

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO HACIA AMÉRICA LATINA: (1945 – 2000)  
¿Cambio de rumbo o metamorfosis?

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTORA EN:

**RELACIONES INTERNACIONALES**

PRESENTA

**MARÍA DE LOURDES SÁNCHEZ MENDOZA**

ASESORA: DRA. GRACIELA ARROYO

CIUDAD UNIVERSITARIA, MAYO DEL 2003.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## INDICE

1. MARCO TEÓRICO	1
1.1 INTRODUCCIÓN	1
1.2 EL PROBLEMA DE LA INVESTIGACIÓN	6
1.3 EL OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN	7
1.4 LAS FRONTERAS METODOLÓGICAS: Estado del Arte.	9
1.5 LA HIPÓTESIS MATRIZ	26
1.6 LAS HIPÓTESIS SUBSIDIARIAS	26
1.7 MARCO CONCEPTUAL	27
2. CONTEXTO HISTÓRICO	32
2.1 TENDENCIAS Y DESARROLLO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO	32
2.2 RECONOCIMIENTO DE LA INDEPENDENCIA DE MÉXICO EN CONTRA DE LAS GRANDES POTENCIAS DEL SIGLO XIX	34
2.2.1. El Primer Imperio Mexicano	37
2.2.2. Solidaridad latinoamericana	43
2.3 LAS RELACIONES DE MÉXICO CON AMÉRICA LATINA Y LOS PROYECTOS DE UNIFICACIÓN	45
2.4 LA REAFIRMACIÓN DE LA SOBERANÍA: LA RECUPERACIÓN DE LA PATRIA Y LA RESTAURACIÓN DE LA REPÚBLICA	51
2.5 LA POLÍTICA EXTERIOR DEL PORFIRIATO HACIA CENTROAMÉRICA	54
2.6 LA REVOLUCIÓN MEXICANA, EXPRESIÓN CONTRA LA DICTADURA PORFIRISTA Y LEGITIMACIÓN DE LA EXPERIENCIA HISTÓRICA	63
2.6.1. La Doctrina Carranza y su legado para la Doctrina Estrada	67
2.6.2. Carranza y la solidaridad latinoamericana	71
2.6.3. Conferencias del ABC	73
3 LOS PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO: GENESIS DEL LIDERAZGO EN AMÉRICA LATINA	77
3.1 LAS RELACIONES BILATERALES CON AMÉRICA LATINA	80
3.2 DOCTRINA CONTINENTAL DE MÉXICO	81
3.2.1. Conferencia de Chapultepec	83
3.2.2. El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)	87
3.2.3. Fin de la Unión Panamericana	88
3.2.4. El concepto de regiones geográficas	89
3.2.5. Creación de la Organización de Estados Americanos (OEA)	91
3.2.6. La desnuclearización de América Latina: el Tratado de Tlatelolco	94
3.2.7. La contribuciones de México al Derecho del Mar, la Zona económica Exclusiva, el Alta mar, la Plataforma Continental, los Fondos Marinos y el Mar Territorial	98
3.3 APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE NO INTERVENCIÓN Y LIBRE AUTODETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS	105
3.3.1. Nicaragua	106
3.3.2. Guatemala	109

3.3.3.	Cuba	115
3.3.4.	República Dominicana	125
3.3.5.	Granada	126
3.3.6.	Iniciativa mexicana para la pacificación de Centroamérica. El Grupo Contadora	128
4 .	LAS RELACIONES DE MÉXICO CON ESTADOS UNIDOS FRENTE AL CONTEXTO LATINOAMERICANO	137
4.1	LA DÉCADA PERDIDA DE AMÉRICA LATINA 1980-1990	138
4.1.1.	El endeudamiento mexicano	139
4.1.2.	Evolución de la deuda externa de México. la crisis de la década Perdida	139
4.1.3.	Debilitamiento del Estado mexicano	144
4.1.4.	El papel del estado mexicano en la industrialización del país	146
4.1.5.	La deuda: herencia de López Portillo	154
4.1.6.	Los nuevos yacimientos, la riqueza y la petrolización de la economía	160
4.1.7.	La caída de los precios del petróleo y de otras materias primas, el fin de la abundancia: la fuga de capitales y el paroxismo económico de América Latina	160
4.1.8.	El agotamiento de las reservas monetarias resultado de la fuga de capitales	162
4.1.9.	La negociación de la deuda externa: agente de profundas diferencias y acuerdos onerosos para los países latinoamericanos	163
4.1.10.	El consenso de Cartagena	164
4.2	LA REESTRUCTURACIÓN DE LA DEUDA EXTERNA	166
4.2.1.	México	166
4.2.2.	Perú y el colapso económico	170
4.2.3.	Argentina y su primer presidente civil en los años ochenta	172
4.2.4.	Brasil y su enorme deuda	173
4.2.5.	El punto de vista de Cuba	175
4.2.6.	El plan Baker	178
4.2.7.	Plan Brady	180
4.3	GRANDES CAMBIOS EN LA POLÍTICA MEXICANA: LOS TECNÓCRATAS AL PODER	182
4.3.1.	Redefinición del Estado mexicano: la privatización de bancos y empresas estatales	185
4.3.2.	El nuevo rumbo de la economía: el adiós al proteccionismo y la sustitución de importaciones, la bienvenida a las mercancías extranjeras	188
5 .	MÉXICO, AMÉRICA LATINA Y ESTADOS UNIDOS EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA	190
5.1	LA INTEGRACIÓN SILENCIOSA Y LARGA ENTRE EU Y MÉXICO SE MANIFIESTA OFICIALMENTE A TRAVÉS DE LA FIRMA DEL TLCAN	190
5.2	INGRESO DE MÉXICO A LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN	

ECONÓMICA Y EL DESARROLLO (OCDE)	194
5.3 LA NUEVA AGENDA INTERNACIONAL	196
5.4 LA AGENDA ECONÓMICA (ALADI)	201
5.5 INICIATIVA PARA LAS AMÉRICAS	209
5.6 CUMBRE DE LAS AMÉRICAS	214
5.7 LA AGENDA DIPLOMÁTICA: El narcotráfico	222
CONCLUSIONES	236
ANEXO 1	242
ANEXO 2	242
ANEXO 3	247
BIBLIOGRAFÍA	249

A la memoria de mi madre por su actitud ejemplar que me sirvió de guía para luchar por mis ideales y superar los obstáculos más difíciles.

A mi esposo Alejandro por su amor, por su compañía, por su confianza en mis convicciones y por hacer suyo mi interés por concluir esta etapa de mi vida.

A mi hija porque con su amor me motivo para no flaquear en los momentos decisivos.

A mis amigos que siempre estuvieron cerca de mí en los momentos más arduos.

A Graciela Arroyo por su tiempo, su paciencia y su gran disposición para aportar sus conocimientos con la sabiduría que la caracteriza.

A mis sinodales por compartir conmigo sus conocimientos y por el apoyo brindado para la culminación de este trabajo de investigación.

A Alfredo Romero por el impulso que me dio para retomar el camino hacia esta etapa de mi vida académica

...el buen gobernante en América no es el que sabe cómo se gobierna el alemán o el francés (sic), sino el que sabe con qué elementos está hecho el país, y cómo puede ir guiándolos en junto, para llegar, por métodos e instituciones nacidas del país mismo, a aquel estado apetecible donde cada hombre se conoce y ejerce, y disfrutan todos de la abundancia que la Naturaleza puso para todos en el pueblo que fecundan con su trabajo y defienden con sus vidas. El gobierno ha de nacer del país. El espíritu del gobierno ha de ser del país. La forma de gobierno ha de avenirse a la constitución propia del país. El gobierno no es más que el equilibrio de los elementos naturales del país.

¡...ya suena el himno unánime; la generación actual lleva a cuestas, por el camino abonado por los padres sublimes, la América trabajadora; del Bravo a Magallanes sentado en el lomo del cóndor, se regó , por las naciones románticas del continente y por las islas dolorosas del mar, la semilla de la América nueva;

José Martí

## LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO HACIA AMÉRICA LATINA: (1945-2000)

¿Cambio de rumbo o metamorfosis?

### 1. MARCO TEÓRICO METODOLÓGICO.

#### 1.1 Introducción

En este trabajo se estudia la política exterior de México que ha estado condicionada por su ubicación geográfica, hecho que además ha determinado el curso de su historia. México se encuentra entre dos mundos, hacia el norte su frontera con Estados Unidos de América, colonia antes de un imperio y ahora potencia que marca los destinos del globo, del otro lado, hacia el sur, limita con Estados semejantes a él, en raíces, cultura, e identidad, problemas sociales, iguales también en condiciones económicas que determinan su eterna dependencia de otros, países siempre en proceso de llegar a alguna meta, cada día más lejana.

El otro hecho, generado también por el espacio y las condiciones naturales del mismo, como recursos naturales, renovables y no renovables, orografía, clima, además de las características de la explotación colonial a la que fue sometido por la madre patria, determinó su incapacidad para generar sus propios recursos y reproducir las condiciones de vida de su población, en otras palabras, nació dependiendo de los recursos económicos del exterior, nació endeudado.

Desde el momento en que se independiza de España, tiene que enfrentar el proceso de abrirse un lugar como Estado Nación, tiene que generar los lazos adecuados para que se respeten sus límites territoriales y se reconozca su gobierno, pero también, en la medida en que los países del sur están atravesando por los mismos procesos, encuentra que solo abanderando y apoyando las mismas causas podrá tener ese reconocimiento, entonces su política exterior se caracteriza por retomar dos principios, la soberanía y la autodeterminación de los pueblos y, en la práctica desarrolla la capacidad para definir, prever y asumir las conductas más pertinentes en sus relaciones con todos los países, pero, en particular con los de América Latina.

Logra, en especial con ellos, asumir sus causas como propias y convertirse en un interlocutor frente a las políticas y exigencias de las grandes potencias, en particular respecto a Estados Unidos, desde el siglo XIX y hasta bien entrado el XX, México es el abanderado de todas las causas en las que la soberanía o la autodeterminación de los países de América Latina están amenazadas.

Sin embargo, el tipo de Estado que surgió, también desde la independencia, generó expectativas de desarrollo económico que nunca pudo cumplir. México nació endeudado y aunque en múltiples ocasiones se negó a pagar los daños que las guerras intestinas causaban a los súbditos de otras naciones, tuvo que solicitar recursos para generar su propio crecimiento.

Muchas veces, los recursos que adquiría eran malgastados, tampoco puede negarse la corrupción a todos los niveles que parece ser condición común de los gobiernos, poco a poco, por condiciones históricas particulares que aquí se tratan con detalle, México no puede ya mantener la

misma política exterior hacia Latinoamérica y se ve obligado a subordinarse a los Estados Unidos y a tomar un papel de intermediario, de puente entre las exigencias de su vecino del norte y las necesidades de sus pueblos hermanos del sur.

Como aquí se estudia, ya no tenía otro camino, sin embargo, se siguen buscando las mejores alternativas para continuar el crecimiento económico, que ya hoy supone, también, un ser distinto.

México, desde que surgió a la vida independiente como Nación, buscó colocarse dentro de la sociedad internacional, para lo cual se apegó a una peculiar tradición de política exterior, producto de su amarga experiencia histórica de invasiones y despojo, además de la vecindad con Estados Unidos. Los principios de no intervención, autodeterminación, igualdad jurídica de los Estados, prohibición del uso de la fuerza, la cooperación internacional para el desarrollo, la lucha por la paz y la seguridad internacional, y la solución pacífica de controversias; se fueron consolidando de acuerdo a la norma jurídica y le sirvieron de sustento en sus relaciones con el exterior durante muchos años.

Aislamiento y pasividad no fueron rasgos característicos de la política exterior mexicana en la etapa contemporánea. Dos momentos históricos dan testimonio su solidez moral y jurídica como Nación independiente: la República Restaurada y la Revolución Mexicana, que alcanza su mayor expresión durante el periodo cardenista, cuando se consolida el proyecto de Nación. A partir de 1945 se incrementa la participación mexicana en los asuntos mundiales, con un propósito propio sobre la conformación de un orden internacional, surgido de la posguerra.

Si bien al principio se adoptó una política de sustitución de importaciones bajo un esquema de fronteras cerradas, posteriormente se dio un proceso de apertura, que obedeció a la imposibilidad real del país para sustraerse al debate en torno a cuestiones y conflictos mundiales y regionales.

