentados mexicanos o una militarización de la frontera, ante la incapacidad manifiesta de un mercado de trabajo deprimido para reabsorberlos. Se llegó al extremo de apuntar la posibilidad de una inminente expulsión masiva de cientos de miles de mexicanos (*Uno Más Uno*, 1987; *Excélsior*, 1987). Al final, a pesar de las amenazas, la controversia fue diluyéndose.

En agosto de ese año De la Madrid viajó a Washington, lo que dio inicio a un deshielo en la deteriorada relación bilateral (*The New York Times*, 1986). A ello contribuyó, sin duda, la revelación del escándalo Irangate por la prensa estadounidense, lo que habría de disminuir aún más las presiones del gobierno estadounidense sobre México.

El 25 de julio de 1986 culminó el proceso de negociación para que México se hiciera miembro del GATT, al firmarse en Ginebra, Suiza, el protocolo en el que México aceptaba formalmente adherirse al mismo (*Excélsior*, 1986; *El País*, 1986). La adhesión de México al GATT fue el resultado de un prolongado proceso de negociación en el que, durante cerca de ocho meses, los negociadores del gobierno mexicano y aquellos del organismo internacional expusieron y debatieron sus puntos de vista acerca de los límites de las obligaciones y derechos que México adquiriría como país miembro. El proceso se inició el 22 de noviembre de 1985, luego de que De la Madrid girase instrucciones precisas al titular de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) para que este ministerio condujera las negociaciones tendientes a la incorporación de México al GATT (Serra Puche, 2010: 177-179).

El ingreso de México a dicho organismo marcaría el inicio de un cambio de rumbo para la economía mexicana significado por el abandono progresivo del proteccionismo y del estatismo que había caracterizado a los gobiernos mexicanos desde finales de la Segunda Guerra Mundial y la nueva adhesión a los principios del liberalismo económico. En términos de política exterior dicho viraje se reflejaría en la abdicación de una política exterior activa y su recambio por una diplomacia de bajo perfil y de no confrontación con Estados Unidos. Es muy probable que el cambio de orientación haya sido consecuencia de las durísimas

presiones ejercidas por Washington sobre el gobierno de De la Madrid en la década de 1980, así como del fracaso relativo de los esfuerzos del Grupo Contadora. En todo caso, el final de la Guerra Fría habría de acelerar dichas tendencias, tal y como se verá más adelante.

En noviembre de 1987, al final de su gobierno, De la Madrid fue anfitrión, en Acapulco, de la I Reunión de presidentes del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política o Grupo de Río, que entonces recibía el nombre de Grupo de los Ocho y que provenía de la fusión en diciembre del año anterior del Grupo de Contadora y de su Grupo de Apoyo. Los ocho presidentes participantes adoptaron el llamado Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia, documento básico de un organismo concebido por sus creadores como un foro regional de diálogo y concertación política, y como el interlocutor autorizado de los estados latinoamericanos con terceros países.

Al margen de sus muchos fallos en otros frentes, a De la Madrid y su gabinete de política exterior debe reconocérseles el mérito de haber sido capaces de mantener una diplomacia autónoma en condiciones de en gran adversidad, como fue la grave crisis económica que castigó la integridad de su periodo presidencial, y ante las presiones y embates sin cuento que debió soportar de parte de un gobierno hostil y beligerante como fue el de Ronald Reagan.

#### CAMBIO DE RUMBO: SALINAS DE GORTARI Y LA APERTURA AL EXTERIOR

La llegada de Carlos Salinas de Gortari a la presidencia de México se dio en medio de una crisis política sin precedentes, luego de una elección contestada en la que la oposición en su conjunto se alzó por primera vez con 49% de los votos, de acuerdo con las cifras oficiales. La izquierda mexicana coligada en el llamado Frente Democrático Nacional al clamar fraude electoral cuestionaba la legitimidad misma del nuevo gobierno. Los controvertidos comicios de 1988 pusieron además al gobierno mexicano bajo la lupa de la prensa internacional, la cual se hizo eco de las acusaciones de fraude enderezadas por la oposición contra el gobierno mexicano (*Le Monde*, 1988; *The New York Times*, 1988; *El País*, 1988). Causó gran sorpresa, por lo tanto, la presencia de Fidel Castro en la ceremonia de toma de posesión de la presidencia

de Salinas, lo que provocó el desconcierto de la izquierda y supuso un respiro para el nuevo presidente.

Al igual que su predecesor, Salinas de Gortari asumió el poder en medio de una muy grave y persistente crisis económica, aparentemente intratable. La situación económica del país era de una enorme debilidad como consecuencia de la crisis de la deuda que no cedía. La inflación había aumentado espectacularmente, en tanto que el peso se depreciaba de forma imparable, la confianza de los inversionistas era inexistente y por consecuencia no había inversión productiva. La deuda externa ascendía a más de 100 mil millones de dólares, equivalentes al 58.1% del PIB.

Alarmado por la persistencia del problema de la deuda de México y de otros países latinoamericanos, el secretario del Tesoro estadounidense, Nicholas Brady, impulsó una iniciativa de alivio de la deuda, mediante la reducción de la misma por los bancos acreedores, propuesta que contó con el apoyo tanto del Banco Mundial como del Fondo Monetario Internacional. El proyecto que pasó a ser conocido como Plan Brady de reducción de la deuda, fue diseñado para facilitar la recuperación económica de los países deudores, pero al precio de condicionar la ayuda a que los países deudores emprendieran profundas reformas estructurales que avalaran el pago de la deuda. Dichas reformas incluían la privatización de empresas públicas, la reducción del gasto público, la apertura comercial y la desregulación de sus mercados. En febrero de 1990 el gobierno mexicano alcanzó un acuerdo con el comité asesor de bancos y bajo el esquema del Plan Brady se convino reestructurar cerca de 48 mil millones de dólares de deuda (Covarrubias, 2010: 24).

Fueron tales exigencias las que llevarían al gobierno de Salinas de Gortari a tomar una serie de medidas audaces que significaron, en última instancia, un cambio de rumbo para el país y una ruptura con lo que había sido la naturaleza misma del régimen posrevolucionario. El cambio de modelo de desarrollo económico implicaría, también, un vuelco para la política exterior de México.

El arribo al poder de Salinas de Gortari coincidió en el tiempo también con el fin de la Guerra Fría. En la URSS, tras una sucesión de gerontócratas, un joven reformista, Mijaíl Gorbachov, había alcanzado la Secretaría General del Partido Comunista de la Unión Soviética en 1985, iniciando un ambicioso proceso de transparencia y reestructuración económica, *glasnost* y *perestroika*, que buscaba revertir el estancamiento económico. Por su parte, la Comunidad Económica Europea avanzaba

en su proceso de integración al transformarse en la Unión europea, tras la firma del Acta Única Europea, por medio de la cual, los estados miembros se comprometían a eliminar las barreras al comercio y al trabajo, mediante el libre tránsito de mercancías y personas, fondos para reducir las asimetrías entre los países miembros, la adopción de una moneda única, y la búsqueda de la cohesión social por medio de la universalización de un Estado benefactor.

El ocaso del mundo bipolar y los consiguientes ascenso y consolidación de la globalización plantearon serios interrogantes acerca de la naturaleza que habría de asumir a partir de entonces el sistema internacional. ¿Habría de transformarse acaso en un sistema *unipolar* en el que Estados Unidos impondría la agenda en tanto única superpotencia? O bien, ¿emergería un sistema *multipolar* en el que diversas potencias mantendrían conjuntamente el equilibrio y la paz mundial? ¿Se impondría el sistema liberal-democrático y el libre mercado tal y como sugerían algunos estudiosos, o bien, los conflictos se suscitarían a partir de las fracturas culturales, dando lugar a un choque de civilizaciones? (Huntington, 1993; Fukuyama, 1989).

Los acontecimientos mundiales señalaban el agotamiento del modelo de economía centralmente planificada. Parecía no haber más alternativa para las naciones en desarrollo que la adopción de la primacía del libre mercado, la reducción de la intervención estatal en la economía y la liberalización económica, especialmente después de una década de estancamiento económico e inflación crónica para los países de América Latina y el fracaso del estatismo en México.

En la presidencia de Salinas de Gortari, la política exterior adquirió un sesgo económico muy marcado. Hubo una concentración, quizás excesiva, de las relaciones exteriores con el Norte industrializado y, en particular, con Estados Unidos. Muchos postulados de la política exterior tradicional fueron abandonados en aras de conseguir la anhelada integración al mundo desarrollado. De este modo, la posición de México frente a Estados Unidos pasó de una política exterior de corte progresista, con autonomía relativa y de disidencia ante ciertos temas, a una esencialmente conservadora, subordinada y de colaboración plena con Washington (Novelo Urdanivia, 2000: 280).

Su gobierno profundizó radicalmente la apertura económica iniciada por De la Madrid, de suerte tal que para 1991 México se había convertido ya en una de las economías más abiertas del mundo. No obstan-



te, la liberalización económica emprendida por el gobierno mexicano no fue acompañada de una correspondiente apertura política, quizás por la percatación por parte del gobierno salinista del fiasco de Gorbachov al llevar a cabo ambos procesos de apertura de forma simultánea; tentativa reformista que, en última instancia, concluiría en la desintegración de la URSS en 1991. No sorprende, por lo tanto, que el gobierno de Salinas de Gortari haya sido refractario a aceptar y a hacer suyos los cambios implícitos en la llamada nueva agenda internacional (Macouzet, 1994: 701). Por otra parte, el pragmatismo de su gobierno llevó a una concentración de las relaciones exteriores de México con los países del Norte industrializado, y muy especialmente con Estados Unidos. Hubo una sensible mejoría en la relación con Washington respecto a la que había tenido el gobierno anterior, en la medida en que Centroamérica dejó de ser factor de discordia entre ambos países. En suma, la de Salinas fue una política exterior eminentemente conservadora, pragmática y dependiente, e incluso de virtual alineamiento con Washington en varios temas.

