

LA DIPLOMACIA MEXICANA Y SU POLITICA INTERAMERICANA

Felicitas López Portillo T.
CCYDEL-UNAM

Las relaciones de México con las naciones hermanas ha tenido desde siempre un carácter ambiguo: por un lado, la unidad de origen y de similares condiciones de desarrollo le obligan a reconocer su pertenencia al ámbito iberoamericano, pero, por el otro, sus lazos de dependencia económica con el mundo desarrollado, especialmente con Estados Unidos, colocan a estos vínculos en el primer plano de sus prioridades. Es más, cuando sus relaciones con ese país peligran o se encuentran en declive dada la complejidad de los intereses contrapuestos que las caracterizan, Latinoamérica emerge como el espacio privilegiado de su accionar diplomático, a manera de contrapeso y en busca del apoyo de sus congéneres. Sin embargo, reconozcamos que la necesidad de llevar a cabo los seculares proyectos de modernización precisan de las inversiones y de las tecnologías extranjeras y de que, por la vecindad geográfica y el fatal cumplimiento del Destino Manifiesto, nuestro país ha tenido que lidiar históricamente con el coloso del norte.¹

Durante la centuria decimonónica la vocación integracionista mexicana surgió desde el primer momento del proceso independentista; pero las luchas intestinas y la anarquía que caracterizaron a toda Hispanoamérica después de su liberación de la metrópoli española estorbaron la realización del sueño bolivariano, que todavía está en vías de realizarse. Durante el porfiriato se procuró equilibrar la fuerte presencia económica estadounidense con la apelación a los poderes europeos y con la disputa con su poderoso vecino por la hegemonía en las cercanas regiones centroamericana y caribeña.² Por otra parte, los acontecimientos desatados a partir de noviembre de 1910 trastocaron el andamiaje institucional heredado del porfiriato y la Primera Guerra Mundial erosionó la influencia de la Gran Bretaña, el otrora poder naval y financiero, sucesos que

¹ Esta realidad es definida por Jorge Castañeda como sigue: “Desde la Independencia, la actitud de México frente al exterior ha sido cautelosa y reservada, y su política internacional esencialmente defensiva. De ahí el valor especial atribuido a algunos principios a través de su historia y la preeminencia de ciertos objetivos internacionales sobre otros”. “México y el exterior”, en *México. 50 años de revolución. La política*, México, FCE, t. III, 1961, p. 267.

² Según el estudioso Luis G. Zorrilla, durante la centuria decimonónica las relaciones relevantes para nuestro país fueron las sostenidas con Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, España y Guatemala. *Relaciones políticas, económicas y sociales de México con el extranjero*, México, Ofset Universal, t. I, 1993, p. XIII.

provocaron un acercamiento con los países latinoamericanos. Así, la política de “fraternización hispanoamericana” instrumentada por Venustiano Carranza fue una iniciativa dirigida a erigir un frente común ante la hostilidad norteamericana, y para suscitar su comprensión acerca de los acontecimientos revolucionarios. Por otra parte, nuestro país necesitaba regularizar sus relaciones diplomáticas, interrumpidas por la lucha armada, lo que no se lograría sino hasta 1928.³

La Doctrina Carranza, promulgada en septiembre de 1918, sentó las bases de la posterior actuación mexicana en lo referente a la política exterior con los siguientes principios fundamentales: “la igualdad jurídica de los Estados, la no intervención de un Estado en los asuntos internos de otro y el derecho de todas las naciones a la autodeterminación”.⁴ Los preceptos esgrimidos por el Primer Jefe Constitucionalista fueron revalidados en 1930, cuando el canciller Genaro Estrada ratificó el principio de no intervención ante la necesidad de tener una posición más definida frente a los gobiernos *de facto* que se sucedían constantemente en Latinoamérica, situación provocada por la agudización de los conflictos sociales a raíz de la crisis mundial del año anterior. En esencia, la Doctrina Estrada indica que México no se pronuncia en el sentido de otorgar o no el reconocimiento a los gobiernos de los países con los que mantiene relaciones, por considerar tal calificación un acto intervencionista y violatorio del principio de autodeterminación de los pueblos. Tales principios se sustentaban en la dolorosa experiencia histórica de nuestro país, cuando el reconocimiento otorgado por las potencias extranjeras era esgrimido como espada de Damocles con el fin de obtener sus propios y particulares fines.