La Guerra Fría obligó a las definiciones y el gobierno mexicano optó por una diplomacia con márgenes considerables de autonomía, sin aliarse automáticamente con alguna de las partes en conflicto, y si, en cambio, examinando en cada circunstancia los méritos del caso y tomando partido hacia aquella posición que favoreciera mayormente los intereses del país. Por lo que a los asuntos regionales se refiere, México actuó en forma clara y defendió, con una gran congruencia, a pesar de los riesgos y presiones por tener puntos de vista diferentes a los de Estados Unidos, casos como los de: Nicaragua, Guatemala, Cuba, República Dominicana, y Granada, donde siempre manifestó una clara oposición a la actitud intervencionista de los inversionistas extranjeros como los de la United Fruit Co..

México participó activamente en la creación de organismos internacionales durante la posguerra y ha sido miembro del Consejo de Seguridad en tres ocasiones, la primera en 1946, y la segunda en 1981-1982 y la tercera en la actualidad 2002-2003. Si no buscó más oportunidades para llegar a ocupar ese asiento en el Consejo fue por razones políticas, como lo calificó en su momento el Canciller Bernardo Sepúlveda Amor para “no comprar pleitos ajenos”<sup>1</sup>. El sentido que se le dio a esta afirmación fue de no involucrarse en conflictos que pertenecían a la política del poder y a la

---

<sup>1</sup>Bernardo Sepúlveda Amor. “Los intereses de la política exterior” en La política internacional de México en el decenio de los ochenta., México, F C E. 1994. pp.28-29.

confrontación propia del conflicto “Este – Oeste”. El diplomático Luis Padilla Nervo opinaba que participar en los trabajos del Consejo de Seguridad representaba para México comprometerse en negociaciones y decisiones políticas ajenas sin que existiera un beneficio directo y sin una capacidad de influencia real<sup>2</sup>.

Por otra parte, durante la década de los ochenta los fundamentalismos ideológicos, y el recrudecimiento de la Guerra Fría determinaron las difíciles relaciones de México, y en general de toda América Latina con los Estados Unidos. La región fue víctima de una interpelación política equivocada sobre su realidad, en donde el gobierno norteamericano confundió la lucha por reivindicaciones sociales de corte nacionalista con esquemas comunistas, porque las prioridades latinoamericanas no correspondían con las de Washington, que eran eminentemente de carácter ideológico. Para Latinoamérica la preocupación se centró en buscar las medidas más adecuadas para aliviar la crisis económica que sufrió y en recuperar los índices de crecimiento, para lograrlo. Otro elemento esencial lo constituyó la renegociación de la deuda externa, y el deterioro de los términos del intercambio comercial.

Ante estas circunstancias de finales de la década de los ochenta, México, buscó un camino propio, para reestructurar su deuda externa, iniciando la adopción de un proyecto económico que abandonó la estrategia comercial e industrial proteccionista, a fin de emprender un programa de economía de mercado con una clara apertura económica. Como consecuencia, se inició un rompimiento con la tradición jurídica para dar paso a una nueva era en sus relaciones con el exterior, en donde los intereses del gobierno mexicano se adaptaron a la nueva realidad del panorama mundial, poniendo énfasis en el pragmatismo económico el que desplazó al ejercicio del derecho. De esta forma el elemento nodal de la articulación de los diversos temas abordados por el gobierno mexicano se centró en las relaciones económicas, financieras y comerciales, especialmente con Estados Unidos.

A pesar de que estas modificaciones se dieron a lo largo de la década de los ochenta, cabe destacar que se agudizaron cuando el orden internacional cambió en el momento de la desaparición del muro de Berlín, entonces se sintió un vacío de poder, momentáneo, que dio como resultado un desajuste en el orden mundial, y cuyos síntomas fueron el desequilibrio, la inestabilidad, la incertidumbre en todas las áreas y aspectos de la vida nacional e internacional. Tanto los países grandes como los pequeños buscaron ganar un espacio en el nuevo escenario internacional. Ante este panorama los asuntos entre Estados se volvieron cada vez más complejos y por lo tanto fue cada vez más difícil defender sus propios intereses en ese ambiente de confusión donde desapareció la pugna ideológica entre dos grandes naciones para dejar al descubierto el eterno problema entre pobreza y riqueza. Se dio un nuevo fenómeno en el que la transformación de la distribución internacional del poder, del capital y del trabajo, rompió con lo que se practicaba en el pasado. De esta manera las cuestiones económicas se apoderaron del panorama internacional para dejar de lado los aspectos políticos que antes ocuparon un lugar destacado en las relaciones entre

---

<sup>2</sup> Testimonios: 40 años de presencia de México en las Naciones Unidas, entrevista con el Embajador Luis Padilla Nervo, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1985, p. 26.

Estados. El comercio y los asuntos financieros se apoderaron de la escena internacional en donde se sintió la supremacía de las corporaciones transnacionales.

Ante estas circunstancias, México realizó cambios en su política interna, abandonó el modelo proteccionista, y dio paso a una apertura económica sin precedente, proceso que se empezó a gestar desde la crisis financiera de 1982. Parte de esta nueva conducta se perfiló con el ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) el 24 de agosto de 1986. La transformación total sucedió en el periodo de Carlos Salinas, cuando lo internacional fue el factor fundamental del cambio a escala nacional. Es decir, las modificaciones internas del "México moderno" llegaron del exterior como una reacción a los grandes movimientos internacionales. Dentro de esta dinámica, el país abrió sus puertas a lo externo a fin de encontrar una solución a su crisis interna. Esta nueva visión dio como resultado una serie de cambios de fondo como la apertura comercial, la desregulación arancelaria, eliminación de subsidios para estimular la competencia y forzar una reestructuración de los productores nacionales, etcétera, todas estas transformaciones tuvieron una gran aceptación por parte del gobierno estadounidense. Ante las modificaciones del escenario mundial de 1989, México decidió apoyarse en Estados Unidos y buscar un mayor acercamiento, actitud que provocó cambios importantes en su política exterior.

Así el Estado mexicano experimentó variaciones en sus relaciones con el exterior a partir de la apertura económica y comercial, característica del nuevo orden internacional, y específicamente de los compromisos contraídos con la firma y aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Dentro de los cambios operados en la conducta internacional de México, destaca el hecho de que se dio mínima importancia a otras regiones del mundo, como fue el caso de América Latina, con la que se desechó el nexo histórico del pasado al compartir su movimiento de independencia, y se desconoció que desde que surgió a la vida independiente el país invocó la llamada solidaridad latinoamericana, viendo siempre con simpatía y brindando su apoyo fraternal a las causas de la región latinoamericanas. Sin embargo, esa actitud se interrumpió con la firma del TLCAN. La última actuación destacada del gobierno mexicano, en esta materia, se dio con la formación del Grupo Contadora, en donde México recurrió con éxito a su poder de convocatoria en el ámbito latinoamericano.

En una declaración del entonces Canciller Fernando Solana, al referirse al TLCAN, se expresa la nueva posición del gobierno mexicano ante los cambios del orden internacional, Solana justificaba la apertura diciendo: "la política exterior sustentada en sus principios históricos, ha decidido partir de bases realistas para la promoción del interés nacional. Se ha propuesto ser tan ágil como lo demandan los cambios y tan eficaz como lo exige una sociedad abierta al mundo. México reconoce la globalización y la interdependencia creciente de las naciones del mundo. Advierte, también que ante el reacomodo vertiginoso de las fuerzas políticas y económicas del planeta, México decidió abrirse a la globalización para ser un actor activo e influyente, que con otras grandes naciones, pueda orientar los cambios<sup>3</sup>. En unas cuantas líneas se puede vislumbrar el cambio

---

<sup>3</sup> Fernando Solana, Seis años de política exterior, México, Ed. Porrúa, 1994. pp. 432-433.

operado en la parte medular de la política exterior mexicana, así como todo lo que ello implica. Con el objeto de insertarse en el nuevo orden internacional<sup>4</sup>. Es decir se dio un alejamiento de la región latinoamericana, y por otra parte, un acercamiento hacia sus vecinos del norte.

Frente a esta realidad, existe un tema al que los especialistas parecieran no darle importancia y es aquel que se refiere a las variaciones que experimentó la política exterior de México, a partir de la apertura económica y comercial característica del proceso de globalización que absorbió al mundo a pasos agigantados, desde que finalizó la Guerra Fría, cuando desaparecieron los bloques políticos para dar paso a las unidades regionales de corte económico.

Durante mucho tiempo la política exterior mexicana fue congruente con los procesos de consolidación del Estado Nación. Conforme se fue fortaleciendo el país, su política exterior hizo lo propio y fue más plural en términos ideológicos. Sin embargo, a partir de la nueva práctica económica que se inició con Miguel de la Madrid, y se intensificó con Carlos Salinas de Gortari, la política exterior sufrió un gran cambio. En primer lugar, se puso énfasis en el aspecto económico, en sus relaciones con el exterior, además de que se centró en Estados Unidos y Canadá, aunque se buscó un acercamiento con países europeos como España y Francia, miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), entidad a la que más tarde México ingresó, no se alcanzó este objetivo ya que no se pudo evitar incrementar la dependencia respecto del vecino del norte. La característica de esta nueva política es que se dio prioridad a los objetivos de corto y mediano plazo, omitiendo los fines de largo alcance.

Si bien los años ochenta fueron la década perdida para el desarrollo económico en América Latina, cabe destacar que en el aspecto político se lograron grandes avances ya que la democracia se fue haciendo presente en países que durante muchos años estuvieron bajo el dominio de las dictaduras militares. Asimismo, la última actuación destacada de México en política exterior en el ámbito latinoamericano, a pesar de que significaba ir en contra de los intereses norteamericanos, fue la convocatoria para la creación del Grupo Contadora de 1988 a 1994. Durante el salinismo se fue diluyendo el activismo respecto a Centroamérica, a fin de evitar fricciones con el vecino del norte, a quien no le parecía adecuado que México apoyara la política de sus vecinos sureños.

De lo anterior se desprende que la posición mexicana durante los conflictos panameño y haitiano haya sido de un perfil muy débil, ya que no protestó con la fuerza que lo había hecho en ocasiones anteriores ante las invasiones norteamericanas en la región, exigiendo el respeto a los principios jurídicos de no intervención y autodeterminación.

La política exterior mexicana en el pasado fue de observancia al derecho internacional y de solidaridad con la región latinoamericana, ámbito al que pertenece no solamente por su ubicación geográfica, sino por compartir un pasado histórico. Gran parte de su territorio y de su gente se identifican más con el sur del continente que con el norte.

A partir de la década de los ochenta este país sufrió un cambio de posición, es decir, si en el pasado México actuó como punta de lanza hacia Estados Unidos, para defender a la zona, a partir del periodo que aquí se estudia, este papel se invierte y ahora es punta de lanza de Norteamérica

---

<sup>4</sup> Idem.

hacia América Latina, olvidándose de los principios que le valieron, en varias ocasiones, ser considerado como líder latinoamericano.

México se apartó de las raíces que lo unen al subcontinente, la América Latina, e ignoró que pertenece a la región indígena, aquella en la que a la llegada de los conquistadores había asentamientos humanos importantes de pobladores originarios, a quienes se despojó de sus tierras, religión, cultura y lengua. Con la firma del TLCAN, México pretendió estar a la altura de sus vecinos del norte y olvidó que los problemas estructurales que tiene no le permitirán llegar al mundo desarrollado.

La presente investigación se centra en la década perdida, es decir el período 1980 a 1990, porque se considera que la solución a los problemas surgidos durante ese lapso ocasionó un cambio de actitud en la política exterior de México, siendo necesario revisar el marco histórico, el comienzo del liderazgo hacia América Latina, las relaciones de México con Estados Unidos dentro del contexto latinoamericano, y las relaciones de México y sus vecinos del sur en la década de los noventa.

## I.2 EL PROBLEMA DE LA INVESTIGACIÓN

Cuando se menciona la década de los años ochenta no se puede ignorar la realidad internacional de ese momento, la profunda crisis económica que padeció la región latinoamericana, y que condujo a denominarla la “década perdida para el desarrollo económico”. La búsqueda de una solución a los problemas de desproporcionado endeudamiento externo, del deterioro de los términos de intercambio, del alza en las tasas de interés, y la brusca disminución de los flujos de recursos financieros externos para el desarrollo, llevó a los miembros de la comunidad latinoamericana, siendo México el primero que tomó caminos distintos, decisión que en ese momento fragmentó la zona.

Por lo que se refiere al caso mexicano, esos mismos problemas financieros provocaron un acercamiento inesperado con los Estados Unidos, en detrimento de su relación con América Latina, en el afán de encontrar una salida para solucionar la recesión económica y los asuntos derivados de la deuda externa, negociaciones que desembocaron en la firma de un Tratado de Libre Comercio, con Estados Unidos y Canadá en la década de los noventa, con la llegada de los tecnócratas al poder.