En un primer momento, el gobierno de Salinas de Gortari redujo su activismo en Centroamérica. Frente a las intervenciones estadounidenses en Panamá, Haití e Iraq, la posición mexicana fue más bien tibia y omisa. El nuevo presidente encauzó por completo los esfuerzos de su diplomacia a la firma del Tratado de Libre Comercio. De hecho, la Secretaría de Relaciones Exteriores asumió en ese sexenio un papel subordinado a la Secretaría de Comercio, encabezada entonces por Jaime Serra Puche, quien llevaría la batuta de esa negociación. No obstante, hacia la mitad del periodo presidencial se hizo evidente que a pesar del cambio en la política económica, se había preservado una parte significativa de las posiciones y discurso tradicional de México en la ONU y la OEA, contradiciendo incluso las orientaciones estadounidenses ante ciertos temas internacionales.

Ante las grandes mutaciones y la incertidumbre generadas por el fin de la Guerra Fría, se optó por prescindir del principio tercermundista de la política exterior de México. La gira europea supuso una decepción, Europa se hallaba ensimismada e inmersa en el final de la Guerra Fría, la caída del Muro de Berlín y la apertura de los países del antiguo bloque oriental. El del Pacto de Varsovia significó la desaparición de un bloque alternativo y el aparente triunfo y supremacía del modelo democrático liberal y de libre mercado (Fukuyama, 1989).

Con esa lógica se aceleró e intensificó la conformación de mecanismos económicos regionales. Ante tan inéditas circunstancias, un número creciente de países, incluido Estados Unidos, buscaron establecer nuevas alianzas, fundamentalmente como respuesta al desafío que representaba una Europa unificada que aceleraba su proceso de integración. Implícita a la aceleración de la integración fue la noción de que para poder competir de modo eficiente en el nuevo escenario económico internacional era inevitable trascender el modelo de economía cerrada y aislacionista, que se tenía por agotado.

El nuevo escenario significó también que los países en vías desarrollo dejaron de ser vitales estratégicamente hablando para el mundo desarrollado. Los márgenes de maniobra para navegar entre las grandes contradicciones de las grandes potencias se redujeron, en especial para América Latina. En el caso de México, el nuevo contexto impuso una constricción de sus relaciones con Estados Unidos, lo que acrecentó todavía más su dependencia con respecto a ese país (Garza Elizondo, 1996: 642). Así, en aras de reducir la confrontación con Estados Unidos, México limitó de modo ostensible su protagonismo en América Central y asumió posturas más bien tibias y ambiguas ante la Guerra del Golfo de 1990-1991, o la intervención militar del gobierno de Clinton en Haití, en septiembre de 1993. La excepción a dicha postura la constituyó tal vez la condena hecha por el gobierno mexicano tanto en la OEA como en la ONU, a la invasión de Panamá por Estados Unidos en diciembre de 1989, censura que incluyó el retiro del embajador de México ante Panamá y el hecho de que por dos años no haya habido representación diplomática en aquel país (Salinas de Gortari, 2013).

Apenas renegociada la deuda externa, durante el viaje de Salinas de Gortari por Europa en febrero de 1990, gira que incluyó la reunión de Davós, Suiza, y en la que se buscó divulgar las reformas económicas emprendidas por su gobierno y atraer las inversiones europeas hacia México, se hizo evidente que Europa estaba absorta con la transformación de la antigua Europa Oriental después de las revoluciones de 1989 y que México no podría competir con los países de la antigua Europa Oriental recién liberados de su condición de satélites de la Unión Soviética (Garza Elizondo, 1996). Por otra parte Japón y las dinámicas económicas del sudeste asiático se hallaban inmersos en un proceso de integración económica cada vez más cuajado, por lo que el mercado mexicano no parecía demasiado apetecible o atractivo.

Ante tal evidencia, Salinas de Gortari giró instrucciones a su secretario de Comercio para que entablara negociaciones con Estados Unidos de cara a la firma de un acuerdo comercial, y a su Secretario de Hacienda, Pedro Aspe, para que lanzara un ambicioso programa de privatizaciones, por el que fueron desincorporadas aerolíneas, la telefónica nacional, así como la banca nacionalizada por López Portillo. Cobraba vida de este modo, el llamado Espíritu de Houston, fraguado en noviembre de 1988, durante el encuentro entre los presidentes electos de México y Estados Unidos, en el que George Bush planteó la posibilidad de pactar un acuerdo de Libre Comercio semejante al que Estados Unidos había firmado con Canadá en 1988. Se buscaba constituir un bloque económico que hiciera frente al europeo y al asiático. No obstante, en aquella ocasión Salinas optó por no asociar la negociación para reducir el monto de la deuda externa con la apertura comercial, recelando quizás, que Estados Unidos aprovechara la coyuntura para obtener concesiones no deseadas.

Tras intensas negociaciones el Senado estadounidense aprobó el acuerdo que entró en vigor el 1 de enero de 1994. El Tratado de Libre Comercio (TLC) se comenzó a negociar a fin de facilitar el comercio entre México y sus vecinos del norte: Estados Unidos y Canadá. En diciembre de 1992, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) fue firmado por los presidentes Salinas de Gortari, George Bush y por el primer ministro canadiense, Brian Mulroney. Este acuerdo entró en vigor en enero de 1994, tras ser aprobado por las cámaras legislativas de los tres países firmantes. Los objetivos del tratado según lo dispuesto en su artículo 102 son: *a)* eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación trilateral de bienes y de servicios entre los territorios de las Partes; *b)* promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio; *c)* aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las Partes; *d)* proteger y hacer valer, de manera adecuada y efectiva, los derechos de propiedad intelectual en territorio de cada una de las Partes; *e)* crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento de este Tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias; y *f)* establecer lineamientos para la ulterior cooperación trilateral, regional y multilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios de este tratado.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Texto integral del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en <[http://www.sice.oas.org/trade/nafta\\_s/indice1.asp](http://www.sice.oas.org/trade/nafta_s/indice1.asp)>.

El tratado estableció una serie de instituciones de tipo trinacional para administrar y vigilar la correcta implementación de las disposiciones del mismo. La firma del TLC fue vista por algunos sectores de la sociedad civil y en especial por la oposición política de izquierda como un “quebranto” de la soberanía nacional. Hubo sectores que se beneficiaron de su puesta en vigor, como la industria automotriz, y otros que perdieron o fueron gravemente afectados, como la industria juguetera. No obstante, a veinte años de su inicio, el balance en general ha sido positivo para México hasta 2014; ha generado un superávit comercial para México, es decir, han salido menos divisas con respecto a las divisas entrantes. Esto se debe principalmente a la “liberalización” del mercado local. En otras palabras, se dice que para México el acuerdo atrajo inversión extranjera y que ha hecho de México una de las principales potencias exportadoras de América Latina. En términos generales, el TLCAN ha sido benéfico para los tres países firmantes a tal grado que después de 20 años se decidió no reabrirlo a negociación alguna (Castañeda, 1993: 127-139; Gambrill, 2006; Serra Puche, 2014).

Tras veintiséis años de ruptura, en 1990 se reanudaron las relaciones diplomáticas con Chile, en un emotivo reencuentro que reunió a los presidentes Salinas y Patricio Aylwin, junto con un contingente numeroso del antiguo exilio chileno en México. Tan sólo un año más tarde, México y Chile firmaban un tratado de libre comercio, el primero para México; al término de la presidencia de Salinas el comercio entre ambos países se había triplicado.

En junio de 1991 se celebró en Guadalajara, Jalisco, la Primera Cumbre Iberoamericana que congregó por primera vez a los jefes de Estado y de gobierno de los 21 países que forman parte de la comunidad iberoamericana (Covarrubias, 2010: 53). El encuentro fue auspiciado por España y México y avalado por Brasil y Portugal, principales animadores del nuevo espacio iberoamericano. Se instituyó la Conferencia Iberoamericana, concertada por los jefes de Estado y de gobierno de los países de la zona, con el encargo de reunirse al más alto nivel de manera anual. Con el establecimiento de dicho grupo se buscaba consolidar la modernización de Iberoamérica a través de la promoción de la democracia, el libre comercio, la solución negociada y pacífica a las controversias territoriales y el fortalecimiento de la identidad cultural común.

El establecimiento de relaciones con El Vaticano en septiembre de 1992, fruto de las reformas a los artículos 3º, 5º, 24, 27 y 130 de la Cons-

titución, representó una ruptura con la diplomacia tradicional de los gobiernos de la Revolución mexicana; se acordó que éste enviara un nuncio apostólico al país y México designara un embajador ante la Santa Sede (Cámara de Diputados, 1998: 185-189). Salinas fue el primer presidente mexicano en recibir a un papa en su condición de jefe del Estado de la Ciudad del Vaticano, durante la visita que el pontífice hizo al estado de Yucatán, en 1993.