Como escribió un estudioso de estos asuntos, desde un principio México llevó a cabo con las naciones hermanas “una conducta prudente, sana, desinteresada, intachable, conforme en todo a los cánones del derecho y la moral”. A pesar de tan alentadoras palabras, y tal y como había ocurrido anteriormente, las relaciones de mayor peso y contenido durante el pasado siglo XX fueron las sostenidas con Estados Unidos;

³ El general Plutarco Elías Calles comunicó al Congreso el primero de septiembre de ese año: “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 trastorno, la situación internacional de México. Quizás por primera vez, desde hace más de veinte años, por circunstancias conocidísimas, el Ejecutivo puede hacer este anuncio a la Representación Nacional”. *Los presidentes de México ante la nación. 1821-1966*, México, Cámara de Diputados, t. III, pp. 820-821.

⁴ Lorenzo Meyer, *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores. La marca del nacionalismo*, México, Colmex-Senado de la República, v. VI, 2000, p. 40.

mientras tanto, los lazos con los países latinoamericanos tenían un carácter más simbólico que real, arrojados en el manto del ideal bolivariano.⁵

A partir de la tercera década del siglo XX México se empeñó en sentar las bases de un desarrollo capitalista que se quería independiente y autónomo, y a perseguir este ideal de la Revolución se dedicaron todos los esfuerzos; la soberanía política, la independencia económica y la estabilidad interna fueron las banderas levantadas por la facción triunfante de la contienda, pretendidamente emancipadoras de las lacras de la pobreza y de la ignorancia, según el canon del “nacionalismo revolucionario”.⁶ Aunado al esfuerzo de modernización se instrumentó una digna política exterior –cuyos orígenes se encuentran en la época juarista y porfirista, lo que da cuenta de su continuidad- que lo complementaba y que pretendía, en primer término, la defensa de los intereses nacionales, a pesar de las continuas presiones y la cada vez mayor dependencia respecto a Estados Unidos.

Las innegables transformaciones del México posrevolucionario incrementaron su influencia entre las naciones latinoamericanas, lo mismo que su equilibrada actuación dentro de los organismos multilaterales surgidos en la segunda posguerra, especialmente la OEA. A esta institución se le vio con esperanza como el bloque regional por excelencia que daría voz a las demandas e iniciativas de nuestros países, que buscaban con ahínco el desarrollo económico y la implantación de la democracia en un entorno internacional dividido en dos irreconciliables áreas de influencia ideológica y política. En este contexto, las relaciones que México mantuvo con sus homólogos fueron las comunes entre países

⁵ Jesús Guzmán y Raz Guzmán, *Las relaciones diplomáticas de México con Sud-América*, México, SRE, 1925, p. II. (Archivo Histórico Diplomático Mexicano, 17). Dicho autor concluyó su introducción con la siguiente definición de lo que fueron las relaciones de México durante el periodo que analizó, de 1822 a 1924: “Fuera de Congresos, reuniones y otros actos que no nos corresponde consignar, porque se hallan referidos en sendas y amplias crónicas a las que despojaríamos de vida e interés tratando de condensarlas, nuestras relaciones diplomáticas con Sud-América desde que confirmó México su independencia, carecen en lo general de importancia histórica y se reducen a simples actos protocolarios o de cortesía que no deben por ahora distraernos más tiempo”. *Ibid.*, pp. XV-XVI.

⁶ Una buena definición de este proteico término se encuentra en la siguiente declaración de Miguel de la Madrid, externada durante su campaña presidencial: “El nacionalismo revolucionario sigue siendo, seguirá siendo por muchos años en México, la guía fundamental del pueblo, hasta que podamos cumplir a plenitud nuestro proyecto nacional: una sociedad plenamente independiente y soberana, una sociedad de hombres libres, una sociedad que tenga a la democracia como un estilo de vida integral, una sociedad en que desaparezcan las grandes desigualdades y las grandes injusticias que son el reto fundamental de nuestro tiempo”. *Pensamiento político*, México, PRI, 1982, p. 39.

que no guardan fuertes lazos entre ellos, excepto la matriz histórica común y un entendimiento que persigue conjuntar fuerzas ante los desafíos del subdesarrollo y los embates de la potencia hegemónica, siempre presta a frustrar los esfuerzos integracionistas y de complementación económica diseñados por sus vecinos del sur.

