

CAPITULO II:

LA POLITICA EXTERIOR DESDE LA REVOLUCION

1910-1940, LA REVOLUCION Y LOS AÑOS DE LA CONVIVENCIA DIFICIL CON EL EXTERIOR

El siglo XX comenzó para México 10 años tarde. La revuelta electoral de Madero, acabó por desencadenar una gran revolución social que transformaría al país entero y modificaría la posición de México en el escenario internacional. Como resultado del movimiento armado, los gobiernos posrevolucionarios tuvieron que buscar un nuevo acomodo entre las naciones del mundo y, de la misma manera, éstas tuvieron que encontrar una nueva forma de relación con México y sus nuevos gobernantes.

Las tres décadas que van de 1910 a 1940 constituyen una época compleja y fascinante en la que los sucesos nacionales se ligan con acontecimientos importantísimos en el mundo, dos guerras mundiales, la Revolución Rusa y el surgimiento de los regímenes fascistas en Italia y Alemania, por sólo mencionar algunos. En el juego internacional de México durante este periodo, el gobierno norteamericano volvió a ser una fuerza muy activa en la política nacional, lo que no había sido durante el porfiriato. Sólo en el decenio que va de 1910 a 1920, la acción de los gobiernos norteamericanos condujeron a tres intervenciones importantes: el desembarco de marines en Veracruz en abril de 1914; la

expedición punitiva conducida por el general Pershing en 1916, y a una incursión menor de fuerzas norteamericanas en Ciudad Juárez en junio de 1919. También la frontera entre los dos países jugó un papel decisivo en el curso de los acontecimientos políticos nacionales ya que fue santuario de revolucionarios -de la oposición magonista y maderista, por ejemplo- y también fuente de abastecimiento de armas.

Además del gobierno, los intereses económicos norteamericanos, en particular los de las compañías petroleras, ejercieron una influencia enorme sobre la relación con México, situación que no cesaría sino hasta 1942, cuando quedó definitivamente arreglado el conflicto. En menor escala, la opinión pública, el movimiento obrero, y la iglesia católica de Estados Unidos, se harían presentes en los asuntos internos de nuestra nación.

Por lo que hace a otros países, Gran Bretaña era sin duda el único país capaz de disputarle a Estados Unidos la preeminencia económica sobre México. Díaz, temiendo la avasalladora influencia norteamericana, había alentado la participación económica europea. Gran Bretaña ocupaba un lugar distinguido, sobre todo a través del empresario Weetman Pearson (después Lord Cowdray), quien controlaba parte de la industria ferrocarrilera, y fundó la compañía petrolera El Aguila, que controlaba para 1910 el 58 por ciento de toda la producción petrolera del país.¹

¹ Friedrich Katz. *The Secret War in Mexico: Europe, the United States and the Mexican Revolution*. Chicago: The University of Chicago Press, c1981. p. 25

La primera reacción tanto en México como en otros países frente al levantamiento de Madero fue de azoro. Como narra Friedrich Katz, el enviado alemán a México, Karl Bünz, escribió a su gobierno la víspera de la Revolución: "pienso, igual que la opinión pública y la prensa, que una revolución general está fuera de toda consideración".² Esta misma opinión la volvió a externar casi un mes después de iniciadas las hostilidades.

Lo que salta a la vista durante el segundo decenio del siglo es la actitud de intervencionismo en cuestiones de política interna de México que desplegaron tanto Estados Unidos como algunas potencias europeas, en particular Alemania y Gran Bretaña. Las distintas facciones revolucionarias durante este decenio de conflictos no tendrían otro remedio que el de hacerle el juego a sus aliados ocasionales, algunas veces a Estados Unidos, y otras a Gran Bretaña. No hay en la política exterior de estas facciones consistencia ni estrategia de largo plazo, sino sólo oportunismo. Esta situación fue cambiando en la medida que se fue consolidando el gobierno revolucionario. Ya en los tiempos de Carranza, se empiezan a ver los destellos de lo que serían los problemas dominantes de todo el periodo: deuda externa, reparaciones, estatus de las compañías petroleras extranjeras, etcétera.

El intervencionismo político norteamericano ocurrió desde el primer momento de la Revolución. El movimiento maderista había generado simpatías

² Friedrich Katz. Op. cit. p. 3.

tanto en el gobierno de Estados Unidos como entre los consorcios económicos norteamericanos. Sin embargo, a medida que pasó el tiempo la simpatía inicial se fue convirtiendo en hostilidad abierta, al grado de brindar apoyo al levantamiento de Huerta. Los factores que explican este cambio de posición son esencialmente la negativa de Madero a indemnizar en su totalidad a los ciudadanos norteamericanos que sufrieron daño en su persona o propiedades durante la revuelta armada, su aparente deseo de fomentar la inmigración europea y sus esfuerzos por cultivar sentimientos patrióticos entre la población, en particular, su propósito de introducir el servicio militar obligatorio para todos.

En enero de 1913 se gestó una conspiración contra el gobierno de Madero. No era la primera; en los pocos meses que llevaba en la presidencia, Madero había debido hacer frente a varios levantamientos entre los que destacan los de Bernardo Reyes y de Félix Díaz. Pascual Orozco y Emiliano Zapata, aunque en lucha, se mantenían en una zona específica que se encontraba más o menos bajo control. Sin embargo, esta vez era diferente ya que los generales conservadores que deseaban una vuelta al porfiriato, habían logrado limar sus diferencias, lo que les permitía actuar juntos. Además quizá más importante, contaban con un aliado importantísimo: el embajador norteamericano en México, Henry Lane Wilson. La colusión de Huerta y Félix Díaz fue exitosa y su primer fruto fue el asesinato de Madero. La administración de Taft, y Henry Lane Wilson en lo personal, también se salieron con la suya al instaurarse en México un nuevo gobierno mejor dispuesto a sus intereses.

Todos estos acontecimientos enfrentaban a Woodrow Wilson, quien llegó a la Casa Blanca sólo cinco días después del asesinato de Madero, a un fait accompli de difícil solución. Su política hacia México, criticada a ambos lados de la frontera, se caracterizó por un cierto mesianismo pero sobre todo, y de nueva cuenta, por un deseo de intervenir para corregir los errores de la administración anterior que habían creado el infausto régimen de Huerta.