Tras la exitosa transición en Sudáfrica que puso fin al régimen racista del *apartheid*, México estableció relaciones con el gobierno de ese país el 27 de octubre de 1993. En los años setenta México había condenado las violaciones a los derechos humanos llevadas a cabo por el gobierno bóer, e incluso cerró el Consulado Honorario que había mantenido en Ciudad del Cabo. En correspondencia con dicha postura, el recién liberado dirigente de la oposición sudafricana, aglutinada en el Congreso Nacional Africano, Nelson Mandela, visitó suelo mexicano, sentando con ello las bases para el posterior establecimiento de relaciones entre ambos países el 27 de octubre de 1993. A partir de entonces, Sudáfrica se convertiría en el primer socio comercial de México en el continente africano.

El éxito obtenido por Salinas en el ámbito de la liberalización económica no se correspondió con el resultado de las reformas del sistema político. La puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte se vería ensombrecida por una serie de acontecimientos que golpearon a México a lo largo de 1994 y que terminaron por empañar los éxitos previos del gobierno salinista, sumiéndolo en un desprestigio mayor incluso que a los de Echeverría y López Portillo. El mismo día de la entrada en vigor del acuerdo tripartito, la declaración de guerra al Estado mexicano por parte de un grupo guerrillero, que se hacía llamar Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), provocó estupefacción general. Para sonrojo de un gobierno que se presumía modernizador, el levantamiento tuvo amplia difusión en los medios de comunicación internacionales, lo que puso en entredicho la solidez de las reformas emprendidas.

La situación política del país habría de deteriorarse todavía más con el asesinato del candidato a la presidencia por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), Luis Donaldo Colosio, en el mes de marzo, y del secretario general de ese mismo partido, Francisco Ruiz Massieu, en octubre. Dichos acontecimientos socavaron crecidamente la imagen inter-

nacional de un gobierno que había buscado afanosamente proyectarse como el adalid del cambio y la modernidad.

En medio del trance que sufría el gobierno salinista, un acontecimiento sin duda relevante para la política exterior de México tuvo lugar en mayo de 1994, al culminar con éxito las negociaciones que llevaron al ingreso de México a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), organismo del que México se convirtió en el miembro número 25. Fue un logro, en la medida en que se trató de la primera ampliación del organismo en veinte años y la primera vez que un primer país emergente lograba acceder a una asociación considerada hasta entonces como exclusiva, y de la que, hasta entonces, sólo habían formado parte las naciones industrializadas más ricas (Covarrubias, 2010: 67-38).

Pese a haber tenido lugar en vísperas de la mayor crisis financiera de la historia reciente de México, el gobierno de Salinas de Gortari justificó su adhesión a la OCDE en el hecho de que el país había alcanzado una nueva estatura internacional, al convertirse en la decimotercera economía a nivel mundial, en términos de su producto interno bruto. En sentido inverso, la entrada de México a la OCDE tuvo también costos, en la medida en que obligó al país a renunciar a su posición de nación en vías de desarrollo dentro de los organismos internacionales y a moderar sus posturas de confrontación respecto a los países desarrollados, lo que en definitiva le costó su salida del Grupo de los 77, y le granjeó acres recriminaciones tanto de la izquierda mexicana, que acusó al gobierno de haber abdicado de la política exterior tradicional, como de parte de varios países en desarrollo, que reprocharon a México por haber desertado la causa del Tercer Mundo, en aras de unirse al selecto “club de los ricos” (Covarrubias, 2010).

La pertenencia de México a la OCDE, no obstante, ha permitido a México aprovechar las experiencias de otros países y armonizar sus políticas públicas con las de los demás países miembros, beneficios que se reflejaron inmediatamente después de su ingreso a la organización al recibir una promoción en la clasificación del riesgo-país en los mercados financieros internacionales (Zomosa Signoret, 2005: 146-154).

El clima de zozobra vivido por México en 1994 culminaría con un ataque especulativo pertinaz contra el peso mexicano y una fuga masiva de capitales. El 20 de noviembre de 1994 tuvo lugar un encuentro entre los gabinetes entrante y saliente en el que transpiró la impostergable

urgencia de devaluar el peso mexicano. Según el Banco de México, en enero de 1994 había reservas internacionales cercanas a 30 000 millones de dólares. En diciembre de ese mismo año, al comienzo del gobierno de Zedillo, sólo quedaban menos de 10 000 millones de dólares. En un ambiente de franco colapso económico, el tipo de cambio parecía insostenible con las menguantes reservas. El Banco de México dio cuenta puntual de las fugas de capitales a lo largo del año: 10 388 millones a causa del asesinato de Colosio; 3 mil millones por la renuncia de Jorge Carpi- zo en junio a la Secretaría de Gobernación; 3 710 millones en noviembre por la escandalosa denuncia del subprocurador general de la República Mario Ruiz Massieu contra el PRI por el asesinato de su hermano; y 1 549 millones en diciembre por las movilizaciones zapatistas, que Salinas había dejado pendientes al terminar su sexenio. En total, en 1994 se fugaron del país 18 552 millones de dólares que habían sido destinados a sostener artificialmente el tipo de cambio (Informe Anual del Banco de México, 1994).

El asesinato de Colosio obligó al PRI a elegir de forma apresurada un nuevo candidato a la presidencia. La nominación recayó en la figura de Ernesto Zedillo, antiguo secretario de Programación y Presupuesto y de Educación Pública, y quien hasta el magnicidio había fungido como coordinador de la campaña del candidato mártir. En las elecciones del 21 de agosto de 1994, Zedillo se impuso de manera limpia y sin sorpresas a sus contrincantes de los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática. Tras su victoria electoral, alcanzada mediante un amplio margen de ventaja y con una alta participación ciudadana, Zedillo reconoció que las elecciones, aunque limpias, habían sido inequitativas, por lo que declaró su voluntad por avanzar hacia una reforma electoral “definitiva”, que diese certeza y credibilidad a la ciudadanía.

Pese a provenir del mismo grupo tecnocrático de economistas que habían conformado el gobierno reformador de Salinas de Gortari, la falta de comunicación y coordinación entre los gobiernos entrante y saliente fue evidente y terminaría por ser desastrosa para la marcha económica del país.

En una reunión celebrada entre ambos gabinetes el 20 de noviembre se puso sobre la mesa el tema de la devaluación que para entonces se presumía inevitable. En términos generales, a causa del diferencial inflacionario con Estados Unidos, la tasa de sobrevaluación del peso era de 26%, casi similar a la que existió en los años en que se forzaron las deva-

luaciones. Aparentemente, el secretario de Hacienda, Pedro Aspe, se negó a devaluar la divisa e incluso amagó con renunciar a su cargo si se devaluaba la moneda. Según esta especie, un Salinas, ya sin poder y abrumado por la crisis, aplazó la devaluación.

Poco después tuvo lugar la designación del gabinete presidencial de Zedillo. Siempre según esa versión no confirmada, Aspe habría propuesto quedarse en la Secretaría de Hacienda para mantener la estabilidad “con alfileres”, a lo que Zedillo se negó; Aspe insistió y le ofreció a Zedillo una carta de renuncia sin fecha para hacerla efectiva una vez que pasara la tormenta devaluatoria; una vez más Zedillo habría rechazado la propuesta.

Según tal versión de los hechos, Aspe fungiría en ese esquema como una suerte de superministro económico en el gobierno de Zedillo y como tal representaría los intereses de Salinas en una reelección anhelada o en un continuismo deseado por el presidente saliente. Zedillo sería, en los hechos, un pelele presidencial. En lugar de ello, Zedillo designó a Serra Puche para dirigir la Secretaría de Hacienda; éste tardó en hacerse de los hilos de control, Aspe y Salinas se hicieron intencionadamente a un lado y la devaluación estalló por la dejación en las cifras de reservas e inflación. Así, pese a la evidencia manifiesta de un contexto económico desfavorable para el país, el gobierno saliente de Salinas de Gortari se abstuvo de llevar a cabo ajuste alguno.

Algunos comentaristas han insinuado que Salinas de Gortari quiso mantener su popularidad a toda costa, ya que buscaba apoyos internacionales para su candidatura como director general de la Organización Mundial del Comercio, pretensión que en última instancia naufragó. Otros observadores, más críticos con Zedillo, aseguran que éste administró erróneamente la devaluación, al anunciarla con bastante anticipación, lo que provocó el pánico de los inversionistas que acudieron en tropel a retirar sus capitales, agravando con ello los efectos de la devaluación.

Sea como fuere, lo cierto es que en diciembre de ese año el Banco de México se vio obligado a aceptar la libre flotación de la divisa mexicana, lo que llevó a una nueva y contundente devaluación del peso de un orden del 100% (Rivera Ríos, 1997: 97-100). A pesar de las mutuas recriminaciones entre los gobiernos saliente y entrante, se mantuvo la continuidad de la política económica y exterior. La nueva crisis mexicana tuvo repercusiones inmediatas sobre otras economías emergentes por



medio del llamado *efecto tequila*, lo que perjudicó gravemente la imagen internacional del país.