El relativo aislamiento mexicano dio paso a una actitud más activa en los asuntos internacionales a fines de los años cincuenta, durante la presidencia de Adolfo López Mateos (1958-1964), quien se propuso diversificar las relaciones económicas, políticas y culturales de México con todos los países del mundo, pero especialmente con las naciones latinoamericanas y con los eufemísticamente denominados “no alineados”. Este activismo respondía a las necesidades internas de una mayor diversificación económica y la búsqueda de dinamismo en un modelo de desarrollo que empezaba a mostrar sus límites. A su vez, aquél guardaba correspondencia con lo sucedido a nivel internacional, donde se observaba la emergencia de la descolonización y una mayor presencia de los llamados países del “Tercer Mundo”. El parteaguas en ese sentido fue la Revolución cubana y los cambios que implicó a todos los niveles con la plena instauración de nuestra región en la contienda bipolar propia de la guerra fría. Nuestro país desempeñó un destacado papel en la defensa del principio de no intervención al negarse a romper relaciones con la asediada isla caribeña, gesto de una política exterior caracterizada por la defensa de principios pero a la vez pragmática y realista, como corresponde a un país débil que comparte una extensa frontera con el país más poderoso de la tierra.⁷

Las dificultades económicas comenzaron a hacerse insoslayables en la década del setenta con la quiebra del modelo sustitutivo de importaciones; por ello, la aún discreta actuación internacional de nuestro país debió modificarse para buscar un protagonismo que se quiso líder del llamado Tercer Mundo en defensa de la equidad de los términos de intercambio, a la par que se buscó reforzar los lazos económicos y las iniciativas

⁷ La siguiente cita esclarece la posición mexicana ante el dilema creado por la Revolución cubana y su adscripción socialista: “El gobierno mexicano debía encontrar la forma de poder decidir libremente cómo manejar sus relaciones exteriores sin enfrentarse abiertamente a las políticas estadounidenses: aunque México no estuvo de acuerdo con la suspensión de la participación del gobierno cubano en la OEA, a falta de un mecanismo legal que avalara tal decisión, sí se pronunció en el sentido de que el gobierno marxista-leninista de Castro era ‘incompatible’ con su afiliación a la OEA”. Ana Covarrubias, “México y el mundo del siglo XX”, en *Gran Historia de México ilustrada. El siglo XX mexicano*, (Coord. Soledad Loaeza), México, Planeta Deagostini-CONACULTA-INAH, t. V, 2002, p. 405.

conjuntas en los foros regionales y mundiales.⁸ En esa década México y Venezuela protagonizaron una activa política exterior de cara a Centroamérica y el Caribe, en una especie de competencia por el liderazgo regional en la zona, disputa que derivó en una mayor cooperación a partir del creciente desafío guerrillero propiciado por la caída del régimen somocista y los movimientos revolucionarios de Guatemala y El Salvador, que amenazaban con fomentar una escalada militarista en la región.⁹ Asimismo, se hizo hincapié en la reforma del sistema económico internacional con base en la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, así como a través de la fundación del Sistema Económico Latinoamericano, SELA, y la participación en la Naviera Multinacional del Caribe. Si bien es cierto que mucho de lo proyectado en estos años quedó en mera retórica, tan cara a nuestra idiosincrasia, como el programa elaborado por los gobiernos mexicano y venezolano para la explotación conjunta de los recursos naturales comunes (hierro y petróleo), al menos se defendieron causas justas y se dio la batalla en los organismos multilaterales por un mejor trato a nuestras economías. Igualmente, se hizo hincapié en la necesidad de acrecentar el intercambio comercial a través de la creación de mecanismos integracionistas como la ALAC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio) y la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), los que no cumplieron con las expectativas generadas.