La política de Wilson hacia México giró 180 grados respecto de lo que venía ocurriendo antes. Wilson vio en Huerta, no a un aliado confiable, proclive a favorecer los intereses norteamericanos como lo había descrito Henry Lane Wilson, sino a un dictador al que había que combatir por todos los medios. Sus primeras acciones consistieron en presiones diplomáticas y amenazas. Mientras que los países europeos reconocieron el gobierno dictatorial, Estados Unidos condicionaba el reconocimiento a la celebración de elecciones limpias. La presión siguió en aumento cuando la administración de Wilson convenció al gobierno de Gran Bretaña de que retirara su apoyo a Huerta y, como esto tampoco fuera suficiente para derrocar al pretoriano, se optó en abril de 1914 por la intervención militar, originándose de este modo el desembarco en Veracruz. Esta acción es frecuentemente objeto de exageraciones en cuanto a sus efectos en los acontecimientos internos de México. Cuando los marines desembarcaron, las facciones revolucionarias que combatían el huertismo tenían ya bajo su poder más de la mitad del territorio nacional y los días de Huerta estaban ya contados. El desembarco en Veracruz tuvo, cuando más, el efecto de un catalizador que aceleró lo que ya era previsible.

Las fuerzas invasoras permanecieron en Veracruz esperando la resolución para autorizar el uso de tropas en mayor escala para invadir la capital, so pretexto de proteger las vidas y propiedades norteamericanas. Sin embargo, esta opción fue rechazada por la opinión pública y por el senado norteamericanos. Así las cosas, Wilson solicitó la mediación de Argentina, Brasil y Chile (grupo ABC), cuyos representantes, junto con los americanos y los de las distintas facciones revolucionarias, se reunieron en las Cataratas del Niágara en la frontera canadiense y americana. La posición firme de Carranza de no negociar la situación interna de México en un foro internacional, empero, llevó al colapso de la reunión el 5 de julio de 1914. Diez días después la posición del gobierno de Huerta era en extremo precaria y temiendo por su vida dejó a cargo del Ejecutivo a un ministro de la Suprema Corte de Justicia, Francisco Carbajal, y salió huyendo del país. En diciembre las tropas norteamericanas fueron retiradas de Veracruz.

La caída de Huerta no hizo más que aumentar los problemas de los norteamericanos. Por un lado, el estallido de la primera Guerra Mundial presionaba a la administración de Wilson a no comprometer tropas ni recursos en México en vista de que podrían necesitarse en otra parte; sin embargo, por otro lado, los recursos naturales de México se volvían más valiosos en tiempos de guerra, por lo que había mayores incentivos para intervenir al sur del río Grande y mantener segura al menos una fuente de abastecimiento. La política exterior norteamericana en relación a México se debatía entre objetivos contradictorios. Una forma de traer la paz a México era apoyando a una de las facciones

revolucionarias contendientes para acelerar el proceso de pacificación, pero ello podía implicar la llegada al poder de un grupo antinorteamericano. Otra opción estrategia era justamente la contraria: intervenir para ayudar a la facción más débil a fin de mantener a todos en la lucha para extraer las mayores concesiones políticas y, que en vista de la imposibilidad del triunfo de ninguna facción, se formara un gobierno de coalición más moderado al verse todas las facciones forzadas a conciliar intereses. Wilson siguió alternativamente ambas políticas. Durante la primera mitad de 1915 el avance de las fuerzas constitucionalistas sobre Villa hicieron que el gobierno del norteamericano favoreciera al centauro del norte: "El gobierno americano había hecho todo lo posible por impedir la victoria de Carranza. Cuando Villa, cuya situación empeoraba a cada momento, empezó en julio a intensificar las requisiciones a compañías norteamericanas e imponer impuestos, el gobierno norteamericano fue tolerante como no lo había sido en otras circunstancias".³

Cuando ya el avance de las fuerzas constitucionalistas parecía imponerse sobre el resto, Wilson cambió de estrategia para, finalmente, reconocer al gobierno de Carranza en octubre de 1915. Se mejoraban así las relaciones entre ambos países, aunque había muchas fricciones, sobre todo a causa de las compañías norteamericanas. Después de cerca de tres años de luchas intestinas que habían arruinado la economía nacional, Carranza favorecía la idea de aumentar los impuestos a las compañías petroleras como forma de allegarse recursos para la reconstrucción. También, cuando las tropas constitucionalistas

³ Ibid., p. 300.

ocuparon Yucatán, establecieron un monopolio estatal para la exportación de henequén, sustituyendo el monopolio que antes tenía la International Harvester Company. Pese a todo, las relaciones entre los gobiernos eran cordiales y, como muestra de buena fe, Wilson intentaba ayudar al gobierno de Carranza para conseguir un préstamo en la banca privada norteamericana. Los trámites se encontraban ya encaminados cuando la noche del 9 de marzo de 1916 Francisco Villa, al frente de 500 efectivos, atacó la población de Columbus, Nuevo México. Este incidente dio fin al proyecto del préstamo y desencadenó la fallida expedición punitiva.

Las potencias europeas, aunque inmersas en una guerra de proporciones sin precedentes, también jugaron un papel en el drama nacional. Gran Bretaña, en vista de su dependencia respecto del petróleo mexicano, siguió una política activa en México. El gobierno de su majestad británica confabulado con los intereses petroleros en México de Lord Cowdray representados por J. B. Body, intentó sobornar a hombres cercanos a los líderes revolucionarios. Primero se acercaron a Miguel Díaz Lombardo, uno de los civiles de mayor importancia para Francisco Villa. Luego, en virtud de que la facción de Carranza parecía la dominante, hicieron contacto con Luis Cabrera quien se rehusó a colaborar. Como las cosas no funcionaron por cooptación, los ingleses acudieron entonces a los enemigos de Carranza como forma de presión. El instrumento de tal política fueron las fuerzas del general Manuel Peláez, un terrateniente de la región petrolera levantado en armas contra el gobierno de Huerta que al ocupar los pozos petroleros de las compañías norteamericanas e inglesas se había topado con una mina de oro,

pues extorsionaba a las compañías a cambio de protección a sus intereses. Como Peláez nunca reconoció al gobierno de Carranza era visto por la facción del exgobernador de Coahuila como un mero instrumento de los intereses británicos y norteamericanos.