Con el gobierno de Ernesto Zedillo, la política exterior arrancó por tercera vez consecutiva en un contexto de grave crisis económica y financiera. El producto interno bruto cayó instantáneamente 6.9%, en tanto que la inflación alcanzaba cotas superiores al 90% anual (Berumen *et al.*, 2014: 112). El país se encontraba en mucho peores condiciones que seis años antes, con los agravantes de un comercio exterior completamente expuesto, una planta productiva devastada, una infraestructura deteriorada y una población depauperada a causa del creciente desempleo y de la caída en picada de los salarios reales. A ello cabría añadir un desaliento generalizado de la sociedad mexicana en virtud del crecimiento espectacular de la violencia y la criminalidad, la evidencia de corrupción en las instancias gubernamentales y el deterioro del medio ambiente. A lo largo de la segunda mitad de 1994 el peso mexicano sufrió una serie de ataques especulativos, fuga de capitales y caídas de la Bolsa de Valores que llevaron a una devaluación del 100% de la divisa mexicana y a un agotamiento de las reservas internacionales, situando al sistema financiero mexicano al borde de la bancarrota. En tales circunstancias, la prioridad del nuevo gobierno fue recuperar la estabilidad de la economía mexicana y la viabilidad del Estado mismo.

Precisamente por ello, de entrada, la política exterior pareció perder importancia ante las relaciones económicas internacionales, que fueron privilegiadas como único tema; la designación del economista José Ángel Gurría como nuevo canciller pareció confirmar tal circunstancia. En esas condiciones, la relación con Estados Unidos se convirtió en el único nexo de importancia para México, ante la ausencia de posibilidades objetivas para diversificar los vínculos con el exterior (García Elizondo, 1998: 177). Al igual que con el gobierno anterior, la política económica internacional siguió siendo prioritaria para la acción exterior del país. Uno de los primeros obstáculos que enfrentó la nueva administración fue el desprestigio del modelo económico salinista, tenido por exitoso hasta entonces, y la caída resultante de la imagen internacional que había conseguido el “modelo neoliberal mexicano”. Por ello no sorprende que el nuevo gobierno haya seguido un perfil más bien bajo en materia de política exterior, al menos durante la primera mitad del sexenio.

A un año escaso de la entrada en vigor del TLC y ante el riesgo inminente de que México declarara una suspensión de pagos, el gobierno de

Bill Clinton se vio obligado a embarcarse en un programa de rescate de la economía mexicana del orden de 18 000 millones de dólares, que, pese a la magnitud de su monto, no consiguió estabilizarla. En un primer momento, el gobierno estadounidense compró pesos en el mercado cambiario, en lo que constituiría un intento insuficiente por frenar el colapso mexicano. Poco después, el propio Clinton promovería la iniciativa de un plan de rescate de la economía mexicana, por medio del Fondo de Estabilización de Divisas. La catástrofe pudo ser finalmente evitada gracias a un plan urgente de rescate internacional, el cual, coordinado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y encabezado por el Departamento del Tesoro estadounidense, inyectó a la economía mexicana desde el 21 de febrero de 1995, 51 000 millones de dólares, provenientes de fondos públicos y privados, a cambio de un radical plan de austeridad consistente en el incremento de los impuestos indirectos y las tarifas de los servicios públicos, así como en la contención de los salarios por debajo de los nuevos precios.

De esta manera, el gobierno mexicano se vio obligado a una drástica reducción del gasto público, al aumento de las tarifas de gasolina y electricidad, a un incremento al IVA del 10 al 15%, así como a la obligación del depósito como garantía de pago en un banco estadounidense de los 7 000 millones de dólares ingresados anualmente por las ventas petroleras, lo que equivalió a una auténtica hipoteca sobre la producción nacional (Oppenheimer, 1996: 231-232).

En Estados Unidos, varios congresistas, entre ellos muchos demócratas, se opusieron terminantemente al plan y buscaron condicionar su otorgamiento a que el gobierno mexicano tomara medidas para limitar el flujo migratorio y que éste se distanciara del gobierno de Fidel Castro. Ante la negativa del Congreso estadounidense a aprobar el paquete, Clinton recurrió a la facultad presidencial del Fondo para la Estabilización Cambiaria, para disponer de 20 000 millones de dólares sin tener que recurrir a la aprobación del Congreso. El 21 de febrero de 1995 se firmó el Acuerdo Marco entre Estados Unidos y México para la estabilización económica de México, por el cual México obtuvo la ayuda.

Clinton había apostado gran parte de su capital político al éxito del rescate, ya que de haber fallado el plan y en caso de que México hubiera incumplido con el pago del rescate, su reelección podía haber quedado en entredicho. Pese a los riesgos evidentes para su carrera política, Clinton estaba convencido de que un desplome económico de México —ya

para aquel entonces tercer socio comercial de Estados Unidos— podría tener efectos devastadores sobre la economía mundial en su conjunto; del mismo modo, Clinton temía que la continuación de la crisis mexicana pudiera llevar a un incremento desordenado tanto de la inmigración hacia su país como del flujo de narcóticos provenientes de México. Al final, el plan de rescate funcionó: hacia finales de 1995, la economía mexicana había retomado la vía del crecimiento y dos años más tarde México saldó en su integridad el préstamo concedido.

Las dinámicas de integración económica guiaron, como en la mayoría de los países latinoamericanos, la atención internacional de Zedillo, cuya presidencia osciló entre un pragmatismo liberal y la preservación de la tradición diplomática nacional que durante décadas habían seguido los gobiernos priistas, práctica que se ajustaba a principios tales como la defensa de la soberanía nacional de los estados y la reserva de independencia para tender puentes de cooperación con cualquiera de ellos, si bien esta última característica había tenido más relevancia en el pasado, cuando el sistema internacional se ajustaba al rígido esquema de los bloques ideológicos en el eje Este-Oeste y cobraba plena significación la vía tercerista impulsada por los Países No Alineados.

Así, por un lado Zedillo alentó el buen entendimiento con Estados Unidos, país socio dentro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y que concentraba él solo las tres cuartas partes de todas las transacciones comerciales de México. En 1998 el 76% de las exportaciones y el 70% de las importaciones mexicanas tuvieron a Estados Unidos como principal destino y origen; su valor sumó los 187 000 millones de dólares, cifra que suponía un incremento del 120% con respecto a 1993, el año previo a la entrada en vigor del TLCAN. La tendencia siguió creciendo con rapidez hasta el final del sexenio zedillista, sobre todo en las exportaciones, consolidando a México, colocado ya por delante de Japón y China, como el segundo socio comercial de Estados Unidos después de Canadá. La mano de obra barata en México favorecía las inversiones estadounidenses, principalmente en el sector de las maquiladoras o plantas de ensamblaje de mercancías destinadas a la exportación, pero los críticos de la integración comercial apuntaron los riesgos que entrañaría para la economía nacional una recesión en Estados Unidos.

A escasos diez días de su asunción a la presidencia, Zedillo llevó a cabo su primer viaje al exterior en Estados Unidos, con motivo de la

I Cumbre de Las Américas que tuvo lugar en Miami, y su contraparte estadounidense, Bill Clinton, devolvió la visita el 7 de mayo de 1997. En este encuentro ambos mandatarios firmaron un pacto de cooperación para la lucha contra el narcotráfico, acuerdo inédito que apaciguó sólo en parte las desconfianzas suscitadas en el Congreso estadounidense acerca de la capacidad del Estado mexicano para combatir esta actividad delictiva, pese a las acreditadas capturas de cabecillas de los cárteles de la droga y su extradición a la justicia estadounidense.

La persistente suspicacia de varios congresistas estadounidenses aunada a un nuevo endurecimiento de la legislación sobre el control de la inmigración, dieron pie a agrias recriminaciones mutuas e incluso a algunos roces diplomáticos. Zedillo, su gabinete y varios diputados y senadores de su partido, respondieron criticando el endurecimiento de las sanciones a Cuba y reclamando el levantamiento del bloqueo a la Isla, si bien Zedillo revisó la tradicional política mexicana de “entendimiento” con Cuba, que anteriormente había supuesto un paliativo para el régimen de Castro mientras era acosado por Estados Unidos y excluido por la mayor parte de los países de América Latina.

Así, Zedillo reaccionó con irritación ante determinados señalamientos mordaces de Castro sobre el acercamiento de México al Norte rico, a costa, supuestamente, de disminuir los vínculos tradicionales con los países menos desarrollados al sur de sus fronteras y culturalmente hermanos.<sup>11</sup> En los últimos años del sexenio, el gobierno mexicano urgió en una reunión privada de jefes de Estado a su homólogo cubano a establecer plazos concretos para la apertura de su régimen. Zedillo llegó incluso al extremo de tachar de modo tácito al régimen castrista de dictadura, lo que constituyó una amonestación política inédita de parte de un presidente mexicano, que lógicamente no fue bien recibida por los dirigentes de La Habana. A diferencia de sus cuatro predecesores en el cargo desde 1975, Zedillo no visitó Cuba, excepción hecha de un acto multilateral como fue la IX Cumbre Iberoamericana, en noviembre de 1999, en el que no evitó criticar a sus anfitriones.