Aunque México tradicionalmente ha mantenido relaciones de carácter bilateral, siempre ha procurado tener una presencia constante en los organismos multilaterales; ello ha sido así desde los días de la Liga de las Naciones y, especialmente, con las

⁸ El internacionalista Jorge Chabat expresa muy bien el dilema de esos años: “Durante las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial la estrategia frente al exterior fue simple y efectiva: se trataba de tener el menor contacto posible con el exterior. Esto es, era la política del avestruz, pero un avestruz empeñoso y consciente de su identidad. Este esquema fue por lo demás bastante coherente con el contexto interno y externo”. Pero llegó un momento en que el plumífero de marras tuvo que buscar alimento fuera de su agujero protector; de allí el activismo desplegado durante el sexenio presidido por Luis Echeverría. “La política exterior: un avestruz en busca de rumbo”, en *Nexos*, México, núm. 217, enero de 1996, p. 26.

⁹ Mario Ojeda escribe que el protagonismo mexicano en las regiones centroamericana y caribeña fue debido a que se abandonó “el aislamiento pasivo y el juridicismo evasivo”. “Tres razones parecen haberse conjugado para este cambio: primero, la crisis política de Centroamérica, que constituyó la llamada de atención que hizo cobrar conciencia de la importancia político-estratégica que la región tiene para México; segundo, la nueva riqueza petrolera mexicana, que elevó la importancia de México en el mundo, ampliando su margen de acción internacional, y que le proporcionó los recursos materiales para una presencia real en la región a través de programas de cooperación; y tercero, la voluntad política expresada por el gobierno mexicano de activar la política exterior”. “El lugar de

instituciones surgidas después de la Segunda Guerra Mundial: la Organización de las Naciones Unidas y la citada Organización de Estados Americanos, junto a sus respectivas dependencias afines. En ellas se dio la batalla en pos del desarme nuclear y contra el armamentismo de las grandes potencias, la consagración del derecho marítimo y la efectiva realización de los derechos humanos. Por otra parte, a partir de los años ochenta se instrumentó una creciente política multilateral, exigencia enfrentada ante la problemática desatada en esa década, y también como una forma de contrarrestar la asimetría de poder que caracterizaba a la escena internacional, fenómeno exacerbado a partir del derrumbe del sistema socialista encabezado por la extinta Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

En 1982 se volvió insoslayable el problema de la deuda externa; ante esa situación se pretendió el reconocimiento de la responsabilidad compartida de deudores y acreedores, así como poner fin a la sangría de recursos provocada por el servicio de la misma. A su vez, continuaba el conflicto bélico en Centroamérica, amenazando la seguridad nacional en dos frentes: el inmigratorio y el militar, amén del peligro del contagio revolucionario. A lo anterior se sumó la creciente interdependencia de los procesos económicos y la incorporación de los avances tecnológicos a los mismos, con la consecuente pérdida de la posición latinoamericana en una economía mundial cada vez más globalizada. Esta política de concertación se materializó en la fundación del Grupo Contadora y la firma del Pacto de San José, acuerdos que tenían por objetivo la distensión de los conflictos centroamericanos y el logro de mejores condiciones para su cabal desarrollo, además de frenar el injerencismo estadounidense, que amenazaba incluso con el antiguo recurso de la invasión.

El creciente multilateralismo tuvo su expresión en la formación de las siguientes agrupaciones, de las que se mencionan sólo las consideradas más significativas: el Grupo de Río, el Consenso de Cartagena, el Parlamento Latinoamericano, el Grupo de los Tres y las Conferencias Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, ya plenamente institucionalizadas, cuyo origen se remonta a la reunión efectuada en Guadalajara en el verano de 1991. En todas estas instancias México ratificó la necesidad de reforzar la capacidad negociadora de Latinoamérica para suscitar el interés y el apoyo del resto de las naciones, especialmente de las pertenecientes al mundo desarrollado donde se colocan la mayoría de sus exportaciones, con objeto de acceder a mejores términos de

intercambio y eliminar, en lo posible, sus prácticas proteccionistas.¹⁰ En enero de 1994 se firmó el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, acontecimiento que significó no sólo la legitimación de una realidad de hecho, como es la creciente interdependencia y pertenencia de nuestro país a Norteamérica,¹¹ sino también el alejamiento de los esfuerzos de integración concertados a través de la creación de un mercado común latinoamericano, que ahora tiene entre sus principales sostenedores a Brasil, erigido en el líder de los esfuerzos integracionistas del subcontinente.