Los británicos muy pronto comenzaron a pertrechar a los rebeldes de Peláez convirtiéndolos en un ejército local muy poderoso. Así las cosas, no es sorprendente que entre marzo y junio de 1917 los ingleses hubieran elucubrado planes para un golpe de Estado contra Carranza. Sin embargo el reconocimiento de Estados Unidos hizo que los planes cayeran por los suelos, ya que la cooperación del gobierno de Wilson era indispensable para cualquier intento exitoso de golpe de Estado. El representante británico no tuvo más que sumarse a la posición norteamericana y recomendar a la Oficina de Asuntos Extranjeros el reconocimiento de Carranza.

Alemania también participó en el curso de los acontecimientos en México, aunque su influencia fue a veces exagerada. El punto culminante fue un célebre telegrama, interceptado por la inteligencia británica, que el secretario de Estado alemán Zimmermann. envió al gobierno de Carranza el 15 de enero de 1917 y cuyo contenido era el siguiente:

"Empezaremos la guerra submarina ilimitada el día primero de febrero. Habrá sin embargo intentos por mantener neutral a los Estados Unidos. En el caso de que este esfuerzo fallara les ofrecemos una alianza en los siguientes términos:

proseguir conjuntamente la guerra, concluir conjuntamente la paz. Ayuda económica sustancial y anuencia para que México recobre sus antiguos territorios en T́exas, Nuevo Ḿxico y Arizona. El arreglo de los detalles los dejamos a Vuestra Honorable Excelencia.

Vuestra Excelencia debeŕ presentar lo anterior al presidente tan pronto como la guerra con los Estados Unidos haya comenzado, manteniendo el ḿs absoluto secreto, y adeḿs ofreciendo la entrada de Japón a esta alianza. Haga el favor de informar al presidente que el uso ilimitado de nuestros submarinos ofrece la posibilidad de forzar a Inglaterra a negociar la paz en pocos meses. Confirme de recibido. Zimmermann".⁴

El sentimiento pro-germano que se ha imputado a Carranza teńa menos sustancia de lo que parece a primera vista. Desde 1914 véa con desconfianza tanto a Gran Bretaña como a Alemania, ya que ambos hab́an apoyado al gobierno de Huerta. Sin embargo, Carranza pensaba que pod́a obtener de Alemania, en primer lugar armas que necesitaba desesperadamente por la eventualidad de una posible guerra con Estados Unidos y para mantener el control sobre las deḿs facciones revolucionarias. En segundo lugar, Carranza supońa, ingenuamente, que Alemania era capaz de una acci3n diplomática en Estados Unidos que condujera al retiro de las tropas norteamericanas de Veracruz. Fue con estas ideas que Carranza comenz3 un periodo de acercamiento a Alemania, proceso que se aceler3 en 1916 con la intervenci3n norteamericana en Ḿxico y constituy3 la expedici3n punitiva. Fue aś que en octubre el gobierno de Ḿxico

⁴ Ibid., p. 354.

pidió al gobierno del Kaiser que hiciera una declaración condenando cualquier intervención norteamericana en territorio mexicano. A cambio de esta declaración, el gobierno de Carranza ofreció apoyo a los submarinos alemanes en caso de que quisieran atacar los buques petroleros ingleses que salieran del puerto de Tampico.

El acercamiento tenía límites. Carranza rechazó la propuesta del telegrama de Zimmermann pues consideraba que la debilidad de México llevaría a un desastre militar en caso de que se atacara a Estados Unidos. La política más benigna de Wilson comenzaba a surtir sus efectos entre los asesores más cercanos de Carranza, quienes pensaban que podía evitarse un enfrentamiento con el vecino del norte, enfrentamiento antes visto como muy probable. Todavía se recibió en agosto de 1919, una segunda propuesta alemana que fue igualmente rechazada con argumentos similares.

Todas estas presiones provenientes del extranjero desencadenadas por la Revolución, aunadas a la desastrosa experiencia de México en el siglo pasado, llevaron a Carranza a formular la doctrina que desde entonces sería la piedra angular de la diplomacia mexicana. La doctrina Carranza se apoyaba en dos principios capitales: la no intervención y la autodeterminación de los pueblos, principios que actualmente se encuentran consagrados en la Constitución. En 1930 se añadió un corolario a la doctrina Carranza, relativo específicamente a la forma en la que México llevaría a la práctica el principio de no intervención: México no utilizaría el reconocimiento como arma política; nuestro país no reconocería ni

dejaría de reconocer a gobierno alguno, simplemente establecería relaciones económicas o políticas con algunos países y con otros no. A este corolario se le denominó "doctrina Estrada" y constituye desde entonces otro pilar de la diplomacia mexicana.

Si la década de los años diez había sido la de la intervención política y de las conspiraciones contra México, la siguiente fue de una intensa diplomacia por parte del gobierno de los sonorenses para resolver los problemas que habían surgido en la relación con otros países durante el periodo de la revolución armada. El objeto central de tal diplomacia fue de nueva cuenta Estados Unidos, e igual que como ocurriera los primeros años del Porfiriato, el comportamiento del gobierno de México fue pragmático y obtuvo buenos resultados en vista de que pudo discernir los diversos intereses opuestos que había dentro de Estados Unidos y apoyarse en ellos de distintas maneras.

El asesinato de Carranza en la Sierra de Puebla en mayo de 1920 significó un reacomodo al interior de la élite revolucionaria, más que un cambio brusco en la política seguida hasta entonces. Ocupó la presidencia interinamente Adolfo De la Huerta y más tarde el héroe de las mil batallas, Alvaro Obregón. Como los sonorenses se habían hecho del poder por la vía violenta, el primer problema de su gobierno fue el de obtener reconocimiento diplomático, principalmente el de Estados Unidos. Esto era importante porque, como había quedado más que claro durante el decenio anterior, el reconocimiento significaba por lo menos acceso a armas y a créditos.