El propósito de este trabajo es el de estudiar la política exterior de México, reconociendo que tradicionalmente fue producto de una serie de experiencias en sus relaciones con el exterior que lo llevaron a incorporar en su conducta internacional determinados principios políticos y, a pugnar por su vigencia entre los Estados y que, como factores externos, influyeron en la formulación de la política interna del país.

Al mencionar los principios políticos que se incorporaron a la conducta internacional, se hace referencia al conjunto de acciones, íntimamente vinculadas con la cultura y la filosofía política de la sociedad, para sustentar y regir su comportamiento en el ámbito internacional. Constituyen las

normas fundamentales de los valores que guían la conducta nacional y hacia las cuales, a la postre, tienden a ajustarse a las determinaciones de intereses, propósitos y política<sup>5</sup>.

Asimismo, se buscó determinar y exponer cual fue el criterio primordial o el interés nacional que motivó al Estado mexicano a través de su historia para proponerse la consecución de diversos fines, y para establecer y valorar las formas de conducta que dirigieron su comportamiento en el terreno internacional, en especial hacia América Latina.

Para ello, fue necesario estudiar los factores de situación que influyeron en la formulación de la política exterior tales como el medio internacional en el que operó el Estado durante el período seleccionado, explicar cuál fue la conducta asumida por otros Estados que justificó la reacción del gobierno mexicano, y también su capacidad para entrar en acción, respetando siempre los límites permitidos en el ámbito internacional.

Por lo que se refiere a la política exterior de México hacia América Latina, se analizaron las situaciones que se presentaron en el plano continental a partir de 1945, las cuales dieron contenido a los supuestos hipotéticos integrados en los principios a los que se hizo referencia en líneas precedentes. Se precisa también como se incorporan en las acciones subsecuentes de la política exterior y se da cuenta de la lucha que se emprende por la vigencia y el respeto a los mismos, fundamentalmente en el plano internacional. Estas políticas le ganaron el respeto y reconocimiento de la comunidad internacional y en especial de la latinoamericana.

Sin embargo, al iniciar la década de los ochenta se observó un cambio en la conducta mexicana hacia el resto del continente americano, a raíz de la crisis económica que enfrentó Latinoamérica. Por otro lado, y debido a la llegada de los “tecnócratas” al poder, en México se dio un alejamiento en las relaciones políticas con respecto a sus vecinos del sur, y al mismo tiempo, un acercamiento hacia los Estados Unidos. Fue necesario profundizar en los motivos que tuvo México para adoptar esta conducta.

### 1.3 EL OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN

Este trabajo tuvo como propósito explicar por qué se produjeron cambios sustanciales en México que provocaron que modificara su política exterior entre la década de los ochenta y los noventa.

Se estudiaron las relaciones de México con América Latina durante los últimos años del siglo XX, para saber cuál fue el papel del Estado mexicano en materia de política exterior hacia sus vecinos del Sur, ya como miembro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), lo que permitió elaborar un balance más preciso de la situación en el periodo seleccionado, por ello también se abordó la nueva agenda internacional de México en relación con Latinoamérica.

El propósito de la presente investigación fue irrumpir en el estudio de la política exterior de México para demostrar su radical transformación en el período seleccionado. Se analizó también de

---

<sup>5</sup> Silvia Vélez Quero, “Fines y Objetivos en la política exterior “en Boletín de Política Exterior, México, FCP y S, UNAM, No. 3 (julio-agosto, 1998). p. 10

que manera los factores internos y externos influyeron en la formulación de su nueva política exterior, la cual está conformada por aquellas posiciones, actitudes, decisiones y acciones que tiene un Estado más allá de sus fronteras nacionales<sup>6</sup>.

Este desarrollo inalterado sufrió un cambio radical a partir de la década de los ochenta. México dejó de ser una fuente de apoyo para la zona, e inició un acercamiento sostenido en las relaciones económicas con Estados Unidos. Este cambio operado en la política exterior tiene su explicación tanto en el fin de la bipolaridad como en las tendencias de la llamada globalización. La situación del mundo contemporáneo en la década estudiada, se caracterizó por ser una época de transición en donde los viejos valores dejaron de tener vigencia, no obstante, los nuevos todavía están en proceso de gestación. En esos días se vislumbran diversos cambios que alteraron la idea de una política exterior independiente. Éstos revestían una particular importancia porque apareció un nuevo fenómeno que afectó las relaciones de México y América Latina: la globalización que marcó una impronta en el interés nacional de México, lo que a su vez, provocó cambios importantes al interior, los cuales trajeron consigo una nueva política exterior demarcada por un acercamiento con Estados Unidos y un distanciamiento con respecto de América Latina, cuestiones a las que los especialistas en política exterior de México parecieran no concederle mayor importancia.

Al respecto, Blanca Heredia señala que después de cuatro años de negociaciones se acordó crear a una zona de libre comercio de América del Norte, hecho que promovió una reestructuración a fondo de las relaciones internacionales de México.

En términos de la política exterior, la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entraña tres cambios fundamentales:<sup>1º</sup>. El vuelco abierto hacia Estados Unidos; <sup>2º</sup>.La consolidación del giro hacia un predominio claro de los temas económicos dentro de la agenda de la política exterior; y <sup>3º</sup>. La reorientación de la estrategia diplomática hacia la disciplina de esquemas institucionalizados de cooperación internacional. Estos tres procesos marcan un quiebre substancial en relación con el pasado y sientan las bases de un nuevo modelo de política exterior<sup>7</sup> . En estos tres puntos se encuentra claramente delimitado el giro que tuvo que dar la política exterior mexicana a fin de adecuarse al nuevo contexto surgido al fin de la Guerra Fría, en donde se dio prioridad a los asuntos económicos.

Es necesario puntualizar que la condición geográfica es la que ha determinado la historia de la política exterior de México y por lo tanto la actuación internacional de este Estado.

Respecto del primer asunto, el sector gubernamental especializado fue el que se avocó a la formulación de la política exterior, tratando de atender al concepto de interés nacional, el que se tradujo en la defensa de la soberanía, del territorio y el bienestar de la población, condicionantes indispensables a ser tomadas en cuenta en cualquier toma de decisiones, tendiente a la elaboración de la política exterior.

---

<sup>6</sup>Bruce Russett. *World Politics the menu for choice.* , USA, W.H. Freeman and Company, 1992. p. 179.

<sup>7</sup> Blanca Heredia." Dilema entre crecimiento y autonomía: reforma económica y reestructuración de la política exterior de México" en *Política Exterior de México enfoques para su análisis.* México, El Colegio de México. 1997., p. 81.

Cuando en el presente trabajo se analizó el proceso que siguió la toma de decisiones fue necesario hacer referencia a la sociedad civil, así como a las actitudes de los políticos, a fin de conocer cuál fue el papel que desempeñaron en este importante proceso.

Durante el proceso de investigación sobre la historia de México, se logró establecer de modo contundente que los cambios más significativos en la política exterior que se iniciaron en la década de los ochenta, que es el lapso a tratar, corresponden a las circunstancias descritas en el párrafo anterior que es cuando se da una ruptura en la política exterior.

La semblanza que se presenta tiene el objetivo de explicar que se revisó la historia de la política exterior de México en tres niveles, de México a los países latinoamericanos, de México a Estados Unidos y luego, como mediador entre ambos, para obtener los momentos más significativos.

Se buscó la razón principal que explicara por qué la política exterior de México sufrió un cambio trascendental. Se analizaron variable de tipo económico, las que, de acuerdo con los especialistas fueron necesarias para insertar al país en el nuevo orden internacional sin importar el costo que suponían.

El hecho de que el cambio en la política económica haya precedido al de la política exterior, aunado al aparente alto grado de complementariedad entre los dos países contribuyó a generalizar dos ideas centrales, la primera, la noción de que la reestructuración de la política exterior fue un resultado del proceso de reforma económica y segunda que dicha reestructuración implicó la subordinación de la política exterior a los objetivos de la nueva estrategia económica<sup>8</sup>, con lo cual se confirmó la otra hipótesis que se sustentó y es que México abandonó los principios rectores de su política exterior debido a sus intereses económicos y financieros. La firma del TLCAN fue una pieza clave de la política económica del gobierno mexicano y sirvió para justificar el proceso de aceleración de la apertura comercial, indispensable para quedar integrado al mercado de Norteamérica.

#### I.4 FRONTERAS METODOLÓGICAS: Estado del Arte

Para sustentar la idea de que hubo causas materiales que determinaron los cambios en la política exterior se recurrió a las fuentes documentales más avanzadas, recientes y bien fundamentadas sobre el tema, a fin de que sirvieran de base teórica para la elaboración de conceptos e hipótesis, así como para sustentar el análisis general de esta investigación.

A continuación se presenta el análisis de contenido de los trabajos de especialistas sobre el tema de las diferentes etapas de la política exterior mexicana. Sólo se hace referencia a las obras más significativas:

---

<sup>8</sup> Ibidem, p. 82.

“La política exterior en la administración de Carlos Salinas de Gortari”

Autora: Gloria Abella Armengol

Año: 1994

Lugar: México

Publicación: Revista de Relaciones Internacionales, Coordinación de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, no. 62. (abril- junio), pp.53-70

1. Objetivo de la obra. Demostrar que la política exterior de México sufrió un cambio cualitativo tanto en su concepción como en su ejecución durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari.

2. Hipótesis. Durante ese periodo se cuestionó el papel del Estado, se instrumentó una política de apertura económica indiscriminada y se establecieron compromisos internacionales, con consecuencias de gran magnitud y repercusiones a largo plazo.

Uno de los principales objetivos del presidente Salinas de Gortari fue el de construir, a escala nacional e internacional, la imagen de un México en tránsito hacia la modernidad.

3. Principales conceptos. Reforma del Estado, proyecto modernizador, Programa Nacional de Solidaridad, bienestar de la población, intervencionismo estatal, promotor de la infraestructura social.

4. Conclusiones. La política exterior fue concebida con una doble perspectiva: por una parte, para mantener una presencia internacional apegada a la actuación tradicional de México y, por la otra, sentar las bases para una nueva vinculación de la economía mexicana con los centros de poder mundial. Durante ese periodo México fue el país de América Latina que más incrementó su endeudamiento. El capital extranjero que ingreso al país en esos años fue destinado a cubrir el déficit comercial.

5. Comentario. Este artículo muestra en forma muy precisa como las metas que se fijó el presidente Salinas de Gortari no fueron alcanzadas debido a que no se buscaron soluciones propias para los problemas del país, sino que lejos de ayudar al desarrollo y crecimiento de la economía sana se acentuó la dependencia de Estados Unidos. La economía mexicana sufrió un cambio estructural del cual difícilmente se podrá dar marcha atrás. El propósito fundamental fue dismantelar el proteccionismo y dar paso a una apertura indiscriminada de consecuencias nefastas para México.

“Factores históricos y fuerzas mundiales en la interacción entre sistemas regionales: América latina y Europa del Este”.

Autora: Graciela Arroyo Pichardo.

Año. 1992

Lugar. México

Publicación. Revista de Relaciones Internacionales. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, no. 56, (octubre-diciembre), pp. 19-29

1. Objetivo. Explicar cómo la caída del socialismo real repercutió en América Latina y el Caribe.

2. Hipótesis. Los cambios a escala mundial durante el proceso de la desaparición de la Unión Soviética, no se derivaron ni directa ni exclusivamente de las transformaciones ocurridas en Europa del Este, sino debido a una corriente de procesos generados con anterioridad. Además, esta caída ocasionó cambios en el ámbito de las relaciones internacionales ya que se abrió la lucha por los espacios económicos.

3. Principales conceptos. Socialismo real, tercera revolución científico técnica, nueva división internacional del trabajo, segunda guerra fría, fuerzas mundiales relacionadas con la evolución del capitalismo, desarrollo histórico particular de los países de América Latina, división norte sur.

4. Conclusiones. El fracaso del socialismo real en Europa del Este y en la URSS se debió a “fallas” técnicas, políticas y aún ideológicas en la construcción de este sistema. El impacto que el derrumbe del socialismo real tuvo para Latinoamérica, fue más de carácter estratégico-militar y político que económico, más bien la forma en que se desarrollo la región es la razón de sus problemas económicos y sociales. En la historia de los países de América Latina hay diferencias y semejanzas. Tanto la diversidad geográfica como la división internacional del trabajo surgida del tipo de colonización y ampliada por la falta de industrialización dieron lugar a la fragmentación de la región. Posteriormente, las políticas de industrialización por sustitución de importaciones, la limitación de los mercados nacionales, la penetración y control por empresas extranjeras- particularmente norteamericanas- de las fuentes de materias primas, de las actividades comerciales y hasta de los servicios públicos, favorecieron la dominación política por parte del vecino del norte.