En enero de 1998, Zedillo realizó un ajuste en su gabinete, por el cual Gurría dejó la Cancillería para hacerse cargo de la Secretaría de Hacen-

<sup>11</sup> En diciembre de 1998, México y Cuba protagonizaron un incidente diplomático sin antecedentes en las relaciones de ambos países. El entonces presidente, Fidel Castro, afirmó durante la clausura de la reunión anual del Sistema Económico Latinoamericano que los niños mexicanos conocían más a Mickey Mouse que a sus héroes nacionales.

da y Crédito Público, siendo relevado en el cargo por la senadora y académica experta en Relaciones Internacionales Rosario Green. Se especuló entonces que Gurría abandonaba la SRE para dedicarse a su auténtica inclinación, como resultado de los “candados” impuestos por la 17a. Asamblea Nacional del PRI, celebrada en septiembre de 1996, a aquellos funcionarios que aspiraban a la candidatura presidencial, pero que no habían desempeñado un cargo de representación popular, medida que lo excluía de dicha aspiración. Pese a que el nombramiento de Green generó expectativas acerca de un cambio de rumbo hacia una política exterior menos tecnocrática y más política, la tónica general de la diplomacia zedillista se mantendría hasta el final del sexenio.

A fin de disminuir la dependencia económica respecto a Estados Unidos, el gobierno de Zedillo persistió en la firma de una serie de tratados de libre comercio (TLC) bilaterales iniciados por su predecesor. De esta manera, el Acuerdo de Complementación Económica suscrito con Chile en septiembre de 1991 dio lugar, el 17 de abril de 1998 a un tratado de libre comercio, que entró en vigor el 1 de agosto de 1999; el 1 de enero de 1995 entraron en vigor los tratados de libre comercio formalizados con Costa Rica el 5 de abril de 1994 y con Bolivia el 10 de septiembre siguiente, y el 1 de julio de 1998 tocó el turno al suscrito con Nicaragua; mientras tanto, continuaron las negociaciones con Panamá, Perú, Ecuador y, ya en el plano multilateral, con Honduras, Guatemala y El Salvador. Con estos tres países México suscribió un TLC el 29 de junio de 2000.

Dichos tratados bilaterales, que se sumaron al alcanzado en el seno del G-3 (con Colombia y Venezuela) en septiembre de 1990 y cuya aplicación comenzó el 1 de enero de 1995, recalcaron la diversificación de los tratos comerciales mexicanos, si bien su importancia real fue relativa (con la excepción, quizás, de los suscritos con Chile y el G-3), dado que el volumen del comercio del país con el conjunto de América Latina siguió siendo insignificante, al no superar el 5% del total de sus intercambios. Por lo demás, sus ventajas arancelarias iban a ser incluidas en procesos multilaterales de mayor alcance, cuando entraran en vigor el área de libre comercio entre el G-3 con Centroamérica, en 2003, y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que afectaba a todo el continente y cuya fecha de arranque se pronosticaba para 2005.

Zedillo fue también el principal promotor de la cumbre internacional especial contra las drogas que congregó a una treintena de jefes de Esta-

do y de gobierno en la sede de Naciones Unidas en Nueva York, del 8 al 10 de junio de 1998, y participó en las cumbres anuales de la Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC), la Comunidad Iberoamericana y el Grupo de Río, cuya decimotercera edición presidió en la Ciudad de México el 28 y 29 de mayo de 1999.

A pesar de las buenas relaciones entre México y Estados Unidos y el incremento notable del comercio entre ambos países, la controversia sobre Cuba siguió enturbiando la relación bilateral. Esto fue evidente en marzo de 1996, cuando el Congreso estadounidense aprobó la denominada Ley de Libertad y Solidaridad Democrática con Cuba, popularmente conocida como Ley Helms-Burton, que afectaba a las empresas mexicanas implantadas en la isla. México buscó oponerse a la puesta en marcha de dicha legislación mediante una estrategia multilateral junto con Canadá, España y la Unión Europea.

Otro motivo de desencuentro entre ambos países se dio a partir del debate generado en torno a la Propuesta legislativa 187, presentada para las elecciones de California de 1994, que proponía negarle a los inmigrantes indocumentados la prestación de servicios sociales, servicios médicos y educación pública —aprobada el 8 de noviembre de 1994 y aplazada en su aplicación por el poder judicial estadounidense—, exaltó los ánimos políticos y sociales e hizo ver que el aparente idilio entre ambos países que había originado el TLC tenía sus límites (Martin, 1994).

A pesar de la rápida recuperación de la economía mexicana, la mala imagen de México en el exterior se mantuvo, como resultado del levantamiento zapatista y por lo que se consideraba como el maltrato a la población indígena del país. La insurrección zapatista de 1994 había colocado a México en la mira de diversas organizaciones internacionales de derechos humanos que condenaron al gobierno de Zedillo por casos de violación de los derechos humanos como las matanzas de Acteal, Aguas Blancas y los feminicidios de Ciudad Juárez, que generaron una pésima imagen del país en el exterior.

No fue casual por ello que en la presidencia de Zedillo la política exterior mexicana haya iniciado una transformación histórica, al someterse México por vez primera a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con lo que se abrió, si bien tímidamente, por vez primera al país al escrutinio del exterior. Del mismo modo el gobierno mexicano abandonó su tradicional desistimiento a pronunciarse sobre los asuntos internos de otras naciones y se sintió en libertad de discutir

el tema de los derechos humanos en otros países, señaladamente en Cuba. Tal fue el caso, en el marco de la IX Cumbre Iberoamericana, celebrada en La Habana, cuando la secretaria de Relaciones Exteriores, Rosario Green, sostuvo un encuentro con el disidente cubano Elizardo Sánchez Santa Cruz. Pese a que la propia secretaria afirmó entonces que no se trataba de una injerencia por parte de México en los asuntos internos de la isla, lo cierto es que se abrió una brecha en la relación bilateral que no haría sino acrecentarse en los años subsiguientes (*La Jornada*, 1999).

En el ámbito interno, el gobierno de Zedillo se destacó por la expansión de la exigua reforma política emprendida por el gobierno de Salinas de Gortari. En 1994 la reforma electoral había instituido la figura de Consejeros Ciudadanos, figuras públicas de renombre, sugeridas por las distintas fracciones partidarias en la Cámara de Diputados y electas al cargo mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros, al margen de la profesión o título que tuvieran. Dos años más tarde, durante el gobierno de Zedillo, el Congreso de la Unión llevó a cabo una nueva reforma electoral, en la que aprobó la enmienda del artículo 41 constitucional, así como un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Entre los aspectos más importantes de esta reforma destacan los siguientes:

- a) Se reforzó la autonomía e independencia del IFE al desligar por completo al Poder Ejecutivo de su integración, y se reservó el voto dentro de los órganos de dirección para los consejeros ciudadanos.
- b) El nuevo artículo 41 de la Constitución estableció que “la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley”.
- c) Se eliminaron las figuras de director y de secretario general del IFE y se crearon la Presidencia del Consejo General y la Secretaría Ejecutiva. Como resultado de dichas reformas, la oposición avanzó de forma notable, y en la elección intermedia de 1997, el PRI perdió por vez primera desde 1929 la mayoría absoluta en el Congreso de la Unión frente a la oposición combinada, así como el gobierno

de la capital de la República que cayó en manos del Partido de la Revolución Democrática, con Cuauhtémoc Cárdenas como primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal electo democráticamente.

El gran logro de la administración zedillista en materia de política exterior lo constituiría, sin lugar a dudas, el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, suscrito con la Unión Europea en diciembre de 1997 y que entró en vigor en julio de 2000. Desde la época de Porfirio Díaz en el poder, Europa había sido considerada una alternativa para la diversificación de los vínculos de México con el exterior y un potencial contrapeso a la excesiva influencia de Estados Unidos sobre el país. No es de extrañar, por lo tanto, que el acuerdo con la UE haya sido el proyecto prioritario en materia de política exterior de la administración zedillista, máxime cuando la crisis económica de 1995 había acentuado la dependencia con respecto al vecino del Norte.

La importancia del tratado radica en el hecho de que, como su nombre lo indica, no se trata de un mero acuerdo de libre comercio, sino que además introduce el establecimiento de un diálogo político permanente entre la Unión Europea y México, mediante una serie de foros en donde las relaciones son constantemente coordinadas y monitoreadas y en los que se privilegia una perspectiva integral, ya que engloban todos los temas bilaterales e internacionales de interés recíproco. Las cumbres se llevan a cabo cada dos años con el objetivo de elevar el perfil político de las relaciones bilaterales, manteniendo contactos de manera regular al más alto nivel.<sup>12</sup>

Pese a las grandes expectativas generadas por el acuerdo, sus alcances han sido más bien modestos, toda vez que el comercio de la UE con México apenas ha crecido desde 1993 a menos de la mitad de lo que lo ha hecho el comercio con el TLCAN. Por lo demás, el comercio de México con Europa sigue siendo relativamente exiguo. En 1998 el comercio de México con todos los países de la UE representaba el 4% de las exportaciones y el 8% de las importaciones, lo que constituía poco más del doble del comercio sostenido sólo con Canadá. El interés de México de

<sup>12</sup> Acta Final del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los Estados Unidos Mexicanos, en <[http://www.sice.oas.org/TPD/MEX\\_EU/Negotiations/FinalAct\\_s.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/MEX_EU/Negotiations/FinalAct_s.pdf)>.



estrechar vínculos con el viejo continente durante los años de Zedillo, y de desarrollar la cooperación en temas no económicos, tales como los derechos humanos y la democracia, alcanzó su punto culminante con el ingreso del país en el Consejo de Europa, en calidad de observador permanente, el 1 de diciembre de 1999, privilegio que compartía de modo exclusivo con Estados Unidos, Canadá y Japón.