Entre 1920 y 1923 fueron tres los asuntos pendientes en la agenda bilateral que influían directamente la cuestión del reconocimiento: (1) la deuda externa de México (los pagos se habían suspendido desde 1913), (2) el problema de las reclamaciones extranjeras por daños a personas y propiedades y (3) el estatus jurídico de las compañías petroleras. La primera cuestión que se decidió atacar el gobierno de Obregón fue el de la deuda. Se llegó a un acuerdo en 1922 con los banqueros norteamericanos, lo que para comenzar volvió a poner a México dentro de los flujos financieros internacionales. Pero más importante aún fue el poder utilizar al grupo financiero de Estados Unidos como contrapeso a los intereses petroleros. En efecto, la solvencia de México en ese momento estaba determinada en primer lugar por la capacidad del gobierno de Obregón de aumentar los impuestos a las compañías petroleras; de ahí que los banqueros tuvieran un interés contrario al de los petroleros, cuya influencia en el Departamento de Estado era considerable.

La política de dividir a los intereses económicos norteamericanos entre financieros y petroleros hubiese dado buenos resultados en el largo plazo, pero justamente el problema del gobierno presidido por Obregón era de tiempo, pues había que llegar a un acuerdo con los norteamericanos antes de las próximas elecciones presidenciales. En 1923 ocurrieron las pláticas que culminaron con los Acuerdos de Bucareli: la posición de debilidad del gobierno de México fue patente porque no hubo un reconocimiento propiamente dicho y en cambio se creó una comisión binacional para dar solución a las reclamaciones. En cuanto al petróleo,

el gobierno de México se comprometió informalmente a respetar el estatus jurídico de las instalaciones petroleras existentes⁵ y a no aplicar retroactivamente el artículo 27 de la Constitución. Los Acuerdos de Bucareli, aunque adversos para México, llegaron a tiempo para las elecciones de 1924 que, como se esperaba, estuvieron condimentadas con el levantamiento de Adolfo De la Huerta. La rebelión pudo ser sofocada muy rápidamente y el ungido fue Plutarco Elías Calles.

El bienio de 1925-26 fue como una repetición de el de 1921-22. El ministro mexicano de Hacienda llegó a un acuerdo con la banca privada norteamericana, cuyo propósito era el de suavizar los términos para el pago de la deuda. El Acuerdo Pani-Lamont fue también una primera alianza para volver a atacar los intereses petroleros, esta vez haciendo operativos los preceptos del artículo 27. De acuerdo con la legislación correspondiente, se prohibió que los extranjeros poseyeran propiedades fronterizas y costeras. Se prohibió también que controlaran la mayoría de los intereses en compañías de bienes raíces o que tuvieran posesión de los depósitos del subsuelo. Los títulos de propiedad serían cambiados por concesiones de 50 años y fue reestablecida la Cláusula Calvo que establecía que los intereses extranjeros en México quedaban impedidos de apelar a sus gobiernos respectivos para la defensa de sus intereses.

⁵ Un proyecto del gobierno mexicano había sido que los títulos de propiedad sobre todos los pozos petroleros que tenían las compañías extranjeras fueran cambiados por concesiones que se otorgarían de acuerdo al precepto constitucional de que los recursos del subsuelo pertenecen a la nación. La reacción de las compañías fue tan fuerte que la posición inicial tuvo que ser reformulada para sólo aplicar esta política a los pozos petroleros abiertos después de 1917.

El endurecimiento de México, tomado como afrenta por los empresarios petroleros, coincidió con una nueva ola de sentimiento intervencionista que llegó con la era de Coolidge. El nuevo secretario de Estado Kellogg y el embajador norteamericano en México James R. Sheffield favorecían una política de línea dura para tratar con aquellos gobiernos que lastimaran los intereses económicos de Estados Unidos. Muy pronto se escucharon ecos intervencionista de 1919 aunque igualmente fuerte fue la reacción pacificadora.

Calles, mientras tanto, se había embarcado en un camino suicida. Además de las fricciones con Estados Unidos, revivió el antiguo conflicto con la Iglesia católica desatando una guerra de guerrillas que no tenía grandes posibilidades de tomar el poder, pero que tampoco podía ser controlada. La rebelión cristera, junto con la recesión que vivió México en 1927, impulsaron a Calles, igual que a su antecesor, a cerrar el tercer frente de batalla y buscar un arreglo rápido al problema petrolero. Ese mismo año, la Suprema Corte de Justicia (en obvia coordinación con el ejecutivo) emitió un fallo en virtud del cual regresaban las compañías norteamericanas a las mismas condiciones que tenían con los Acuerdos de Bucareli. Una vez más el pragmatismo se impuso sobre los principios.

La disminución del conflicto entre México y Estados Unidos desembocó en un periodo más o menos prolongado de tolerancia mutua. Varios factores se conjugaron para dar este resultado: además de que el gobierno de Calles renunció a la aplicación estricta del artículo 27, las compañías petroleras fueron perdiendo

poder de negociación en Washington debido, en primer lugar, a un estancamiento mundial del mercado petrolero y, en segundo, porque México fue perdiendo importancia estratégica para Estados Unidos ya que Venezuela comenzó a desplazarnos como abastecedor principal. Dentro del vecino del norte mejoró la disposición hacia nuestro país. El combativo Sheffield (según la descripción de un coetáneo, un abogado racista "perteneciente a la escuela de pensamiento que prescribe la fuerza, más fuerza y sólo la fuerza para tratar con los países incivilizados")⁶ fue sustituido como embajador norteamericano en México en 1927 por Dwight Morrow, banquero del grupo de Thomas Lamont, y como tal, menos ajeno a una perspectiva negociadora con México.