5. Comentario. Es muy importante la visión que la autora ofrece sobre las economías latinoamericanas en la década de los ochenta, demuestra, cómo los problemas estructurales propios de la región fueron los que la llevaron a una severa crisis que marcó el destino de sus economías, y que el derrumbe de la Unión Soviética y de los países de Europa del Este influyeron solamente en el aspecto estratégico militar y político.

“Las relaciones internacionales ante el fin de la guerra fría y la crisis del Estado- Nación”.

Autor: Ilán Bizberg

Año: 1998

Lugar: México

Publicación: México ante el fin de la guerra fría. El Colegio de México, pp. 11-17

1. Objetivo. Explicar que es lo que determina la política exterior de los estados, así como la crisis del Estado –Nación

2. Hipótesis. La política exterior está determinada por el cálculo racional de los intereses nacionales, más que por el afán de apegarse a principios universales o por la fidelidad a alianzas tradicionales. El principal invento político de la modernidad, el Estado – Nación está en crisis. Su lugar está siendo crecientemente ocupado por fuerzas o instituciones supranacionales: las empresas transnacionales, los tratados de libre comercio, las instituciones comunitarias o del control del comercio.

Principales conceptos. Estado – Nación, instituciones supranacionales, nacionalismo, nuevo orden internacional.

3. Conclusiones. El nuevo orden que surgió con el fin de la Guerra Fría se caracterizó por la desaparición de los bloques, así como por la pérdida del equilibrio que éstos imponían al sistema internacional o interestatal. Esto ha agudizado la percepción de la ausencia de una instancia central que pueda aportar soluciones a los problemas globales; la ONU ha sido incapaz de erigirse como esa instancia. Además, como consecuencia de la crisis del Estado, ahora los países son menos capaces de enfrentar sus relaciones internacionales e internas, siendo las empresas transnacionales y otras instituciones supranacionales las que han tomado las riendas del mundo.

4. Comentario. Este ensayo va al punto nodal de las razones por las que están cambiando las relaciones internacionales de los Estados, cambios que se reflejan en nuevas formas de política exterior.

“Enfoque para el Estudio de la Política Exterior de México: Evolución y Perspectiva”

Autor: Arturo Borja Tamayo.

Año 1997

Lugar: México

Publicación: La Política Exterior de México: enfoques para su análisis. El Colegio de México. pp. 19 - 46.

1. Objetivo. Borja Tamayo, profesor investigador de la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), analiza los diferentes enfoques teóricos que se han empleado en el análisis de la política exterior de México. Menciona tres tipos de estudios: los jurídico normativos o de primera generación, el realista, de economía política o de segunda generación, y de la política burocrática o interdependencia, o de tercera generación.

2. Hipótesis. El desarrollo de los estudios de política exterior en México han estado condicionado por dos factores: primero, la influencia del Estado y, segundo, la vecindad geográfica y el peso histórico de las relaciones con los Estados Unidos. Es necesario combinar los diferentes niveles de análisis representados por factores internos y factores sistémicos (externos) para arribar a explicaciones más concretas

3. Principales conceptos. Primera generación, estudios de política exterior de corte jurídico – normativo que se hicieron durante la década de los años cincuenta y sesenta (1956 – 1969). En este enfoque se destacaban elementos de derecho internacional. En ellos se refleja la situación internacional de toda América Latina. En ocasiones los autores eran también miembros del cuerpo diplomático como Jorge Castañeda, por lo tanto, eran participantes activos en la formulación de la misma.

Trabajos de segunda generación, son los que contienen una diversificación en relación con los del tipo anterior, es decir, perspectivas alternativas, ya que son los estudios que paulatinamente se desligaron de la disciplina del derecho y pasaron a formar parte de las ciencias sociales. Surgieron las obras realistas con dos variantes: la clásica y de potencias medias, las de economía política también con dos corrientes: la marxista y la de la dependencia. Finalmente, los trabajos de causalidad interna.

Por lo que se refiere a la tercera generación menciona los estudios sobre política burocrática (dependencias y funcionarios gubernamentales involucrados y con un alto grado de centralización) y los de interdependencia.

4. Conclusiones. El autor considera la necesidad de adoptar una postura crítica al incorporar en estos estudios los términos del debate de la teoría de las relaciones internacionales. Critica la falta de contribuciones teóricas originales ya que solamente se han aplicado modelos anglosajones.

5. Comentario. Este autor efectúa un análisis comparativo de la política exterior tradicional y la que se adoptó a finales de la década de los ochenta, que es muy significativo para ilustrar el cambio que se estudia en esta investigación

“Apuntes sobre el interés nacional”.

Autor: José Cabra Ibarra

Año: 2000

Lugar: México

Publicación: Boletín de Política Exterior de México, FCP y S. UNAM. (Julio-agosto) pp1,4- 6.

1. El objetivo. Determinar qué es lo que debe entenderse por interés nacional, como un elemento primordial para el estudio de la política exterior. Se especifica que el fin último del Estado es la defensa de los intereses de toda comunidad

2. Hipótesis. Los intereses de toda comunidad están en la base de las acciones internacionales; la política exterior es el instrumento para lograr la satisfacción de los mismos lo cual constituye el fin último de las prácticas desarrolladas por el Estado.

3. Principales conceptos. Se explica el término interés nacional, para lo cual recurre al empleo de varias categorías, entre ellas las de interés de los sectores dominantes de la Nación; interés del gobierno; interés que originalmente corresponde a la Nación, que se instituye por ella y en su beneficio; metas de una Nación y lucha por el poder y por la paz.

4. Conclusiones. Más que hablar de intereses nacionales cabría hablar de intereses sectoriales, o de las élites con el suficiente poder político o económico para dictar lo que a la Nación le interesa o le conviene y hacia cuya satisfacción debe avocarse la política exterior. No hay estadista que se atreva a correr el riesgo de actuar, sin contar con el apoyo de amplios sectores de la población.

5. Comentario. Pese a las múltiples variables que inciden en su estructura, contenido y aplicación, el término interés nacional continúa siendo una categoría útil y necesaria para el análisis de la política

exterior hasta en tanto no surja un concepto que lo sustituya con mayor propiedad, representatividad y funcionalidad.

"México: crisis y política exterior"

Autora: Ana Covarrubias

Año: 1996

Lugar, México

Publicación: Foro Internacional, El Colegio de México, vol. XXXVI, (julio-septiembre), pp. 477-577.

1. Objetivo: Presentar la actividad regional de México, identificando tres líneas de investigación, que aunque se originaron en el sexenio de Miguel de la Madrid, cobraron mayor importancia en el de Carlos Salinas de Gortari. Se trata del cuestionamiento acerca del diseño expuesto de una política exterior; el significado del concepto de soberanía mexicana y de la vigencia y utilidad de los principios de la política exterior.

2. Hipótesis. La apertura económica y el fin del antiamericanismo tradicional mexicano fueron los dos elementos del parteaguas del gobierno salinista. Este gobierno inició la redefinición de la soberanía y del nacionalismo desde la perspectiva económica en oposición a la política. La soberanía mexicana pasó de ser un bien de consumo a un factor de producción a partir del TLCAN. La soberanía defensiva dio paso a una instrumental. La soberanía fue el gasto de inversión para lograr objetivos como la prosperidad compartida.

3. Conceptos. Política exterior progresista o contestataria, bilateralidad formal, apertura económica, antiamericanismo tradicional, redefinición de soberanía, nacionalismo, soberanía defensiva, soberanía instrumental.

4. Conclusiones. En materia de política exterior el gobierno de México enfrentó un problema de definiciones, de conceptos, de prioridades y de costos. Tuvo que cambiar sus objetivos y sus medios. Es difícil precisar si la política exterior de México está en un proceso de transición o simplemente reacciona de manera distinta a situaciones recurrentes.

5. Comentario. Este artículo es interesante porque da un panorama de la situación de la política exterior mexicana en la década de los noventa, en la que hubo cambios importantes. Sin embargo, como aún no se definía claramente el rumbo que ésta seguiría al dar prioridad a los asuntos económicos, el tema de la política de solidaridad con Latinoamérica queda de lado.

"La política Exterior y el cambio sistémico; una aproximación teórica".

Autor: Héctor Cuadra Moreno.

Año: 2000

Lugar: México

Publicación: Boletín de Política Exterior de México, FCP y S, UNAM. (noviembre - diciembre )

pp. 1,5-10.

1. Objetivo del trabajo. Analizar la política exterior de México para saber si se operó un cambio sistémico a partir del 2 de julio del 2000.

2. Hipótesis. A menos que se haya dado un cambio significativo en la vida política nacional, a partir de las elecciones del 2 de julio del 2000, podrá darse un cambio significativo en la política exterior de México. Si esto no es así, la política exterior de México seguirá la misma tendencia declinante en su carácter de mecanismo para fortalecer de los intereses de México.

3. Principales conceptos. Interés nacional, método dialéctico, política interna y exterior, sociedad civil, sociedad política y toma de decisiones.

4. Conclusiones. El nuevo grupo en el poder se caracteriza por compartir las mismas ideas fundamentales del sistema de poder establecido y perpetuado por décadas, con los mismo vínculos respecto a los grupos de poder económico, por ello el cambio llevado a cabo no constituye de ninguna manera "un cambio significativo". El bloque histórico sigue siendo el mismo, aunque con un reemplazo parcial de la burocracia del Estado, pero cuidadoso de preservar los privilegios de la clase fundamental. El cambio operado a partir del nuevo régimen presidencial mexicano, como no constituye una transformación del sistema tendrá como resultado que la política exterior del país siga su tendencia declinante como mecanismo de fortalecimiento de los intereses de México.

5. Comentario. Los señalamientos que hace Héctor Cuadra son importantes en la medida en que dejan al descubierto que la política exterior de México ha sufrido algunas transformaciones de acuerdo a los nuevos intereses marcados por el grupo en el poder.

"La nueva agenda internacional y la política exterior mexicana"

Autor: Jorge Chabat

Año: 1997

Lugar: México

Publicación: La política exterior de México: enfoques para su análisis, El Colegio de México, pp. 103-118.

1. Objetivo. Demostrar como la caída del muro de Berlín, la desintegración del bloque socialista y el fin de la Guerra Fría evidenciaron una serie de cambios en el escenario internacional que tenían varios años de venirse gestando y dieron como resultado un nuevo orden internacional y una nueva agenda.

2.Hipótesis. Después de la Segunda Guerra Mundial, México consolidó una política exterior aislacionista basada en el principio negativo de la no intervención. Se buscaba tener poco contacto con el exterior durante los años posteriores a la guerra, y el país tenía un corte estatocentrista, además de que existía un área de política interna de dominio reservado al Estado. Para los años ochenta México tuvo que interactuar de manera creciente con actores no gubernamentales en varios temas que no habían formado parte de la agenda de la política exterior como los derechos humanos, la democracia y la corrupción, el narcotráfico, el medio ambiente, entre otros. Así los nuevos temas convivieron con los tradicionales. Al mismo tiempo se reformó el modelo económico. Otros temas como la migración y el narcotráfico cobraron una inusitada importancia

3. Principales conceptos. Nueva agenda internacional, desintegración del bloque socialista, fin de la guerra fría, nuevo orden mundial, economía cerrada.

4. Conclusiones. México decidió integrarse al centro industrializado e interdependiente surgido al fin de la Guerra Fría. Sin embargo, su integración ha sido parcial y aun subsisten áreas que funcionan con la lógica de la periferia y es probable que permanezcan así por mucho tiempo. Términos de la política exterior tradicional como la no intervención fueron difíciles de sostener ante la nueva agenda internacional. En 1994 al aceptar observadores internacionales en las elecciones se dio un gran quiebre, marcando el inicio de un cambio, producto de la adecuación a la nueva agenda internacional.

5. Comentario. Este análisis muestra que el cambio operado en la política exterior mexicana si bien se acentuó en los noventa ya se estaba gestado con anterioridad y, además, que no es un fenómeno exclusivo de este país sino resultado de una compleja transformación en el ámbito internacional. Por lo que se refiere a la inserción de México al centro industrializado con el ingreso al TLCAN, queda muy claro que al no haberse operado cambios estructurales, los problemas como país periférico subsisten.

“El modelo mexicano: ¿ejemplo para la región?”

Autora: Consuelo Dávila Pérez

Año: 1992

Lugar: México

Publicación: Revista de Relaciones Internacionales, FCP y S, UNAM, vol.56, (octubre-diciembre). pp. 123-127.