La negociación del acuerdo no fue sencilla ni estuvo exenta de fricciones, en la medida en que los distintos países miembros de la UE mostraron sus divergencias acerca de los alcances que el libre comercio con México habría de tener; en tanto que la parte mexicana se mostró, en un principio, refractaria a suscribir la llamada "cláusula democrática," ya que implicaba el condicionamiento del acuerdo a la salvaguardia de la democracia y de los derechos humanos; reserva que algunos sectores del gobierno mexicano consideraban abiertamente injerencista.

Pese a su enorme potencial, el Acuerdo Global con la UE fue desaprovechado por los gobiernos posteriores a Zedillo, perdiéndose con ello la oportunidad, una vez más, de reducir la dependencia excesiva con respecto a Estados Unidos, con las secuelas que ello ha significado para la economía mexicana, la cual sigue siendo altamente vulnerable al menor síntoma de una bajada en la actividad económica de su vecino del Norte.

Zedillo sería el último presidente de procedencia priista desde 1929. En la elección del 2 de julio de 2000 el candidato del PRI cayó derrotado con el 36.1% de los votos frente al candidato del PAN, Vicente Fox Quesada, quien obtuvo el 42.5% de los sufragios. La victoria de la oposición fue reconocida inmediatamente por Zedillo, quien convocó a llevar a cabo una transición ordenada y ofreció su colaboración al presidente electo, con el que se reunió a las pocas horas de conocerse el resultado electoral. Los elogios provenientes del exterior se prodigaron a Fox, pero también a Zedillo, por haber facilitado un proceso electoral diáfano y libre de incidentes de fraude institucional. Los observadores internacionales presentes en la elección, incluyendo al ex presidente estadounidense Jimmy Carter, coincidieron en considerar las elecciones como impecables y libres de toda sospecha.

Zedillo emprendió dos medidas que contribuyeron a asegurar una alternancia política sin sobresaltos. La primera, el denominado *blindaje* económico que legó a su sucesor. La segunda, la puesta en marcha de un gabinete de transición, lo que permitió al gobierno entrante estar al tanto de la marcha de los asuntos públicos mientras se le traspasaba el con-

trol político del país de forma gradual. Como afirma Ojeda Gómez, dicha mudanza contrastó en forma notable con la sucesión anterior, cuando Salinas se negó a devaluar y su gobierno le escamoteó información al de Zedillo (Ojeda Gómez, 2008: 203).

Tras la alternancia política, los sucesivos gobiernos panistas buscaron imprimir su sello particular a la política exterior, sin lograr nunca algo siquiera merecedor de ese nombre. Con la llegada coetánea de George W. Bush y Vicente Fox a las presidencias estadounidense y mexicana, respectivamente, se generaron expectativas desmesuradas sobre una nueva era en la relación entre ambos países, aspiración fundada en la similitud de personalidades y aparente buena sintonía entre ambos mandatarios, pero, sobre todo, a partir de la declaración del mandatario estadounidense en el sentido de que para Estados Unidos no había “relación más importante que la de México”.

En primer lugar, se trató de explotar al máximo el llamado *bono democrático*, fruto de la alternancia del poder en México tras siete décadas de hegemonía priista y de la legitimidad que ella concedía al nuevo gobierno. En ese sentido, el nombramiento de Jorge Castañeda Gutman como secretario de Relaciones Exteriores generó expectativas favorables sobre el hipotético éxito que habría de tener la política exterior durante su égida, en virtud de su prestigio intelectual, su preparación académica y su reconocido conocimiento sobre la materia.

Dichas esperanzas se vinieron abajo con el ataque terrorista efectuado por la red terrorista Al Qaeda contra las Torres Gemelas de Nueva York y el Pentágono en Washington, D. C., el 11 de septiembre de 2001. A partir de entonces, Estados Unidos relegó a un segundo plano sus relaciones con América Latina en general y con México en particular, y reorientó las prioridades de su política exterior hacia el Medio Oriente y se obsesionó, literalmente, con la llamada “Guerra contra el terrorismo”.

Como secretario de Estado Castañeda buscó marcar distancias con la tradición de cautela, abstención y distancia en política exterior legada por los gobiernos de la Revolución mexicana. El nuevo canciller pretendió dar un impulso proactivo a la política exterior y poner en práctica lo que juzgaba como una diplomacia de altos vuelos. Como parte de ese objetivo buscó intensificar la participación de México en los foros internacionales multilaterales e incrementar sus pronunciamientos respecto a las grandes cuestiones internacionales, renunciando con ello a la doctrina tradicional, que daba máxima prioridad al respeto de la soberanía

nacional de los estados y a la no injerencia, evitando con ello toda declaración valorativa, en los asuntos internos de éstos.

En lo sucesivo, el gobierno foxista habría de darse el lujo de juzgar las políticas internas de ciertos estados, de manera evidentemente selectiva y con destinatarios concretos, de manera señalada Cuba. No obstante, al anteponer la exigencia del respeto a los Derechos Humanos a cualquier otra consideración, la diplomacia mexicana no sólo abandonaba un cómodo abstencionismo frente a situaciones espinosas, sino que se exponía a provocar tensiones en determinadas relaciones bilaterales arraigadas desde hacía décadas. A Castañeda se le criticó su obstinación por consolidar una asociación estratégica con Estados Unidos a toda costa.

No obstante, la relación bilateral se redujo durante su cargo a la búsqueda por parte del gobierno de México de la aprobación de una reforma migratoria en Estados Unidos, o *enchilada completa*, según las desafortunadas declaraciones del propio secretario de Relaciones Exteriores. Dicho objetivo fracasaría, no sólo ante el reavivamiento de la xenofobia estadounidense después del 11 de septiembre de 2001 (Mabire, 2009: 285), sino que sería percibida dentro de Estados Unidos como una intromisión inaceptable de México en los asuntos internos del país, lo que a la postre reportó magras ganancias al proyecto.

Una de las primeras iniciativas de la política exterior de dicho gobierno, impulsada de manera personal por el propio Castañeda, fue presentar la candidatura de México como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU. Distintos analistas y comentaristas advirtieron que dicha decisión habría de acarrear más costos que beneficios y que resultaba del todo prescindible para el cumplimiento de los objetivos de la política exterior de México. Pese a los cuestionamientos, Castañeda persistió en su empeño de conseguir el asiento, y, finalmente, el 8 de octubre de 2001 la Asamblea General de las Naciones Unidas eligió a México como miembro no permanente del Consejo de Seguridad para el periodo 2002-2003.

Al poco tiempo de su entrada al organismo México tuvo que enfrentar una situación bastante incómoda, cuando, al asumir la presidencia del Consejo en medio de un ambiente dominado por la "guerra contra el terrorismo", se vio obligado a formular ante la comunidad internacional una postura clara sobre el conflicto que mantenían Estados Unidos e Irak. Dicho pronunciamiento no era un asunto sencillo, ya que un

apoyo a la aventura bélica de Bush habría sido internamente impopular y una resolución negativa por parte de México podría afectar y contaminar otras áreas de la relación bilateral, provocando con ello una confrontación con Washington, tal y como al final aconteció.

Tal vez por ello, a principios de enero de 2013, en vísperas de la Guerra de Iraq, Castañeda presentó su renuncia como canciller, con lo que evitó el predicamento antedicho, e incurrió, en última instancia, en la misma inhibición que tanto había criticado a los gobiernos priistas. Así, correspondería a su sucesor en el cargo, Luis Ernesto Derbez, un oscuro economista con escasa o nula experiencia en el ámbito diplomático, pero sobre todo al representante permanente de México ante la ONU, Adolfo Aguilar Zinser, ante la manifiesta incapacidad y desconocimiento de aquél, emitir el voto de México. Éste apoyaba con vehemencia la postura en favor de la negociación diplomática y rechazaba el uso de la fuerza por parte de Estados Unidos. Por otro lado se temían represalias de Washington, si México no apoyaba a Estados Unidos en su conflicto con Iraq (*Reforma*, 2002). Al final, de manera venturosa para México, no hubo necesidad de emitir un voto en el citado Consejo ya que Estados Unidos decidió, de manera unilateral, junto con España y Gran Bretaña, atacar a Irak en marzo de 2003 para derrocar al régimen de Saddam Hussein.

No obstante, la Guerra de Iraq tendría consecuencias negativas para México, ya que las vacilaciones mexicanas sobre la cuestión brindaron a Estados Unidos el pretexto necesario para aplazar *sine die* todo tipo de discusión formal sobre un acuerdo migratorio con México.

Con América Latina hubo un deterioro evidente de los vínculos históricos, expresado en episodios bochornosos, como la conminación de Fox a Fidel Castro para que abandonara el país una vez que hubiera concluido el banquete ofrecido a los mandatarios invitados a la Cumbre en Monterrey, por medio de la escandalosa y poco diplomática frase de “comes y te vas” (*Reforma*, 2002), palabras que fueron astutamente grabadas por los servicios secretos cubanos y hechas públicas por el propio Castro, para bochorno del entonces presidente mexicano.

También se dieron roces parecidos con los mandatarios de Venezuela, Hugo Chávez; de Bolivia, Evo Morales, y de Argentina, Néstor Kirchner. En el caso del primero, las fricciones llegaron al borde de la ruptura diplomática, cuando ambos gobiernos retiraron a sus respectivos embajadores en noviembre de 2005. Con Brasil hubo un abierto desencuentro,

en el que la contraparte brasileña tuvo también su parte de corresponsabilidad, evidente en la pertinaz utilización por la diplomacia de ese país del término *Sudamérica* en oposición al de *Latinoamérica*, esgrimido a manera de énfasis para recalcar lo que se tenía como una especie de deserción mexicana con respecto al hemisferio, en aras de la aceptación de México por el Norte desarrollado como un igual, pero también como una manera de excluir a México del espacio iberoamericano.

El gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) no fue más competente en su obsesión enfermiza con la llamada “Guerra contra las Drogas”, al apostar por la seguridad del vecino del Norte, antes que por la propia, contumacia que ni siquiera le granjeó el apoyo o reconocimiento de Estados Unidos, supuestamente los primeros beneficiarios en la prosecución de dicha política fallida. Así lo testimonian la llamada Operación Rápido y Furioso, diseñada por agencias estadounidenses como la DEA o la Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos, que allegó, pese a su pretendido objetivo de entregar armas a cárteles mexicanos para supuestamente rastrear con posterioridad su ubicación, armamento letal al crimen organizado, o bien la todavía no esclarecida presencia de agentes de la CIA en México y su colisión con policías mexicanos cerca del poblado de Tres Marías, en el estado de Morelos, en agosto de 2012.

La notoria obsecuencia de Calderón con Estados Unidos no impidió que fuera protagonista de un sainete internacional en enero de 2011, al exigir, de manera abrupta y poco diplomática, a la secretaria de Estado, Hillary Clinton, la inmediata remoción del embajador estadounidense, Carlos Pascual, a raíz de la filtración de los cables diplomáticos de dicha misión por la organización mediática Wikileaks, por las que se había revelado que en los informes confidenciales enviados por Pascual a Washington se aseveraba que el gobierno mexicano admitía haber perdido control sobre zonas enteras del territorio nacional, por lo que el propio presidente había solicitado ayuda a Estados Unidos de manera “angustiosa”, y que las instituciones de seguridad de México eran presas de “una competición de suma cero en la que el éxito de un organismo se ve como el fracaso del otro” (Clinton, 2014: 252; *El País*, 2010).

La pertinaz insistencia en la cruzada contra el crimen organizado durante ese periodo presidencial trajo consigo una caída brutal en la imagen internacional de México, percepción que pasó a asociarse en el imaginario colectivo internacional con un alto grado de violencia y mor-

tandad, lo que llevó incluso a varios observadores y expertos al extremo de señalar a México como un *Estado fallido* (*Foreign Affairs*, 2010).

En otros frentes, las relaciones no fueron mucho mejores. Pese a los intentos de dicho gobierno por recomponer la relación con América Latina, rota desde el gobierno de Fox, hubo muy pocos resultados tangibles. Con los países que conforman la Asociación Latinoamericana de Integración (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela), las exportaciones y las importaciones sólo alcanzaron 74 280 millones y 54 646 millones de dólares, respectivamente, desde 2007 hasta marzo de 2012. Por lo que se refiere a la relación con la Unión Europea, fue evidente un abierto desinterés de parte de ambas partes por explotar el enorme potencial que el Acuerdo Global de 1997 presentaba (Ruano, 2008: 297-329).

Todo esto al margen de los incidentes bilaterales con algunos países europeos, como los protagonizados con el Reino Unido, a raíz de un programa de la BBC (*El Universal*, 2011), o con España, por el anuncio de una cadena de comida rápida transnacional (*El Economista*, 2009), episodios, ambos, en los que, supuestamente se “afrentaba el honor nacional” o, el mucho más agrio, protagonizado con el gobierno del igualmente obcecado Nicolas Sarkozy, a partir del caso de la ciudadana francesa, Florence Cassez, aparentemente involucrada en un delito del fuero común en México y cuya causa penal se vino abajo ante la falta de respeto al debido proceso de la ley por la parte mexicana.

En materia de economía, la política exterior también se concentró de modo alarmante en la relación con Estados Unidos. Tanto, que las exportaciones a ese país llegaron a representar el 80% del total, mientras que las importaciones provenientes de aquel país alcanzaron el 51% del total (Secretaría de Economía, 2012).

Dicho cambio de paradigma ha terminado por relegar a la política exterior mexicana a la más completa irrelevancia en el plano internacional. Baste recordar, a manera de espejo, el protagonismo que se ha arrogado la diplomacia brasileña en el plano internacional durante la última década y media, de modo equidistante al declive mexicano desde 1995. A los ojos del mundo, Brasil se ha erigido no sólo como el nuevo líder regional de la América Latina, sino que apuesta, de modo creciente, a asignarse el papel de potencia extracontinental. Frente a tan exitosa internacionalización, los gobiernos emanados del Partido Acción Nacio-

nal apostaron por la senda del parroquialismo, expresado en la llamada *consularización* de la política exterior. En efecto, mientras durante los gobiernos de Luiz Inácio Lula Da Silva Brasil llegó a tener 142 embajadas, más 55 concurrentes, México sólo tenía 74 embajadas y 50 consulados en Estados Unidos, muchos de ellos en poblaciones tan pequeñas como Yuma, Boise, Oxnard, etcétera.

Al final del periodo estudiado, muy poco quedaba en pie de lo que alguna vez había sido la política exterior de México. Desde finales de la década de los ochenta ésta había comenzado a perder su característico sello nacionalista e independiente, para verse reducida a una diplomacia eminentemente comercial, encuadrada dentro del discurso modernizador de la competitividad, la interdependencia y la globalización. Hubo, en suma, una renuencia a llevar a cabo cualquier tipo de iniciativa política autónoma o trascendente, lo que redujo a México al papel de mero espectador pasivo ante los acontecimientos internacionales, y lo confinó a una dependencia cada vez mayor respecto a Estados Unidos.

#### FUENTES CONSULTADAS

##### *Fuentes primarias*

##### *Archivos*

AHSRE: Archivo Histórico de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México.

##### *Documentos:*

Acta Final del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los Estados Unidos Mexicanos, en <[http://www.sice.oas.org/TPD/MEX\\_EU/Negotiations/FinalAct\\_s.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/MEX_EU/Negotiations/FinalAct_s.pdf)>. Comunicado franco-mexicano del 28 de agosto de 1981, en <<http://www.cedema.org/ver.php?id=4611>>.

*Cuarto Informe de Gobierno del presidente Gustavo Díaz Ordaz*, septiembre 1, 1968, Capítulo IV. Política Exterior. Relaciones Exteriores, México, 1969.

Intercambio de notas entre México y La Santa Sede para el establecimiento de relaciones diplomáticas celebrado por canje de notas, fechadas en la Ciudad de México, el 17 de septiembre de 1992 y en la ciudad de El Vaticano, en <<http://embamex.sre.gob.mx/vaticano/index.php/relaciones-diplomaticas/documentos>>.

Informe Anual del Banco de México, 1994.

Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México, SRE, 1985.

Presencia de México en Sudamérica: Discursos, mensajes, declaraciones y entrevistas de prensa, México, Partido Revolucionario Institucional, 1960.

Public Papers of the Presidents of the United States: Lyndon B. Johnson, Washington, D. C., 1967.

*Sexto Informe de Gobierno de José López Portillo*, México, 1982.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en <[http://www.sice.oas.org/trade/nafta\\_s/indice1.asp](http://www.sice.oas.org/trade/nafta_s/indice1.asp)>.

## Prensa

*Excelsior*, Ciudad de México

*El Universal*, Ciudad de México

*La Jornada*, Ciudad de México

*Reforma*, Ciudad de México

*ABC*, Madrid, España

*El País*, Madrid, España

*Le Monde*, París, Francia

*The Guardian*, Londres, Reino Unido

*The New York Times*, Nueva York, Estados Unidos

*U.S. News & World Report*, Washington, D. C., Estados Unidos

## BIBLIOGRAFÍA

Aguayo, Sergio *et al.* (1985), *El éxodo centroamericano: consecuencias de un conflicto*, México, Secretaría de Educación Pública.

Anguiano, Eugenio (2010), "México: la diplomacia en torno al desarme", en Blanca Torres y Gustavo Vega (coords.), *Los grandes problemas de México, Relaciones internacionales*, t. XII, México, El Colegio de México.



- Arriola, Carlos (1974), "El acercamiento mexicano-chileno", *Foro Internacional*, vol. 14, núm. 4, abril-junio, pp. 507-547.
- Bizberg, Ilán y Francisco Zapata (cords.) (2012), *Los grandes problemas de México. Movimientos sociales*, t. VI, México, El Colegio de México.
- Berumen Sergio *et al.* (2014), *Crisis monetarias y financieras. Lecciones para el futuro*, México, ESIC.
- Cárdenas, Héctor (1993), *Historia de las relaciones entre México y Rusia*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Carrillo Flores, Antonio (1966), "La política exterior de México", *Foro internacional*, vol. 6, 2-3 (22-23), octubre-diciembre de 1965 y enero-marzo de 1966, pp. 233-246.
- Castañeda Gutman, Jorge (1993), "Nafta y el futuro de México", *Política exterior*, vol. 7, núm. 35, pp. 127-139.
- Covarrubias, Ana (2010), *Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica y política*, en Blanca Torres (coord.), *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, t. IX, México, El Colegio de México.
- (2013), "La declaración franco-mexicana sobre El Salvador", *Revista Mexicana de Política Exterior*, número especial, *El papel de la política exterior de México en el proceso de paz en El Salvador*.
- Craig, Richard (1981), "Operación intercepción: Una política de presión internacional", *Foro Internacional*, vol. XXII, t. 2, octubre-diciembre.
- Chabat, Jorge (2000), "La guerra imposible", *Letras Libres*, año II, núm. 15, marzo.
- De la Pedraja Daniel y Luisa Treviño (1983), *México y España: Transición y cambio*, México, Joaquín Mortiz.
- Dutrénit Bielous, Silvia y Guadalupe Rodríguez de Ita (1999), *Asilo diplomático mexicano en el Cono Sur*, México Instituto Mora/IMRED-SER.
- Fuentes Mares, José (1984), *Historia de dos orgullos*, México, Editorial Océano.
- Gambrill, Mónica (2006), *Diez años del TLCAN en México*, México, UNAM.
- García Robles, Alfonso (1964), "Las relaciones diplomáticas entre México y el Brasil", en *Foro Internacional*, año IV, vol. III, pp. 347-379.
- García y Griego, Manuel (1987), "Orígenes y supuestos de la Ley Simpson-Rodino de 1986", *Foro Internacional*, núm. 3 (107), enero-marzo.
- Garza Elizondo, Humberto (1996), "La política exterior de México. Entre la dependencia y la diversificación", *Foro Internacional*, octubre-diciembre.