Esta tolerancia de 1928-29 fue la pauta de las posteriores relaciones bilaterales. Resultó de gran importancia para el gobierno de Calles, ya que pudo conseguir de Estados Unidos armas (previo pago en efectivo) para hacer frente a la rebelión escobarista, que fue mucho más seria que las anteriores debido a que aglutinaba a unos 30,000 hombres comandados por un tercio de los oficiales activos. El de Gonzalo Escobar fue el último intento de golpe de Estado de consideración en México.

En suma, desde que terminó la fase armada de la Revolución, el gran anhelo en materia de política exterior había sido el de arrancar de manos extranjeras los enclaves económicos. Carranza, Obregón y Calles cada uno a su manera, lo intentaron, infructuosamente. No se habían dado ni las condiciones de

⁶ Alan Knight. Op. cit., p. 133.

cohesión política interna, ni el escenario internacional propicio para que tal proyecto fuera viable.

Los años treinta fueron para México y para Estados Unidos, un periodo de poco conflicto. La Gran Depresión acaparó la atención del público y el gobierno norteamericanos, haciendo profundo el sentimiento aislacionista del periodo de entreguerras que en general vivió nuestro vecino del norte. A esto hay que añadir la llegada a la Casa Blanca en 1932 de Franklin D. Roosevelt con su política de la Buena Vecindad. Estados Unidos suscribió los famosos acuerdos interamericanos comprometiéndose a no recurrir al uso unilateral de la fuerza. Asimismo se abrogó la Enmienda Platt que concedía a Estados Unidos la facultad de intervenir en Cuba cuando se alterara el orden interno.

El giro que imprimió Roosevelt a su política exterior, si bien tuvo al principio la intención de bajar los costos de las intervenciones militares norteamericanas en el continente, muy pronto empezó a tener su dinámica propia debido a circunstancias ajenas. Las acechanzas y alianzas en Europa y Asia causaron consternación en Washington, lo que llevó a que en Estados Unidos se optara por fomentar el sistema interamericano para hacer frente al nuevo desafío ideológico y militar.

La nueva relación de Estados Unidos con América Latina no fue la única causa de la creación de la coyuntura favorable para que México resolviera el problema petrolero: también hay que atribuirle importancia a este respecto al

nuevo embajador de aquella nación en nuestro país. Josephus Daniels era amigo personal de Roosevelt y había sido su jefe inmediato durante el gobierno de Woodrow Wilson, así que no tenía que pasar por toda la burocracia del Departamento de Estado para tener una comunicación fluida con el presidente. Su posición era además de independencia con respecto a los grandes intereses financieros e industriales de su país, posición que era respaldada por el propio presidente Roosevelt.⁷

Los gobiernos del Maximato habían evitado el tema del estatus político de las compañías petroleras y del alcance del artículo 27 constitucional. Al principio del gobierno de Cárdenas, incluso, parecía que se repetiría este patrón. Sin embargo, una vez que se vio la fuerza del michoacano -que logró sacudirse la tutela de Calles deportándolo en 1936- así como las agresivas reformas de corte social en las que se embarcó, los incidentes con las empresas petroleras se multiplicaron. Hasta 1936 las disputas bilaterales entre México y Estados Unidos habían tenido que ver más con el proyecto de reforma agraria que había lastimado importantes predios en manos de ciudadanos norteamericanos. A partir de 1937, sin embargo, el problema petrolero fue el que acaparó la atención.

El episodio de la nacionalización de la industria petrolera fue la culminación de una serie de escaramuzas que duraron casi un año. Todo comenzó con una huelga por aumentos salariales que no fueron concedidos. Mientras los

⁷ Lorenzo Meyer. México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero 1917-1942. México: El Colegio de México, c1972.

representantes de las compañías petroleras sostenían que los salarios dados allí eran muy buenos comparativamente, la posición del gobierno mexicano fue la de respaldar a los trabajadores aduciendo que toda compañía debería pagar a sus trabajadores de acuerdo a sus posibilidades. Como no hubo acuerdo se recurrió a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje cuyo fallo fue desfavorable a las compañías y como éstas iban a desacatar la decisión, el 18 de marzo de 1938 las empresas fueron expropiadas.

Todos los factores estaban en favor de México: la buena disposición de Daniels y de Roosevelt, la inminencia de la guerra en Europa y el fuerte apoyo que Cárdenas recibió de amplios sectores del país al anunciar la medida. Las compañías afectadas no pudieron obtener gran cosa del gobierno norteamericano. El desenlace en estas circunstancias fue muy favorable a México: se nombró una comisión intergubernamental para acordar el monto y forma de pago de la indemnización correspondiente y la negociación concluyó en 1942.

LA ERA DE LA COOPERACION 1940-1970

La segunda Guerra Mundial aceleró la solución de los conflictos pendientes entre México y Estados Unidos. En noviembre de 1941 ambos gobiernos llegaron a un acuerdo respecto a las reclamaciones que se venían arrastrando desde la Revolución. Unos meses después se reanudaron las compras de plata a nuestro país, 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 de Nueva Jersey.

La cooperación y la buena disposición entre México y Estados Unidos durante el esfuerzo bélico crearon una atmósfera de optimismo en nuestro país, la cual habría de prolongarse por mucho tiempo. Se pensó que entre ambos países había una "relación especial"⁸ nacida de la alianza militar y que ésta podía ser convertida en algo mucho más duradero e importante para México. El acuerdo relativo a los braceros y las facilidades para exportar materias primas a Estados Unidos fueron los dos pilares en los que se podía apoyar una provechosa relación económica de largo plazo. Con altibajos, el esquema de la "relación especial" fue el que mantuvo nuestro país hasta el sexenio del licenciado Gustavo Díaz Ordaz.

La llegada al poder de Manuel Avila Camacho y su administración moderada significó una rectificación del camino. Era la época de la Unidad Nacional, tiempo de restañar las heridas que había abierto el cardenismo hacia el interior y hacia afuera. En el curso del primer lustro de los años cuarenta se definieron los rasgos principales, las ventajas y los inconvenientes, del esquema de "relación especial" que México mantuvo con el vecino del norte. El análisis de este esquema es particularmente relevante en estos momentos y está lleno de lecciones para el futuro inmediato de nuestras relaciones con el exterior, en general, y con Estados Unidos en particular.