1. Objetivo. Analizar el reacomodo de la política exterior mexicana de acuerdo con el nuevo modelo económico adoptado por el gobierno.

2. Hipótesis. Las necesidades de enfrentar los problemas económicos, así como el pago de la deuda externa, llevaron al gobierno mexicano desde 1982 a replantearse el rumbo de la economía nacional, presionado además por los organismos financieros internacionales. De la Madrid sentó las bases del nuevo modelo pero fue Salinas quien impuso los verdaderos cambios. Entre los postulados más importantes estaban la disminución del control del Estado en la economía, a través

de la privatización, la disminución de barreras al comercio y a la inversión. Privilegiando la política económica y las relaciones comerciales. Disminuyendo la actividad político diplomática de México.

3. Principales conceptos. Política exterior, política económica, privatización, modelo económico, privilegio de las relaciones comerciales

4. Conclusiones. Como consecuencia de las modificaciones al modelo económico se alteró la actitud independiente de México frente al exterior. Las relaciones de México con sus vecinos del sur se vieron afectadas por este cambio de modelo económico, dándose un alejamiento real respecto de los intereses de la región.

5. Comentarios. En esta investigación se expone que una de las primeras consecuencias de la firma del TLCAN fue el abandono, por parte de México, de su estrecha relación con América Latina como consecuencia de un cambio en su modelo económico.

“Crisis de la Política Exterior de México”

Autor: Humberto Garza Elizondo

Año: 1998

Lugar : México

Publicación: Foro Internacional, El Colegio de México, vol. XXXVIII, (abril-septiembre), pp. 177-202.

1. Objetivo. Demostrar que la política exterior, durante lo primeros tres años del presidente Zedillo, se caracterizó por una falta de estrategia. Asimismo, se menciona que el único sitio en donde se podía insertar México era definitivamente en el mercado estadounidense

2. Hipótesis. Durante los tres primeros años de la presidencia de Zedillo, la política exterior perdió importancia frente a las relaciones económicas internacionales y solamente se logró fortalecer la relación con Estados Unidos.

3. Principales conceptos. Política exterior tradicional, proteccionista y aislacionista, liberalización económica, proyecto revolucionario, nacionalista, independiente, disidente frente a las superpotencias.

4. Conclusiones. La política exterior del presidente Zedillo, al tiempo que continuó por los senderos trazados por el gobierno anterior, tuvo diferencias y similitudes importantes. Entre las semejanzas se menciona una política liberal, pragmática, abierta, no ideologizada, de derecha, y que otorgó prioridad a lo económico. Las diferencias se dieron en que en vez de subrayar el carácter interdependiente, globalizador, de intereses diversos y de cooperación explícita con Estados Unidos, tendió a ser cada vez más dependiente y orientada hacia ese país con el que cooperó por no tener otra alternativa, aunque el discurso insistía en la diversificación.

5. Comentario. Es un artículo interesante porque da una breve, pero precisa, explicación del rumbo que tomó la política exterior de México a partir de la llegada de los tecnócratas al poder cuando se

dio un alejamiento en las relaciones políticas con respecto de los vecinos del sur, y al mismo tiempo un acercamiento hacia Estados Unidos.

"La política exterior de México (1983-1985): ¿Cambio de rumbo o repliegue temporal?.

Autora: Guadalupe González y González

Año: 1986

Lugar: México

Publicación: Fundamentos y prioridades de la política exterior de México. El Colegio de México, pp. 241-278.

1. Objetivo. Buscar qué elementos intervinieron en la formulación de la política exterior que originaron un cambio de 1983 a 1986
2. Hipótesis. La persistencia y profundidad de la crisis económica interna, y el consecuente deterioro de la legitimidad del gobierno y de las formas de participación y control político, más la existencia de una situación internacional, que además de cerrar los espacios que en la década anterior se abrieron a países como México, se ha convertido en un elemento de inestabilidad económica y política del cual no es posible aislarse. Lo que dio como resultado un periodo de transición en la política exterior mexicana.
3. Principales conceptos. Crisis económica, inestabilidad económica, transición en la política exterior mexicana, alineamiento político y bilateralismo.
4. Conclusiones. La internacionalización de la economía mexicana, fenómeno al cual correspondió una internacionalización de la política exterior, llevó a que la parte política de la actuación internacional de México resultara inadecuada si se suscribía únicamente a los lineamientos tradicionales. Esto significa que una política basada únicamente en los principios y tradiciones que dieron a México una imagen de respetabilidad y consistencia en su política exterior y en su participación en los grandes temas de la política internacional, ya no resultó suficiente cuando el proyecto de desarrollo nacional estuvo estrechamente vinculado a factores económicos de orden externo, y cuando se acentuó la dependencia con estas dos variables resultó determinante para la evolución y trayectoria misma del proyecto nacional.
5. Comentario. Este artículo es uno de los primeros que aparecieron sobre los cambios en la política exterior de México y presenta una imagen muy clara de cómo los temas económicos se apoderaron de la situación tanto interna como externa del país.

"La nueva estrategia diplomática de México"

Autor: José Ángel Gurria

Año: 1998

Lugar: México

Publicación: México ante el fin de la guerra fría, El Colegio de México, pp.21- 27.

1. Objetivo: Presentar las consecuencias del fin de la Guerra Fría en la diplomacia mexicana
2. Hipótesis. El fin de la Guerra Fría ofreció grandes oportunidades de progreso y paz, así como amenazas a la soberanía, la seguridad y la estabilidad de las naciones, por lo que tuvo que diseñarse una nueva diplomacia. De la globalización de la economía, sustentada en el avance tecnológico, surgieron tres procesos de gran importancia: la consolidación de las relaciones de producción transnacionales, la recomposición de los mercados financieros mundiales, y la tendencia a la integración regional. La globalización y la interdependencia acarrearán riesgos aun no suficientemente valorados, para las naciones en desarrollo exponiéndolas a una situación monetaria y financiera muy vulnerable.
3. Principales conceptos. Globalización de la economía, consolidación de las relaciones de producción transnacionales, recomposición de los mercados financieros internacionales, integración regional.
4. Conclusiones. De acuerdo con el autor, durante el periodo presidencial de Ernesto Zedillo se reforzó la capacidad del Estado para garantizar la seguridad nacional, así como el imperio de la ley en todo el territorio mexicano. Por lo que a la política exterior se refiere esta se adecuó a los cambios del panorama internacional.
5. Comentarios. En este caso se presenta la visión oficial del gobierno mexicano respecto de la justificación de los cambios en el sentido de adecuarse al fenómeno de la llamada globalización.

"La relación entre política interior y política exterior: Una definición conceptual. El caso de México".

Autora: Blanca Heredia

Año: 1986

Lugar: México

Publicación: Fundamentos y prioridades de la política exterior de México. El Colegio de México, pp. 115-133.

1. Objetivo. Explicar la compleja combinación de factores endógenos y exógenos que intervienen en la formulación de la política exterior y como la distinción entre una y otra se hace cada vez más vaga.
2. Hipótesis. Durante los años de la política exterior basada en principios de derecho, la falta de capacidad real para influir significativamente en la escena internacional hicieron de la política exterior una extensión de la política interna. La política exterior mexicana se encontraba subordinada a los objetivos internos, pero en su práctica se vio obligada a reaccionar ante los retos de la política

internacional. La Secretaría de Relaciones Exteriores fue perdiendo el monopolio sobre la política exterior y la Secretaría de Hacienda, de Industria y Comercio, y la de Gobernación pasaron a tomar un papel importante en las decisiones. Las condiciones internacionales influyeron de manera progresiva y empezaron a funcionar a favor de la participación ampliada de factores sociales y económicos en la actividad internacional. La diversidad que existía en el ámbito interior, que incluía factores nacionales y extranjeros, empezó a mostrarse como una condición más de la política exterior. Hacia mediados de los sesenta, México se perfilaba como una potencia media dispuesta a adecuar su política exterior a las nuevas circunstancias nacionales y extranjeras. La dependencia económica de México así como su situación geopolítica constituyeron límites importantes para su acción internacional.

3.Principales conceptos. Política interna y política exterior, reconocimiento de Estados, identidad, comunidad política autónoma, organización del poder, Estado nacional.

4.Conclusiones. La aparición del petróleo como factor esencial de la economía mexicana, más la magnitud del endeudamiento y el aumento de la inversión extranjera fueron causa de la transnacionalización de la base económica del país. Los marcados desequilibrios internos, representaron también obstáculos para conseguir una política exterior que sirvieron, no solamente a los intereses de las elites políticas y económicas, sino a los de la Nación en su conjunto.

5.Comentarios. Es un trabajo en el que se explica muy claramente cuál ha sido la trayectoria de la política exterior de México, desde el inicio a la vida independiente, periodo en el que ésta estuvo sujeta a la inestabilidad interna de la época. Posteriormente, durante el Porfiriato, como la figura de este caudillo dominó la escena en lo que al ámbito nacional e internacional se refería, teniendo como única finalidad la consolidación del Estado. Como durante la Revolución Mexicana, los grupos revolucionarios buscaron el apoyo exterior para enfrentarse a sus enemigos. En los años posteriores a este movimiento armado se trató de aislar al país a fin de consolidar el poder en la esfera interna. Algo que destaca esta autora es que la continuidad de la política exterior se debió a la continuidad política interna.

“El dilema entre crecimiento económico y autonomía: reforma económica y reestructuración de la política exterior de México”

Autora: Blanca Heredia

Año: 2000

Lugar: México

Publicación: La política exterior de México en la década de los noventa, Senado de la República. pp. 29-48.

1.Objetivo. Demostrar como el establecimiento de una zona de libre comercio promovió una reestructuración a fondo de las relaciones internacionales de México.

2.Hipótesis. La firma del TLCAN entraña tres cambios fundamentales: el vuelco abierto hacia Estados Unidos, la consolidación del giro hacia un predominio claro de los temas económicos dentro

de la agenda de la política exterior; y la reorientación de la estrategia diplomática hacia la disciplina de esquemas institucionalizados de cooperación internacional. Estos tres procesos marcaron un quiebre sustancial en la relación con el pasado y sentaron las bases de un nuevo modelo de política exterior que se apoyó en un cambio de modelo económico.

3.Principales conceptos. Agenda de la política exterior, reforma económica, reestructuración, subordinación de la política exterior, nueva estrategia económica, política económica.

4.Conclusiones. La política exterior de México en la década de los noventa, la relación entre política exterior y política económica experimentaron cambios sustanciales. La agudización del dilema entre riqueza y autonomía fue el resultado de cambios estructurales tanto internos como internacionales, fenómeno que no parece haber sido exclusivamente mexicano. La tensión fue producto de dos factores principales: 1º.el aumento de la vulnerabilidad financiera frente al exterior y 2º. los cambios en el entorno externo que limitaron significativamente la autonomía del Estado mexicano en materia económica. Al incremento de la dependencia financiera externa contribuyeron la elevación del costo en divisas del crecimiento económico, la pérdida del dinamismo de las exportaciones tradicionales y los efectos negativos del aumento en la movilidad internacional del capital, frente a un entorno internacional cada vez más hostil. La crisis financiera promovió la introducción de cambios de fondo tanto en política económica como en política exterior.

5.Comentario. En este trabajo se destaca el cambio sustancial en la política exterior de México debido, tanto a factores internos como externos, lo que resulta muy útil para el análisis sobre las relaciones de México con América Latina. Sin mencionarlo explícitamente se destaca la concentración de la política exterior en el ámbito de la relación bilateral con Estados Unidos como la única estrategia –en un contexto de interdependencia creciente-, dejando de lado a la región latinoamericana.

“A la recherche d’ une politique étrangère”

Autor: Stanley Hoffmann

Año 1994-1995

Lugar: Paris, Francia

Publicación: Politique étrangère, Institut français des relations internationales, hiver 94-95, pp. 951-957.

1.Objetivo. Analizar la nueva política exterior de Estados Unidos después de la Guerra Fría.

2.Hipótesis. Al fin de la Guerra Fría, Estados Unidos resultó ganador con una serie de compromisos detrás de él. El tema de la diplomacia clintoniana fue la defensa y la expansión del liberalismo económico en el mundo considerado como indispensable para el crecimiento mundial, defensa de la democracia en donde esta se vio amenazada, y la promoción de los derechos del hombre, aunque fueron violados.

3.Principales conceptos. Guerra Fría, nuevo orden internacional, acciones multilaterales y acciones unilaterales.

4. Conclusiones. La prisa por conquistar los mercados empujó al grupo norteamericano, en el poder, a comerciar con países como China, a pesar de estar violando los derechos humanos. Este país apoyó, en ese momento, la tesis de que el progreso de las libertades civiles y políticas se darían solamente gracias a la libertad económica (neoliberalismo económico).