Por su parte, en lo referente a la iniciativa del Plan Puebla-Panamá, ésta no ha podido despegar debido a múltiples causas. Su meta principal es fomentar el desarrollo económico y social de la zona a fin de paliar los desequilibrios regionales entre el norte y el sur de nuestro país y de la vecina Centroamérica, a través de la atracción de capital extranjero y de la explotación de los recursos naturales. Esta idílica interpretación oficial ha sido rechazada por las comunidades que allí habitan, las que argumentan que la experiencia histórica que han tenido con los planes de modernización y de supuesta integración nacional tradicionalmente no los han favorecido, sino todo lo contrario. Los tiempos por venir no se vislumbran fáciles ni prometedores para la realización de los sueños de integración continental bajo un desarrollo equilibrado y compartido, sostenible y respetuoso de la naturaleza y de las diversidades étnicas y culturales que definen la enorme complejidad de nuestra América.¹²

¹⁰ Rosario Green resume como sigue lo que se pretendía con la puesta en práctica de esta política: “Ahí donde lo bilateral presentaba muy pocas posibilidades de éxito, la ampliación del número de actores se imponía y con ella avanzaba la idea de la unidad entre semejantes. Por eso puede casi concluirse que sólo en la medida en que la unidad latinoamericana se fortalezca, el diálogo con la potencia podrá darse en condiciones de madurez que acaben por desechar todo vestigio neocolonial”. “La concertación en la política exterior del presidente Miguel de la Madrid: ¿hacia una nueva diplomacia multilateral? En *Foro Internacional*, México, Colmex, vol. III, núm. 3, enero-marzo 1990, p. 446.

¹¹ Ejemplifica este hecho la siguiente declaración de Lorenzo Zambrano, presidente del Consejo Consultivo de Cementos Mexicanos, la empresa nacional más globalizada: “México no es América Latina, México es Norteamérica. No tenemos nada que ver con Latinoamérica. Punto”. *Caras*, México, junio de 2003, p. 9. A partir del Tratado de Libre Comercio con América del Norte se incrementó aún más la concentración de las exportaciones mexicanas hacia Estados Unidos, en detrimento de las efectuadas hacia otras regiones. En lo que respecta a Latinoamérica, disminuyeron de 4.2% en 1993 a 2.5% en 2002. *Milenio diario*, 20-VIII-2003.

¹² “El robustecimiento de la concertación política, el intercambio económico y comercial, la cooperación bilateral y los lazos de identificación cultural con los países de América del Sur”, son las prioridades de la política exterior de nuestro país hacia la región en los albores del siglo XXI. Gustavo Iruegas, “Las relaciones de México con América Latina y el

Por otra parte, recordemos que “el fin de la guerra fría transformó la promoción de la democracia representativa y la protección de los derechos humanos en asuntos prioritarios de las relaciones internacionales”.¹³ A esta nueva coyuntura respondió nuestro país con una mayor apertura al escrutinio externo, lo que, a su vez, guardaba correspondencia con lo sucedido a nivel político y económico durante las dos últimas décadas del pasado siglo.

Con todo, admitamos que la política exterior instrumentada y aplicada por México durante la mayor parte del siglo XX fue de las pocas realizaciones de los regímenes posrevolucionarios que gozaron de casi cabal aceptación durante ese largo periodo de tiempo, destacando la política de asilo. En tal estrategia, las relaciones con los países latinoamericanos se cobijaron siempre bajo el manto del Libertador, buscando su apoyo y solidaridad frente a los diferendos con la República imperial y a manera de valladar cultural e histórico de su incontestable hegemonía.

Caribe”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, núms. 67 y 68, febrero de 2003, Instituto Matías Romero-SRE, p. 19.

¹³ Ana Covarrubias, *op. cit.*, p. 410.