⁸ Este término aunque debatido es el que ha sido usado por muchos estudiosos de la política exterior de esta época. Por ejemplo podemos citar el trabajo de Mario Ojeda. Alcances y límites de la política exterior de México. México: El Colegio de México, c1976.

Se pensaba en aquel entonces que el cemento que podría transformar la alianza militar entre México y Estados Unidos en una forma de cooperación fructífera era la coincidencia de intereses económicos. Esto sería el fundamento de la "relación especial". Como se aprecia, el significado que hoy en día se otorga a la coincidencia de los intereses económicos de ambas naciones como eje de la relación bilateral es parecido al que se le brindaba hace cerca de medio siglo. El gobierno de Avila Camacho buscaba lograr una industrialización del país y aprovechó la guerra para iniciar su programa de desarrollo. Antes de que las ideas de la CEPAL se pusieran de moda, México comenzó a experimentar con una suerte de sustitución de importaciones forzado por las circunstancias. En efecto, muchos de los bienes de consumo antes importados de Estados Unidos ya no estaban disponibles, así que hubo que sustituirlos por otros, producidos aquí mismo. Por otra parte, en lo relativo a la moneda, hubo facilidades para exportar materias primas necesarias para la guerra, y también para exportar mano de obra, creándose lo que sería el programa de braceros.

Si el proyecto industrializador de México fue prioritario durante el régimen de Avila Camacho, en el siguiente sexenio se convirtió prácticamente en el único objetivo, siendo Estados Unidos percibido como la llave para lograrlo. Nuestro comercio se concentró como nunca antes en aquel país. En 1941 se llegó a la cifra récord a este respecto llegando a ser las importaciones y las exportaciones con nuestro vecino del norte 89.2 por ciento del total. Para 1950 la cifra había disminuído ligeramente a 84.7 por ciento, manifestando un elevadísimo grado de

interacción económica.⁹ Junto con la concentración del comercio ocurrió la de la inversión extranjera directa. Es cierto que a pesar de los deseos de los inversionistas extranjeros, las áreas nacionalizadas durante el cardenismo permanecieron en manos del gobierno, pero hubo un importante flujo de inversión directa del exterior, que durante el decenio de los años cincuenta estuvo constituido en un 80 por ciento por capital norteamericano.¹⁰ La exportación de mano de obra a través del acuerdo de braceros fue otra de las transacciones económicas importantes entre ambos países.

El acercamiento económico, fue llevando a una definición pragmática de las posturas internacionales del país. 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 buque-tanque mexicanos por submarinos alemanes) y después en contra del bloque socialista durante la `Guerra Fría'... "Concluida la segunda Guerra Mundial, la relación política de México con Estados Unidos no varió ya en el fondo, aunque un poco en la forma. Ante la bipolaridad del sistema internacional que surgió después de la derrota del Eje (Estados Unidos como líder del mundo capitalista y la Unión Soviética del socialista), América Latina quedó incorporada a la esfera de influencia norteamericana".¹¹

⁹ Cifras obtenidas en Mario Ojeda. Op. cit., p. 119.

¹⁰ Cifras obtenidas en Lorenzo Meyer. Op. cit., p. 1340.

¹¹ Lorenzo Meyer. "La encrucijada", en Historia general de México. Op. cit., p. 1338.

La cercanía diplomática a la política norteamericana que unos años antes hubiera parecido impensable y que causó en un principio desagrado en algunos núcleos de la población, quedó como una pieza central de la "relación especial".

Pero la cercanía en las formas ocultaba un creciente margen de maniobra que el gobierno mexicano fue desarrollando en política exterior. A la par con otros países latinoamericanos, que buscaron aumentar los márgenes de independencia relativa respecto a Estados Unidos en política exterior, México en algunas ocasiones adoptó posturas de franca oposición. Paradójicamente México, siendo país vecino y muy vulnerable económicamente al mercado norteamericano, mostró tener la mayor independencia relativa. Nuestro país, por ejemplo, no se sumó a la condena general organizada por Estados Unidos en el seno de la OEA en contra del gobierno reformista del coronel Jacobo Arbenz en 1954. Tampoco rompió relaciones con el gobierno revolucionario cubano a pesar de la resolución de 1964 de la OEA en ese sentido. Un año más tarde, cuando Estados Unidos invadió República Dominicana, el presidente mexicano condenó públicamente la acción. En fin, como habrá de verse un poco más adelante, estos actos de desafío siempre fueron más simbólicos que efectivos y estaban orientados al consumo interno. Con todo, el hecho es que nuestro país se tomó libertades y contó asimismo con una mayor tolerancia que otras naciones de parte de Estados Unidos.

El régimen de Adolfo Ruíz Cortines inició un programa económico al que después se le dio el nombre de desarrollo estabilizador, que transformaría al país

y consolidaría su desarrollo. Mientras tanto, hacia el exterior se habían hecho cada vez más obvias las diferencias de intereses con Estados Unidos. Concretamente, en nuestro continente la estrategia norteamericana de contener al comunismo en todo el mundo (containment) llevó a la creación en 1947 de un sistema de seguridad colectiva mediante un tratado firmado en Río de Janeiro. Ya en esta ocasión México mostró sus diferencias con respecto al vecino del norte. Un año más tarde, la conferencia de Bogotá culminó en la Organización de Estados Americanos (OEA), pensada como un foro para la discusión y solución de cuestiones políticas entre los miembros. México insistió en la inclusión del principio de no intervención en los estatutos de la OEA, lo cual puso nuevamente de manifiesto las discrepancias entre la postura mexicana y la posición norteamericana, orientada a la intervención dondequiera que hubiese brotes de subversión comunista. Por ello, desde su creación el gobierno mexicano ha mantenido una actitud de desconfianza respecto a la OEA, prefiriendo como foro multilateral a las Naciones Unidas.