5. Comentario. Este análisis resulta importante para el objeto de estudio de esta investigación, la política exterior, ya que brevemente menciona como la potencia más fortalecida después de la Guerra Fría fue Estados Unidos y el rumbo que su diplomacia tomó, el que definitivamente influyó en el comportamiento de regiones como América Latina por estar en su esfera de influencia. De esta manera la economía, el comercio y las finanzas pasaron a ser prioritarios en sus relaciones con el exterior, lo que operó un cambio sustancial en el interior de los países.

La política exterior de México en la era de la globalización

Autor: Federico Novelo Urdanivia

Año: 2000

Lugar: México

Publicación: Editorial Plaza y Valdés pp. 296.

1. Objetivo. El estudio de las variaciones que ha experimentado la política del Estado mexicano a partir de la apertura económica y comercial característica del llamado proceso de globalización y, más específicamente, de la que originó la firma y operación del TLCAN.

2. Hipótesis: El TLCAN incluye a tres economías que tradicionalmente han sido sólidas practicantes del proteccionismo, aunque claramente diferenciadas, con historias que obligan a un importante discernimiento. México ingresó a este acuerdo en una búsqueda de un sitio en el panorama internacional en el contexto de la globalización.

A lo largo de la historia mexicana, la política exterior había tenido una congruencia con el proceso de consolidación del Estado –Nación. Es decir entre más evolucionaba el Estado mexicano, su política exterior se hacía más compleja en su elaboración, más compleja en términos ideológicos, más multidireccional en criterios regionales y más multitemática. Sin embargo, a partir del cambio estructural modernizador que se inició con Miguel de la Madrid y se intensificó con Salinas de Gortari, la política exterior sufrió un retroceso. En primer lugar esta política tuvo un sesgo económico muy marcado. En segundo lugar, hubo una concentración en la relación con los países del norte, léase Estados Unidos y miembros de la OCDE. En tercer lugar, el gobierno mexicano ponderó los intereses a corto plazo, sacrificando los de largo alcance. La posición de México ante Estados Unidos pasó de ser una política exterior progresista, de relativa independencia, y de conflicto, a una política exterior conservadora, dependiente y de plena colaboración, a fin de no enfrentarse con Estados Unidos. Salinas de Gortari apostó su política exterior a la firma del TLCAN. Con la concertación de este tratado se aceptó la posibilidad de que, en materia de inversiones extranjeras, el gobierno mexicano pudiera ser demandado por particulares bajo normas distintas a las leyes del país y en tribunales internacionales.

3.Principales conceptos. Proteccionismo, apertura económica, política exterior tradicional, nueva política exterior, cambio estructural, globalización, nuevo orden internacional, sesgo económico, intereses de corto plazo, intereses de largo plazo, política exterior progresista de relativa independencia.

4.Conclusiones. Después de una interesante exposición de los principios de la política exterior mexicana y de su práctica internacional, a través de la historia, el autor concluye que todo esto se encuentra en pleno crepúsculo, en un contradictorio orden internacional y, para México en un claro conflicto constitucional gracias a los imperativos de la globalización y al sometimiento e ignorancia de un Senado mexicano, que en la aprobación del capítulo XI del TLCAN violó las tradiciones de este país. El capítulo mencionado, aborda el asunto de la inversión extranjera y, con él, cobija la posibilidad de que el gobierno mexicano pueda ser demandado por particulares, bajo normas distintas a las leyes del país y en tribunales internacionales, de acuerdo al Convenio sobre Arreglo de Diferencias relativas a las Inversiones y / o a la Reglas de Arbitraje de la Comisión de Naciones Unidas sobre Derecho Mercantil Internacional.

5.Comentarios. Al analizar la temática de esta investigación salen a la luz puntos que no han sido considerados por otros especialistas y presenta de una forma muy clara como es que con el afán de entrar a la modernidad o globalización, el gobierno de Salinas de Gortari no reparó en cuestiones que francamente violan el sentido de la Carta Magna, además de que el cambio estructural no se dio como es de todos conocido y se comprometieron temas que en vez de fortalecer al país para lograr un verdadero desarrollo y crecimiento económicos van en detrimento del progreso y comprometen la soberanía nacional ya que tendrá que pensarse en la soberanía compartida.

“Las nuevas prioridades de la diplomacia mexicana”

Autor: Mario Ojeda Gómez

Año: 1998

Lugar: México

Publicación: México ante el fin de la Guerra Fría, El Colegio de México. pp. 29-38

1.Objetivo. Analizar las nuevas prioridades de la diplomacia mexicana frente al nuevo orden internacional

2.Hipótesis. Frente al proceso de globalización económica, la revolución en las comunicaciones, la explosión informativa y sus nuevas tecnologías, muchas naciones introdujeron rápidamente ajustes significativos en su política exterior. En el caso mexicano se cambiaron en forma radical, dos de las prácticas tradicionales de la política: 1º.el proteccionismo económico y 2º. el tipo de relación con Estados Unidos.

3.Principales conceptos. Fin de la Guerra Fría, nuevo balance del poder internacional, globalización económica, revolución de las comunicaciones, explosión informativa, orden internacional y deterioro económico.

4. Conclusiones. La apertura económica y la firma del TLCAN significaron un cambio de 180 grados en la política económica y en la política exterior de México. Durante el gobierno de Carlos Salinas las nuevas prioridades de la política exterior fueron la apertura económica y la estrecha relación con Estados Unidos. Si bien es cierto que la firma del TLCAN atrajo el interés de varios latinoamericanos por relacionarse más estrechamente con México por medio de esquemas comerciales semejantes, también es verdad que ello produjo un alejamiento con otros, como en el caso de los mayores como Argentina y Brasil.

5. Comentarios. Este análisis describe brevemente como es que se modificaron las prioridades del gobierno del presidente Salinas a raíz de importantes cambios en el nuevo orden internacional, lo que desembocó en una nueva política exterior.

“Que reste-t-il de la politique étrangère?”

Autora: Marie- Claude Smouts

Año: 1999

Lugar: Paris, Francia

Publicación: Pouvoirs no. 88, pp. 5-14.

1. Objetivo. Estudiar el cambio que se dio en la política exterior en el ámbito mundial a partir de las crisis financieras.

2. Hipótesis. A partir de la década de los años 70 se gestaron cambios en la economía mundial que desembocaron en la crisis de los ochenta. La noción de interdependencia empezó a rivalizar con el poder y las políticas exteriores de los países que tendieron a modificarse para dar prioridad a los asuntos económicos y financieros. A partir de 1945, la actividad multilateral introdujo cambios importantes en la política exterior de los países.

3. Principales conceptos. Poder, interés nacional, crisis de la deuda, globalización, mundialización, liberalización de comercio, interdependencia, prestamistas internacionales, movimientos de capital, actividad multilateral y cooperación económica.

4. Conclusión. La década de los setenta marcó el inicio de una crisis económica en el mundo industrializado con el conflicto petrolero, así como las inquietudes por el crecimiento mundial. A raíz de esta situación los países industrializados se reunieron en el llamado Grupo de los siete (G 7), debido a que dentro de la OCDE se hablaba más de coordinación que de la competencia. La crisis financiera de los años ochenta acentuó la vulnerabilidad de los países y el peso de las instituciones financieras internacionales en la gestión de la interdependencia. Un número cada vez mayor de Estados del sur, se enfocaron solamente hacia los prestamistas internacionales. En los años noventa la aceleración de los intercambios comerciales y la aceleración fenomenal de los movimientos de capital que se desplazaban en cuestión de minutos, la noción de interdependencia fue reemplazada por la mundialización o la globalización. La política exterior se puso al servicio de los negocios y se volvió prioritaria. En el momento en que se desintegró el imperio soviético las finanzas y el comercio dominaron la agenda internacional. Los concepto de poder y de interés

nacional cambiaron de sentido bajo el control de los expertos de las grandes instituciones de cooperación económica (FMI, Banco Mundial, OCDE, OMC). Los prestamistas y los inversionistas privados tomaron el lugar de los diplomáticos. A partir de 1945 tomó gran auge el multilateralismo. Los dominios de la actividad humana cayeron en el área de competencia de una o varias organizaciones intergubernamentales. La tendencia a la regionalización del mundo aportó conceptos complementarios. Estos dos elementos impusieron a los encargados de la toma de decisiones reglas a seguir que tuvieron repercusión en la escena internacional.

5.Comentarios. Este artículo es de los más completos que se encontraron para explicar los cambios en la política exterior de los Estados a partir de la década de los ochenta. Muy brevemente, explica todos los sucesos que desplazaron a la política exterior tradicional para dar lugar a una nueva visión financiera y económica.

“La participación de actores nuevos y tradicionales en las relaciones internacionales de México”.

Autora: Blanca Torres

Año: 1997

Lugar: México

Publicación: La política exterior de México: enfoques para su análisis. El Colegio de México, pp.119-145

1.Objetivo. Demostrar como nuevos actores se han incorporado a la toma de decisiones en el gobierno mexicano, dándole un enfoque diferente a sus relaciones internacionales.

2.Hipótesis. El avance de la globalización económica ha tenido un impacto importante sobre varios aspectos de las relaciones internacionales, incluyendo el desvanecimiento de la frontera entre lo nacional y lo internacional. Por otra parte, la revolución en las comunicaciones facilita la relación entre individuos y organizaciones de distintos países. Otro elemento a tomar en cuenta es el abandono del modelo económico proteccionista.

3.Conceptos. Visión estatocéntrica, Estado, política exterior, interés nacional, actores no estatales, labores de cabildeo, relaciones intergubernamentales, activismo empresarial en política exterior.

4.Conclusiones. Más allá del Estado, en las relaciones internacionales de México y en la formulación de su política exterior han comenzado a participar o a adquirir un papel más visible actores que antes no lo hacían o que no existían, “viejos o nuevos actores”. Su acción ha complicado el manejo de esas relaciones por parte del Estado mexicano, aunque éste ha logrado tener un buen grado de control. De los actores tradicionales, son los empresarios los que más se han interesado tanto en el establecimiento de contactos más allá de las fronteras como en la participación en la toma de decisiones en materia de política exterior, básicamente económica. Los sindicatos han mostrado mayor reticencia a involucrarse en estos temas o a buscar alianzas transnacionales. Las ONG, solas o en alianzas transnacionales lograron introducir temas en la agenda internacional de México que redundaron en algunas modificaciones de la política exterior del país. Procesos como la negociación del TLCAN introdujeron asuntos, los que habían sido previamente contemplados por el gobierno

mexicano. Sin embargo, hasta ahora, gran parte de la actividad de estas ONG ha estado en enfrentamiento con el gobierno.

5.Comentario. Este artículo, resulta muy interesante para conocer como nuevos y tradicionales actores han influido en un cambio de rumbo de la política exterior.

### 1.5 LA HIPÓTESIS MATRIZ

Por largo tiempo, la política exterior de México hacia América Latina estuvo apegada a la observancia de los principios que la caracterizaban: no intervención y libre autodeterminación de los pueblos. Principios que fueron la base de la diplomacia del Estado mexicano en sus relaciones con el exterior. Empero, a partir de la década de los ochenta, la política exterior de México cambia de manera radical. Desde la perspectiva económica, dicho cambio se explica por el fuerte deterioro que experimentó la economía mexicana durante la llamada década perdida, pero desde la óptica de la política misma, ello no tiene justificación. Menos aún cuando los tradicionales principios de la política exterior fueron elevados al rango constitucional durante el régimen de Miguel de la Madrid. La explicación de la ambivalencia y contradicciones que se observan en el manejo de la política exterior de México obedece al pragmatismo adoptado por los gobiernos mexicanos en su afán de acercarse más a Estados Unidos sin importar los costos que ello le ha significado a México en sus relaciones con América Latina y otros países, donde gozaba de un gran reconocimiento internacional.

### 1.6 LAS HIPÓTESIS SUBSIDIARIAS

La política exterior de México ha estado condicionada por su ubicación geográfica, hecho que además ha determinado el curso de su historia. México se encuentra entre dos mundos al norte EUA y al sur los países latinoamericanos, semejantes en origen, cultura, procesos, identidad y condiciones, problemas sociales y dependencia económica.

Durante la Revolución mexicana y sobre la base de las experiencias del pasado, Venustiano Carranza proclamó al Estado como rector de la actividad económica y limitó la entrada de los capitales foráneos. Además se elevaron a la categoría de principios de la política exterior, la no intervención, la autodeterminación, la igualdad jurídica entre mexicanos y extranjeros, así como el respeto a la soberanía de los Estados.