- Garza Elizondo, Humberto (1998), "Crisis de la política exterior mexicana", en *Foro Internacional*, vol. 38, núm. 2-3 (152-153), abril-septiembre.
- Gastélum Gaxiola, María de los Ángeles (1991), *La migración de los trabajadores mexicanos indocumentados a los Estados Unidos*, México, UNAM.
- Gil Villegas, Francisco (2012), "México y Europa: Una relación centenaria que trasciende la economía y el comercio", en Manuel Ordorica y Jean-François Prud'homme, *Los grandes problemas de México*, t. IV, México, El Colegio de México.
- Grayson, George W. (2010), "Mexico: Narco-Violence and a Failed State?", en *Foreign Affairs*, vol. 89, núm. 1, enero-febrero.
- Guillén Romo, Héctor (1990), *Orígenes de la crisis en México, 1940-1982*, México, Era.
- Héller, Claude (2008), "Continuidad y cambio en la participación de México en la Organización de las Naciones Unidas", en Ana Covarrubias (coord.), *Temas de política exterior*, México, El Colegio de México.
- Herrera René y Mario Ojeda Gómez (1983), *La política de México hacia Centroamérica: 1979-1982*, México, El Colegio de México.
- Lajous Martínez, Adrián (2013), *Desarrollo, deuda y comercio: un testimonio histórico sobre la crisis económica mexicana y el ajuste, 1983-1993*, México, El Colegio de México.
- Loaeza, Soledad (2005), "Gustavo Díaz Ordaz y el colapso del Milagro Mexicano", en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México*, t. 4, *Las Políticas*, México, El Colegio de México/Océano.
- Mabire, Bernardo (2009), "Políticas culturales y educativas del Estado mexicano de 1970 a 2006", en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México*, t. 4, *Las Políticas*, México, El Colegio de México/Océano.
- Macouzet, Ricardo (1994), "Política económica externa y diplomacia multilateral en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari", en *Foro Internacional*, octubre.
- Martin, Philip (1995), "Proposition 187 in California", *International Migration Review*, vol. 29, núm. 1.
- Martínez Corbalá, Gonzalo (1999), *Instantes de decisión. Chile 1972-1973*, México, Grijalbo.
- Mazza, Jacqueline (2001), *Don't Disturb the Neighbors: The United States and Democracy in Mexico, 1980-1995*, Nueva York, Routledge.

- Mendoza y Caamaño, Héctor (2004), *Chile: surgimiento y ocaso de una utopía 1970-1973: testimonio de un diplomático mexicano*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General del Acervo Histórico Diplomático.
- Mirón, Rosa María y Germán Pérez Fernández del Castillo (1988), *López Portillo: Auge y Crisis de un Sexenio*, México, Plaza y Valdés.
- Novelo Urdanivia, Federico (2000), *La política exterior de México en la era de la globalización*, México, Plaza y Valdés.
- (1974), “Las relaciones de México con el régimen revolucionario cubano”, *Foro Internacional*, núm. 56.
- Ojeda Gómez, Mario (1976), *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México.
- (1986), *México: el surgimiento de una política exterior activa*, México, SEP.
- (2008), *México y Cuba revolucionaria: cincuenta años de relación*. México, El Colegio de México.
- Oppenheimer, Andrés (1996), *Bordering on Chaos. Mexico's Roller-Coaster Journey toward Prosperity*, Little Brown and Co.
- Pellicer de Brody, Olga (1972), *México y la Revolución cubana*, México, El Colegio de México.
- (1976), “El acercamiento de México a América Latina: una interpretación política”, en James Wallace Wilkie, Michael C. Meyer, Edna Monzón de Wilkie, *Contemporary Mexico: Papers of the IV International Congress of Mexican History*, University of California Press.
- Rico, Carlos (1991), *Hacia la Globalización*, t. 8, *México y el mundo: Historia de sus relaciones exteriores*, México, Senado de la República.
- Rivera Ríos, Miguel Ángel (1997), *México, modernización capitalista y crisis: antecedentes y consecuencias de la devaluación de diciembre de 1994*, México, UNAM.
- Rozental, Andrés (1993), *La política exterior de México en la era de la modernidad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Ruano, Lorena (2008), “De la exaltación al tedio: las relaciones entre México y la Unión Europea durante el sexenio del presidente Vicente Fox, 2000-2006”, en *Foro Internacional*, vol. 48, núm. 1-2 (191-192), enero-junio, pp. 297-329.
- Segovia, Rafael (1974), “La reforma política: el ejecutivo federal, el PRI y las elecciones de 1973”, en *Foro Internacional*, vol. 14, núm. 3 (55), enero-marzo, pp. 305-330.

- Serra Puche, Jaime (2010), "La apertura comercial de México", en Alejandro Castañeda Sabido (coord.), *Los grandes problemas de México*, t. X, México, El Colegio de México.
- Tello, Manuel (1972), *México, una posición internacional*, México, Joaquín Mortiz.
- Torres, Blanca (1991), *De la guerra al mundo bipolar*, t. VII, *México y el mundo: historia de sus relaciones exteriores*, México, Senado de la República.
- Véjar Pérez-Rubio, Carlos (coord.) (2008), *El exilio latinoamericano en México*, México, CENICH-UNAM.
- Witherspoon, Kevin B. (2008), *Before the Eyes of the World: Mexico and the 1968 Olympic Games*, DeKalb, Northern Illinois University Press.
- Zaid, Gabriel (1990), *La economía presidencial*, México, Vuelta.
- Zomosa Signoret, Andrea (2005), *La participación de México en la OCDE, 1994-2002*, México, El Colegio de México (Jornadas 147).



*La política internacional, 1808-2014,*  
coordinado por Mario Ojeda Revah,  
se terminó de imprimir y encuadernar  
en septiembre de 2015 en Impresora  
y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA),  
Calzada San Lorenzo, 244  
09830 México D.F.  
La edición, al cuidado de Manuel Brito,  
consta de 2 000 ejemplares.













# MÉXICO

CONTEMPORÁNEO 1808-2014

Dirigida por Alicia Hernández Chávez

**TOMO 1** | LA ECONOMÍA  
Coordinador: Marcello Carmagnani

**TOMO 2** | LA POLÍTICA  
Coordinador: Alicia Hernández Chávez

**TOMO 3** | LA POBLACIÓN Y LA SOCIEDAD  
Coordinador: Ariel Rodríguez Kuri

**TOMO 4** | LA CULTURA  
Coordinador: Ricardo Pérez Montfort

**TOMO 5** | LA POLÍTICA INTERNACIONAL  
Coordinador: Mario Ojeda Revah



# MÉXICO

CONTEMPORÁNEO 1808-2014

## LA POLÍTICA INTERNACIONAL

Entre 1821 y 2000, México busca relacionarse con el mundo. Se trata de una travesía sinuosa e incierta. La Independencia es retada por la antigua metrópoli, lo que impele a la joven nación a buscar el reconocimiento exterior. La vecindad con Estados Unidos implica coacciones, cumplidas en la pérdida de la mitad del territorio, pero también el surgimiento de la identidad nacional. México sufre la acechanza de otras potencias y ve su soberanía amenazada por la intervención francesa. Con la República Restaurada, Juárez afirma la autodeterminación y la no intervención como principios vinculantes entre las naciones. El Porfiriato sella la integración económica con el mundo, pero también el expolio. La Revolución mexicana busca la emancipación económica y el progreso social entre nuevos amagos del exterior. La Constitución de 1917, con su prédica nacionalista, amenaza los intereses del capital foráneo. La Doctrina Carranza dicta que en México la ley es soberana y debe ser acatada por los extranjeros. La política exterior se vuelve así trinchera de la Revolución. En el siglo xx, México inaugura una diplomacia que le da lustre por su condena a las dictaduras y por su amparo a los perseguidos mediante el asilo. Desde 1960 intenta ejercer una política exterior activa, y de relativa autonomía ante Estados Unidos, por medio de la diversificación de sus vínculos con otras naciones. Las crisis sucesivas y el fracaso aparente de la apuesta soberana llevan a la integración pragmática con Norteamérica.

ISBN: 978-607-462-833-3



9 786074 628333