Si bien hasta entonces los desacuerdos habían sido de principio, en los años cincuenta se dieron en la práctica. El primero, al que ya se hizo referencia, fue con motivo del régimen reformista de Guatemala que amenazaba con afectar intereses de la United Fruit Company. En la X Conferencia Interamericana de Caracas la delegación norteamericana quería obtener una condena abierta al régimen de Jacobo Arbenz, a lo cual México se opuso esgrimiendo el principio de la no intervención. Sin embargo, cuando finalmente Estados Unidos resolvió el problema al margen del sistema interamericano financiando un movimiento

contrarrevolucionario en aquel país, nuestro gobierno sólo guardó silencio a pesar de las protestas y manifestaciones de grupos de izquierda.

Estos desacuerdos, junto con la enorme vulnerabilidad económica que México tenía frente a Estados Unidos, llevaron al gobierno de Adolfo López Mateos a buscar revertir la situación. No había comenzado prácticamente su periodo presidencial cuando hubo que hacer frente al problema de la revolución triunfante en Cuba en enero de 1959. 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".¹²

La reacción de la Cancillería mexicana al hecho de la Revolución Cubana - más que con la revolución misma- se explica a través de dos factores: 1) el propósito de mantener la tradición de política exterior que México fue delineando desde principios de los años cincuenta de defensa del principio de no intervención (como en el caso de Guatemala), desconfianza de las resoluciones alcanzadas en el seno de la OEA y, en general, independencia respecto de Estados Unidos; y 2)

¹² Olga Pellicer de Brody. México y la revolución cubana. México: El Colegio de México, c1973. p. 21.

el de dar un cierto tono de izquierda al régimen para apaciguar a los grupos izquierdistas locales.

Así, después del incidente de Playa Girón de 1961 México favoreció la postura de que fuera la ONU y no la OEA el foro en el que se discutiera y sancionara el fallido intento norteamericano de organizar un movimiento contrarrevolucionario, se opuso a las convocatorias hechas por Estados Unidos para la VIII y la IX reuniones de consulta de la OEA y, 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.

Vale la pena resaltar un punto importante del que puede desprenderse una lección para el futuro. A pesar de los desacuerdos tan tajantes con respecto a Cuba, la relación bilateral entre México y Estados Unidos no sufrió en lo más mínimo. A diferencia de lo que ocurriría después cuando México apoyó la insurrección nicaragüense, durante los años sesenta se logró aislar el desacuerdo en torno a Cuba del resto de la relación. El presidente Kennedy fue huésped de México en una de las visitas más cordiales de algún presidente norteamericano que se recuerden, justo después de que México se opusiera a la reunión de Punta del Este convocada por los Estados Unidos. Cuando México se disponía a votar en contra de la resolución de romper relaciones con Cuba, el embajador norteamericano declaraba que "México es el mejor amigo que tienen los Estados

Unidos".¹³ Aislar los desacuerdos en política exterior del resto de las relaciones con Estados Unidos resultó ser una política muy exitosa, por lo que se ha convertido en una estrategia central de la política exterior mexicana.

El licenciado López Mateos fue un presidente que viajó mucho al exterior (en relación a quiénes le habían antecedido en el cargo) y que intentó multiplicar los contactos políticos de México con otras naciones. En 1959, no sólo visitó Estados Unidos, sino también Canadá. Al año siguiente realizó una gira por seis países latinoamericanos y en 1962 realizó una gira por Asia. Fue así como se puso en contacto con el liderazgo de Indonesia y de la India, dos países protagónicos del movimiento de los "no alineados". En la ofensiva diplomática de México para contrarrestar la influencia norteamericana fue notoria la relación con la Francia de De Gaulle, país que era visto como modelo de independencia en el bloque occidental.

En el ámbito de lo económico el gobierno del licenciado Adolfo López Mateos pretendió disminuir la proporción del comercio exterior realizado con Estados Unidos respecto del total, principalmente fomentando la diversificación de este tipo de transacciones. La iniciativa alcanzó un éxito muy modesto pues el comercio siguió concentrado mayoritariamente en el vecino del norte. Para 1963, del total de nuestro comercio con el exterior, cerca del 70 por ciento se realizaba con ese país.¹⁴

¹³ Olga Pellicer de Brody. Op. cit., p. 45.

¹⁴ Cifras tomadas de Mario Ojeda. Op. cit., p. 119.

Los intentos por diversificar nuestras relaciones políticas y económicas durante el sexenio de Adolfo López Mateos constituyen un antecedente importante de lo que después fue el echeverrismo. En ambos casos, un detonador importante fue un desgaste del esquema de la "relación especial", que cada vez mostraba más fisuras. En la segunda mitad de los años sesenta México llegaría a tener pruebas suficientes de que Estados Unidos, que podía ser la llave del desarrollo económico, podía igualmente ser una amenaza para el país.

El periodo del licenciado Gustavo Díaz Ordaz fue en general poco creativo; se perseveró el modelo económico del desarrollo estabilizador y, en la esfera de las relaciones internacionales, se prosiguió en la forma tradicional. Durante este periodo, sin embargo, tuvieron lugar cambios muy importantes en México y en el resto del mundo, cambios que luego habrían de llevar al surgimiento de lo que se dio en llamar la "política exterior activa" durante los años setenta. No abundaremos aquí en este punto ya que será abordado con cierto detalle en el capítulo cuarto. Baste decir ahora que a fines de los años sesenta y principios de los setenta, en el ámbito político mundial se vivía una época de relegación de tensiones detente entre los dos grandes bloques políticos internacionales, dejando atrás de alguna manera las prácticas tradicionales de la Guerra Fría. Esta relajación de la tensión Este-Oeste trajo consecuencias importantes para la relación entre Estados Unidos y América Latina en general y con México en particular. Nuestra región fue perdiendo, a los ojos de Estados Unidos, la importancia estratégica que había tenido en el pasado y por tanto experimentó, ya

no una atención permanente e incluso una supervisión constante, sino que sufrió descuido y desinterés por parte de Estados Unidos.