Después de la Segunda Guerra Mundial, México puso en práctica los principios doctrinarios que había formulado a través de su experiencia histórica y que le habían permitido una cierta independencia política respecto de EUA. Promovió acciones conjuntas como fue el caso de la Conferencia de Chapultepec, y participó activamente en la creación de los organismos

internacionales y de carácter regional. Además fue el líder en el Tratado para la Desnuclearización de América Latina.

Esa misma independencia política permitió a México brindar asilo en su territorio a varios patriotas latinoamericanos, quienes pretendieron hacer una revolución en sus países, como Sandino en Nicaragua y Arbenz en Guatemala, así como un gran número de otros distinguidos sudamericanos entre los que destacaban chilenos y argentinos.

Si bien las relaciones de México con América Latina han tenido una constante como ha sido la solidaridad, en el caso norteamericano siempre se han dado acercamientos y alejamientos.

En la búsqueda de soluciones para el problema de endeudamiento, México se convirtió en un socio de EUA mediante la firma del TLCAN y abandonó su papel de líder en América Latina; además redujo su ámbito de acción, en el campo internacional, a las cuestiones económicas, comerciales y financieras y se encaminó a fortalecer cada día más sus relaciones con el vecino del norte.

La agenda internacional de México se modificó sustancialmente en la década de los noventa debido a su integración al TLCAN, viendo disminuida su soberanía y operándose un cambio sustancial en su interés nacional el que para el periodo estudiado es principalmente económico, dejando de lado otros problemas urgentes de la sociedad.

## 1.7 MARCO CONCEPTUAL

Aquí se dan a conocer algunos conceptos que sirven para abordar el tema central de esta investigación que es la política exterior:

Política exterior, conjunto de actitudes y decisiones que asume un Estado frente a otros Estados para lograr sus propósitos específicos y la defensa de sus intereses nacionales; se concibe como un proceso social y político<sup>9</sup>.

Es un proceso social porque involucra a la Nación en su conjunto, sin embargo, es primordialmente político porque su ciclo de elaboración y ejecución lo llevan a cabo las figuras de acción y de decisión política del Estado. Por lo anterior, la política exterior puede ser explicada tomando como referente a la ciencia política, la que ya ha desarrollado su campo de investigación de tal manera que puede explicar todos los fenómenos políticos que intervienen en la toma de decisiones.

Rafael Calduch, en su trabajo Relaciones Internacionales, habla de la política exterior como: "Aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante

---

<sup>9</sup> José Cabra Ibarra. "La política exterior de México frente al cambio". Relaciones Internacionales, México\_FCP y S. UNAM, No. 62 (abril – junio, 1994) P. 119.

las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional". Este autor distingue cuatro partes dentro de un proceso de toma de decisiones:

1. Definición de la situación (fase de información)
2. Determinación de objetivos y medios (fase de evaluación)
3. Búsqueda de alternativas (fase de identificación)
4. Elección de opciones (fase de selección) <sup>10</sup>.

Cuando se habla de política exterior hay que partir del supuesto de que cada Nación de este planeta es diferente de las demás, y por lo tanto tiene que desarrollar una política exterior propia que responda a sus características muy peculiares, la que por lo tanto es diferente a las demás políticas exteriores de los otros Estados.

No se debe perder de vista que la política exterior es el reflejo de las necesidades externas de un país. Sus objetivos, procesos, y las formas mediante las cuales se lleva a cabo son distintas de un caso a otro. Sin embargo, existen diversas formas de abordar el estudio de la política exterior, situación que de igual forma es aplicable al método seguido, así como a su contenido.

La política exterior está conformada por aquellas posiciones, actitudes, decisiones y acciones que tiene un Estado más allá de sus fronteras nacionales. Se encuentra un elemento común necesario para el estudio de la política exterior y es el interés nacional este se puede definir como las metas que una Nación persigue más allá de sus fronteras, representa la extensión de los intereses nacionales en la escena internacional<sup>11</sup>. Así los intereses de toda comunidad están en la base de las acciones internacionales y la política exterior es el instrumento y que la satisfacción de aquellos intereses constituye el fin último de las prácticas desarrolladas por el Estado. Silviu Bruncan apunta que las metas que una nación persigue más allá de sus fronteras representan la extensión de los intereses nacionales en la escena internacional<sup>12</sup>. Stoessinger, señala a su vez, que "la política exterior de una Nación es la expresión de su interés nacional frente al de otras Naciones"<sup>13</sup>. Burton también establece que la política exterior es para promover y proteger los intereses nacionales<sup>14</sup>.

Otros autores, destacan que la política exterior es la expresión de su interés nacional frente al de otras naciones, en pocas palabras que el interés nacional es el que motiva a la política exterior, lo que se traduce finalmente en una lucha por el poder para preservar su soberanía nacional, de acuerdo con Hans Morgenthau, corriente que por cierto sirve como herramienta para un análisis muy parcial de la política exterior. Otras alternativas como la jurídica llevan a la comprensión de la política exterior de países débiles en donde más bien su lucha es para sobrevivir frente a las grandes potencias, que es el caso mexicano, quien, además de esta lucha tiene que hacer frente a su vecindad con Estados Unidos. De lo anterior se concluye que el interés nacional es determinado en el interior del país, de acuerdo a las necesidades propias de cada Nación. Sin embargo, no se debe

<sup>10</sup>Rafael Calduch, Relaciones Internacionales, Madrid, Editorial Ciencias Sociales, 1991. pp. 5-10.

<sup>11</sup> José Cabra Ibarra. "Apuntes sobre el interés nacional" México, Boletín de Política Exterior. FCPS. UNAM. (julio-agosto, 2000) p.6

<sup>12</sup> Silviu Bruncan, The dissolution of power, New York, AlfredA. Knopf, 1971, p. 32.

<sup>13</sup> John Stoessinger, The might of nations, New York, Random House, 1982, p.32.

perder de vista que en la formulación de la política exterior, si bien es cierto que el aparato gubernamental toma las decisiones, también es necesario mencionar que en ocasiones la política exterior influye en la toma de decisiones o en la formulación de la política interna, de lo que se desprende un proceso dialéctico, circular indivisible ya que siempre estas dos van de la mano. Esta relación se puede enmarcar dentro del método dialéctico en el sentido de que el cambio es la ley de la naturaleza, de que en ella no hay nada estable. Es decir que hay una interacción de las estructuras sociales.

Finalmente, la política exterior es el resultado de la composición de intereses de la sociedad nacional proyectada hacia el exterior<sup>15</sup>. Y es la defensa de los intereses nacionales que cada Estado determina.

En el desarrollo de la presente investigación se recurrirá al análisis histórico de los acontecimientos que intervinieron en la formulación de la política exterior del México moderno, a fin de explicar los cambios que se operaron en las últimas décadas del siglo XX.

Estado: forma de ordenamiento político que se dio en Europa a partir del siglo XIII hasta fines del siglo XVIII, o hasta inicios del XIX sobre la base de presupuestos y motivos específicos de la historia europea, la que desde ese momento se ha extendido – librándose en cierta forma de sus condiciones originarias concretas de nacimiento – al mundo civilizado <sup>16</sup>. El Estado es un cuerpo político – administrativo, es el aparato político administrativo que se encarga de llevar a cabo las tareas necesarias para el mantenimiento, mejoramiento y engrandecimiento de las condiciones en que se encuentra la Nación. Además, se compone de una población que vive en su territorio, bajo la guía de un gobierno soberano, y que es reconocido por la comunidad internacional. Este concepto es indispensable para el estudio de las relaciones internacionales debido a que es el principal sujeto en este campo, a pesar de que en la actualidad, existen otros participantes en la vida internacional, como son las organizaciones no gubernamentales, o las organizaciones internacionales. Los Estados, a través de su gobierno, son los únicos capaces de formular una política exterior por ser el representante que la sociedad ha elegido. El Estado sigue vigente como instrumento explicativo de la política en las sociedades modernas<sup>17</sup>.

Interés Nacional: los autores que se han dedicado al estudio de este concepto tienen dificultades para ponerse de acuerdo en su definición. Pese a las múltiples variables que inciden en su estructura, contenido y aplicación, el interés nacional, continúa siendo una categoría útil y necesaria para el análisis de la política exterior hasta en tanto no surja un concepto que lo sustituya con mayor

---

<sup>14</sup> J. W. Burton, Teoría general de las relaciones internacionales, México, UNAM, 1987, p. 396.

<sup>15</sup> Héctor Cuadra “La Política exterior y el cambio sistémico” México, Boletín de Política Exterior”. FCP y S. UNAM. México ( noviembre –diciembre 2000) p. 5.

<sup>16</sup> Norberto Bobbio. Diccionario de política.

<sup>17</sup> José Luis Orazco, Breviario Político de la Globalización, México, Fontamara, UNAM, 1997, p. 124.

propiedad, representatividad y funcionalidad<sup>18</sup>. Todo Estado tiene un fin predeterminado más allá de sus fronteras. La política exterior es el resultado de la composición de intereses de la sociedad nacional proyectada hacia el exterior<sup>19</sup>. Sin embargo, el interés nacional puede resumirse en la necesidad que tiene el Estado de defender su propia subsistencia, su territorio, su soberanía y el bienestar de su población.

Seguridad Nacional: Hace referencia a la defensa del territorio, es un concepto que se encuentra más vinculado a la política del poder practicada por Estados Unidos, es un termino que surgió durante la Segunda Guerra Mundial, sobre todo en el marco de la Guerra Fría. Sin embargo, el presidente Truman lo amplió, para referirse no solamente a la seguridad del territorio norteamericano, sino que también al resto del continente: "seguridad continental", concepto que fue invocado por Washington para invadir en diferentes periodos, el territorio de los países latinoamericanos. Aquí también los autores tienen dificultades para ponerse de acuerdo en quién es el encargado de su definición, para efectos de este estudio, es la elite en el poder la que se encarga de definir este concepto.

Factores de situación: Son elementos que introducen o causan modificaciones a la condición propia del Estado o la situación que en esos momentos enfrente, es decir es todo elemento susceptible de producir un cambio Son los factores que intervienen en la formulación de la política exterior. Es la situación interna y la internacional que vive el país y que es tomada en cuenta para la formulación de la política exterior. Pueden ser factores económicos, políticos, y sociales. Aquí no se debe perder de vista que la dinámica del medio internacional es una constante.

Objetivos: en política exterior son aquellos que un gobierno establece para satisfacer las necesidades de su población, derivados de su interés nacional, así como de la situación internacional, Para obtener estos objetivos es necesaria una negociación. La política exterior de un Estado debe partir del principio de que sus objetivos deben ser claros y tendientes a la solución de un problema o al logro de un fin específico. Su propósito es el de crear o encontrar, en el exterior, la satisfacción de las necesidades para que, al interior, el Estado logre sus metas de desarrollo económico, político y social<sup>20</sup>.

Proyectos, estrategias y acciones: Estas tres categorías se refieren al plan que sigue un gobierno, es decir son los pasos para alcanzar los objetivos de política exterior. Estos tres conceptos van muy ligados, por lo tanto no se pueden separar. Todo este mecanismo es conocido por los especialistas en política exterior como el proceso de formulación de la política exterior. El cual debe tomar en cuenta: la situación interna del país, así como el contexto internacional.

---

<sup>18</sup> José Cabra Ibarra, "Apuntes sobre el interés nacional", op., cit., p. 4.

<sup>19</sup> H. Cuadra., op. cit., p.5.

<sup>20</sup> Tomás Peñalosa, "La formulación de la política exterior de los Estados Unidos y su impacto sobre México", Foro Internacional, México, El Colegio de México, vol. 28 (julio – septiembre) 1994 p. 34.

Negociación internacional: por lo que se refiere a este concepto será necesario ver cual ha sido la capacidad de negociación de México frente al exterior, ya que ésta varía de acuerdo a la estabilidad política o la solidez que tenga el país. Así, se menciona que la capacidad de negociación de México disminuyó en la década perdida, debido al fracaso del modelo económico seguido por el gobierno en los años 70 y que desembocó en la crisis que explotó en los 80. Si un país produce suficientes bienes para toda la población, aumenta las posibilidades de que se fortalezca y consiga sus metas internacionales<sup>21</sup>.

América Latina: comprende las antiguas colonias españolas, portuguesas y francesas. Las que fueron o siguen siendo colonias inglesas o posesiones norteamericanas no son parte de ella y reciben el nombre de anglo América, en el norte, y de países del Caribe hacia el Sur, junto con las colonias y excolonias holandesas.