Ocurre también durante este tiempo un deterioro relativo de la preeminencia económica de Estados Unidos en el mundo. La guerra de Vietnam representó una sangría de recursos importantísima, al tiempo que otros poderes económicos como Alemania y Japón surgieron en la escena mundial. En 1971 los norteamericanos se vieron forzados a cerrar la ventanilla del oro, transformando con ese sólo hecho, la esencia del sistema financiero mundial que había sido construido a partir de los acuerdos de Bretton Woods. Asimismo se pusieron en vigor medidas proteccionistas tales como el añadir sobretasas a las importaciones. Todo esto inició una nueva etapa de incertidumbre financiera e inestabilidad económica mundiales, que quedaron especialmente resaltadas cuando se produjo la crisis energética generada por el boicot petrolero de la OPEP en 1973.

En este ambiente mundial tan cambiante México enfrentaba sus propias dificultades. Por el lado económico se había alcanzado el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones que tan buenos resultados había dado desde los años treinta. El país enfrentaba la necesidad de elevar sus exportaciones manufactureras para poder financiar la importación de materias primas, partes y componentes que se requerían para la operación de la industria, sobre todo a la luz de la gradual disminución de las exportaciones agrícolas. La sustitución de importaciones resultaba insostenible una vez que las condiciones económicas internas y externas que había hecho posible un rápido crecimiento, tendían a

desaparecer. Junto a los problemas económicos venían los políticos, entre los que destaca -aunque no fue el único- el que hubo de enfrentar el gobierno de Díaz Ordaz con el Movimiento Estudiantil y que tristemente se intentó resolver mediante la matanza de Tlatelolco en 1968. El sistema político sui generis que se había institucionalizado en los años treinta mostraba los límites del corporativismo en una sociedad que crecía y se diversificaba con rapidez. Sumado esto a la represión de los sindicatos ferrocarrilero y del magisterio ocurrida en los años anteriores, era claro que el sistema político demandaba cambios fundamentales. Así, con la presidencia de Díaz Ordaz concluye todo un ciclo político y económico para México.

LAS LECCIONES DE LA HISTORIA: LOS PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA

A manera de conclusión de este capítulo conviene hacer hincapié en lo que ha sido la tradición mexicana en política exterior y en particular hablar de los principios que la han regido.

Para emplear la fórmula tan manida (que por trillada no es menos cierta) diremos en primer lugar que estos principios de política exterior responden a las experiencias históricas de nuestro país. No por ello constituyen necesariamente una agenda de acción, pero sí constituyen una parte fundamental de la conciencia histórica nacional. En 1987 estos principios fueron incorporados al artículo 89 constitucional y son, a saber: 1) la no intervención, 2) la autodeterminación, 3) el

arreglo pacífico de las controversias, 4) el rechazo al uso de la fuerza o a la amenaza de emplearla, 5) la igualdad jurídica de los Estados, 6) la cooperación para el desarrollo y 7) la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Como hemos visto, desde los albores de México como país independiente, sufrimos las acechanzas, primero de las potencias europeas, incluyendo los esfuerzos de reconquista de España, y luego el expansionismo norteamericano que culminó con la campaña de 1847. De esta secuela histórica se desprendieron los postulados 2, 3 y 4. También hemos sufrido desde entonces el intervencionismo en lo relativo a la forma de gobierno a las luchas políticas internas, siendo el ejemplo más claro de esto el de la actuación del primer plenipotenciario norteamericano que intervino, primero en contra del Imperio de Iturbide y a favor de la adopción de un régimen republicano, y después colaboró decididamente en la elección de Vicente Guerrero, fomentando las logias masónicas del rito de yorkino. De aquí el principio que defiende la no intervención como regla básica de conducta entre los distintos países.

Los tres últimos postulados de política exterior consagrados en la Constitución son de elaboración más reciente. Tienen que ver con la participación de México en los foros mundiales, primero en la Liga de las Naciones y luego en la Organización de las Naciones Unidas y en los distintos organismos internacionales afines. La igualdad jurídica de los Estados, la colaboración entre países para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales no son sólo metas altruistas, sino que persiguen un trato de equidad a México en la práctica.

En el momento de incorporar estos principios a la Constitución mucho se debatió acerca de la utilidad de hacerlo. ¿No serían estos principios meras declaraciones que sólo abultan la ley suprema del país? ¿No estaría México autolimitando innecesariamente sus posibilidades de acción hacia el exterior?

El debate sobre la inclusión constitucional es un tanto académico. Se buscó plasmar en la Constitución las lecciones que México había aprendido a lo largo de su historia así como consagrar las normas que habían orientado nuestra conducta hacia el exterior para la defensa del interés nacional. Estos principios habían demostrado a lo largo de varias décadas en este siglo no sólo ser aspiraciones nobles, sino una estrategia potencialmente muy pragmática de acción internacional. Hay que decir, además, que en tanto ha habido consistencia en la aplicación de estos principios en el marco exterior, México ha logrado cierto prestigio internacional innegable que se vuelve un arma susceptible de ser utilizada en cualquier iniciativa diplomática. Esto por lo que respecta a la primera crítica.

En cuanto a la segunda, vale la pena decir que los principios hay que considerarlos como guías de nuestra acción más que como grilletes. No excluyen la posibilidad de tomar acciones pragmáticas que redunden en beneficios inmediatos para nuestro país, siempre que estas acciones sean compatibles y se orienten con estos principios que reflejan intereses nacionales fundamentales. El prestigio internacional, que ha permitido un amplio margen de maniobra, fue

producto de esa conjunción de principios y pragmatismo. Al desaparecer los principios, o al deformarlos, disminuyó o desapareció el prestigio. De hecho, la falta de principios claros fue precisamente uno de los vicios que caracterizó a la política exterior de México en las décadas de los años setenta y ochenta, con consecuencias profundamente negativas.

Por otra parte, es necesario reconocer que en los últimos años tanto el entorno internacional como México mismo han experimentado -y continúan experimentando- cambios de enorme trascendencia que obligan a un severo y serio replanteamiento de la cuestión relativa a la forma de aplicación de los principios consagrados que resulta más adecuada y efectiva la luz de las nuevas realidades. Esto es a un replanteamiento de la política exterior mexicana que tome en cuenta las lecciones de la historia.