Para referirse al conjunto de países continentales e insulares al sur del Río Grande se utilizará la amplia expresión América Latina y el Caribe, a fin de no dejar fuera a algunos de los países caribeños que nada tienen de latinos. Forman parte de América Latina: los países americanos que fueron colonias españolas, es decir Hispanoamérica, más Brasil que fue colonia portuguesa y además los que fueron colonias de Francia, como la Guayana Francesa, Haití, y los que se conocen como sus *territoires d'outre-mer*: Guadalupe, Martinica y María Galante. Cuando se hace referencia a Ibero América, es un concepto más amplio que abarca la península Ibérica, así como a las antiguas colonias, españolas y portuguesas,

---

<sup>21</sup> J. W. Burton. *op. cit.* . 392.

## 2 EL CONTEXTO HISTÓRICO

### 2.1 TENDENCIAS Y DESARROLLO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO

La política exterior de México ha estado condicionada por su ubicación geográfica, hecho que además ha determinado el curso de su historia. México se encuentra entre dos mundos al norte EUA y al sur los países latinoamericanos, semejantes en origen, cultura, procesos, identidad, condiciones, problemas sociales y dependencia económica.

La presente investigación se centra en explicar la política exterior de México hacia América Latina y el Caribe. Al respecto se hace necesario destacar que el comportamiento de este país hacia dicha región ha sido diferente, dependiendo de la zona y del período que se analice. De lo anterior se desprende que no es lo mismo estudiar las relaciones con países como Brasil o Argentina, que han pretendido ser líderes de Sudamérica, que hacer referencia a las que se mantienen con Guatemala o Cuba, países que por su proximidad geográfica tienen distinto significado para la diplomacia mexicana.

Si la finalidad es comprender la política exterior de México, vale la pena recordar que existen elementos que no pueden ignorarse al formularla como la situación geográfica, la evolución histórica, de acuerdo con las necesidades internas y dentro del entorno internacional.

Por lo que se refiere al primer tema, la geografía es una realidad siempre presente, es un elemento inmutable que condiciona perpetuamente la política de los países, impone objetivos y límites precisos a toda actividad incluyendo la política, en especial a los nuevos Estados. Un ejemplo de ello es el de México independiente del siglo XIX, cuya organización estatal nace muy vulnerable frente a su vecino del norte, una potencia como Estados Unidos, por lo tanto tuvo una desventaja ante el exterior. La que se tradujo al nivel interno, desde entonces surgió la gran paradoja: dependencia efectiva frente a independencia como proyecto<sup>22</sup>.

Hasta el siglo XIX Estados Unidos colindaba con la colonia más rica de España, considerada la joya más preciada de la corona española, pero a partir de la independencia de la Nueva España se marcó la gran diferencia entre la riqueza y la pobreza en los países del Nuevo Mundo. En ese momento México enfrentó graves problemas que iban desde la poca o nula experiencia en la administración pública, hasta la falta de capitales, el analfabetismo, la pobreza, el aislamiento internacional, los problemas fronterizos, el separatismo de regiones, la falta de comunicaciones terrestres y marítimas. Ante los ojos de Estados Unidos las condiciones cambiaron ya que a partir de la emancipación, el vecino ya no era una potencia colonial sino una joven Nación sin experiencia y por lo tanto presa fácil para el expansionismo norteamericano.

---

<sup>22</sup> Blanca Heredia, "Relación entre política interna y exterior", Fundamentos y prioridades de la política exterior de México, México, El Colegio de México, 1986. p.120.

Por su ubicación geográfica, durante los siglos XIX y XX, México fue un puente entre Estados Unidos y América Latina.

Otro de los factores que intervinieron en la formulación de la política exterior fue el desarrollo histórico. El proceso de conquista unió a México con Latinoamérica, pues compartieron un pasado colonial. Además, sus amargas experiencias de despojo y de invasión lo condicionaron a formular una política exterior reactiva y defensiva, reservada, con una actitud cautelosa, pero apegada siempre a derecho.

El nuevo miembro de la comunidad internacional, al momento de surgir a la vida independiente quedó fragmentado entre liberales y conservadores, federalistas y centralistas. Absorbió corrientes de pensamiento que venían de Europa en primer término, y posteriormente de Estados Unidos, las que más tarde tomaron cuerpo convirtiéndose en partidos políticos que dominaron la escena durante gran parte el siglo XIX. Este hecho definitivamente marcó la vida política, económica y cultural de la Nación mexicana. En esas circunstancias emergió un Estado no solamente dividido políticamente sino vulnerable por: la falta de capitales, los problemas fronterizos tanto en el sur como en el norte, el deterioro de sus comunicaciones terrestres y sin una flota mercante para enviar sus productos al extranjero. El primer problema a resolver era entonces consolidarse como Nación tanto internamente como en el plano internacional por ello tuvo que negociar su reconocimiento como Estado soberano para lo cual contó desde el principio con la solidaridad latinoamericana, como se analiza durante el desarrollo de esta investigación.

A pesar de este sombrío panorama, la experiencia mexicana en la negociación de su reconocimiento como Nación independiente sirvió de ejemplo a varios países de la región y años más tarde su política exterior gozaba de gran prestigio.

La lucha por la independencia acentuó los regionalismos de las colonias españolas que la distancia y las reformas borbónicas habían propiciado.

Debe recordarse que bajo el dominio de los Hasburgo en España, las provincias del Nuevo Mundo tuvieron algunas prerrogativas en los asuntos de gobierno, por ejemplo, las alcaldías mayores fueron administradas por criollos, privilegio que perdieron con la instauración de los borbones en el poder, acto que definitivamente molestó a los criollos. Además, se favoreció la incorporación de la colonia al mercado internacional, lo cual en lugar de ser una solución, para los problemas económicos que sufría dio al traste con su incipiente industria e introdujo nuevos desequilibrios<sup>23</sup>.

En los momentos en que este país inició su vida independiente, la política interna fue de la mano con la política exterior y estuvo diseñada para hacerle frente a las condiciones adversas, bajo las que surgió a la libertad. México utilizó la política exterior como un instrumento para defender la recién adquirida independencia política y por ende su soberanía. Paralelamente, las relaciones con el exterior tuvieron como finalidad ayudar a establecer el orden y el control internos.

---

<sup>23</sup> Josefina Zoraida Vázquez, México y el mundo: México, Gran Bretaña y otros países (1821-1848), México, Senado de la República, 2000. p. 9.

Poco a poco, Estados Unidos asumió el papel de hegemón en el continente americano, desplazando a Inglaterra, y no sólo México sino toda Latinoamérica estableció relaciones de dependencia con respecto de Inglaterra primero y después de los estadounidenses. Así, el comportamiento internacional de la región se definió de acuerdo con los objetivos y prioridades de la política interna y externa de ese país. El peso de la relación con Estados Unidos en cada Nación latinoamericana ha sido la variable internacional clave para explicar su comportamiento exterior<sup>24</sup>.

Es la problemática que se trata con detalle en el desarrollo del siguiente apartado.

## 2.2. RECONOCIMIENTO DE LA INDEPENDENCIA DE MÉXICO EN CONTRA DE LAS GRANDES POTENCIAS DEL SIGLO XIX.

Los criollos americanos ya tenían la obsesión de la independencia y supieron utilizar la coyuntura internacional que se presentó cuando el gran conquistador Napoleón Bonaparte ocupó España. Éstos ya no se identificaban con los españoles, aprovecharon la crisis europea para acceder a la independencia.

El primer problema que enfrentó México después de la guerra de independencia fue el de negociar el reconocimiento de su libertad, de ahí que haya desarrollado la habilidad de la negociación, la que sirvió de ejemplo para el resto de América Latina, como ya se explicará con precisión.

Cuando se incursiona en el campo de la política exterior de México es necesario remontarse a sus experiencias históricas, porque se traducen en una serie de vivencias que en sus relaciones con el exterior, lo llevaron a incorporar en su conducta ciertos principios políticos y, a pugnar por su vigencia.

México, al igual que el resto de América Latina, fue colonizado por europeos quienes desde el principio se hicieron cargo de la administración de las colonias, dando escasas oportunidades para participar a los criollos, menos a los mestizos y nulas a los pueblos originarios de América.

Por estas razones, cuando se independizaron las colonias de España enfrentaron el problema de que había muy pocos hombres preparados para asumir la administración de las jóvenes repúblicas latinoamericanas.

Por ello, los criollos fueron los que asumieron esta responsabilidad, sin embargo, no representaban a toda la población. Debido a la falta de democracia en la Nueva España, es muy poco lo que todavía se sabe de las formas de pensamiento de los pueblos originarios de América, por la misma condición de inferioridad a la que estaban sometidos.

Se menciona este punto por considerar que aún en la actualidad, las clases en el poder son las que dirigen a la sociedad de acuerdo con su interpretación del sentir popular, pero en muchos casos ésta no corresponde a la realidad.

En la medida en que exista una política interna que tome en cuenta los intereses del grueso de la población, existirá también una política exterior congruente con la realidad nacional. Es decir,

---

<sup>24</sup> B. Heredia. op., cit., p. 125.

la política exterior que se constituye solo por la suma de los intereses de algunos sectores específicos de la sociedad no puede representar el verdadero interés nacional.

El problema de la representatividad de la elite gobernante nació en el momento en que los criollos pensaron en independizarse de la metrópoli.

Los hijos de los europeos que tuvieron la suerte de nacer en el Nuevo Mundo, vieron que sus derechos no eran los mismos que aquellos que disfrutaban los peninsulares que se establecieron en las tierras recién descubiertas. Fue en este aspecto donde los criollos encontraron un vínculo con los indígenas, por que no podían identificarse como originarios de un territorio de ultramar sino de América.

Sin embargo, los criollos que en un momento dado contaron con el apoyo de los pueblos originarios para lograr la independencia, no los tomaron en cuenta para formar parte de la administración de la nueva Nación.

Los caudillos criollos actuaron en contra de la opresión de los españoles peninsulares por así convenir a los intereses de su clase social, pero de ninguna manera fueron los representantes de los ideales de la mayoría de la población constituida básicamente por mestizos, indígenas y negros.

En México se da una diferencia con el resto de América Latina respecto a que la independencia la iniciaron los caudillos que no eran militares de carrera como sucedió en el resto del continente. Además, la gente que los siguió, fueron los desposeídos, los que no tenían nada que perder pero que abrigaban la esperanza de recuperar las tierras que les fueron arrebatadas por los conquistadores a sus antepasados, los miembros de grupos originarios de esta parte del mundo, sin siquiera imaginar que sería hasta casi un siglo después, con la Revolución Mexicana, que lograrían este objetivo.

Cuando se inició el movimiento de independencia de México más de un tercio de la población total provenía del imperio español de ultramar. La Ciudad de México, la capital del virreinato, era la mayor metrópoli tanto de América del Norte como del Sur, con sus 168 811 habitantes en 1811, era después de Madrid, la ciudad más importante del imperio<sup>25</sup>.

Así como la Nueva España fue la colonia española más grande, también los problemas geopolíticos eran mayúsculos, el aislamiento internacional, conflictos en las fronteras con Guatemala, Estados Unidos y Belice; el separatismo de las regiones por falta de atención y de presupuesto, además del deterioro permanente de los pocos caminos existentes por la falta de recursos económicos.

Al consumarse la independencia, el tráfico naviero con el Lejano Oriente, América del Sur y Europa, estaba paralizado. La población productiva había disminuido, durante la guerra murieron 600 mil personas de 6 122 000 de habitantes en un territorio de 4, 665 000 kilómetros cuadrados<sup>26</sup>. Lo que equivale a decir que gran parte de la población en edad productiva había desaparecido.

---

<sup>25</sup> Leslie Bethel, Historia de América Latina, Barcelona, Cambridge University Press, vol 5. 1991. p. 41

<sup>26</sup> Idem

Por otra parte, los habitantes, ya desde esa época se concentraban en las grandes ciudades, nadie quería poblar las vastas zonas del norte. Había una razón para que se concentraran en la Ciudad de México, en la mayoría de los casos eran gente que había perdido sus tierras o porque el sector minero había cerrado, y al verse impedidos de trabajar en el campo emigraron a la ciudad, donde creían que había más posibilidades, sin darse cuenta de que en muchos de estos casos, lo que sucedía era que al no estar calificados para otro tipo de trabajo en la ciudad, pasaron a formar parte de las filas de los pobres que se convirtieron en marginados.

Por lo que se refiere a la economía del país, la situación era peor. La producción minera se redujo en los años de la lucha independentista. El valor de la producción agrícola se contrajo a la mitad y el de la industria a un tercio. Para tener una idea de lo precaria que era la situación baste con mencionar que en 1822, los ingresos del erario fueron de 9 millones y medio de pesos, y los gastos de 13 millones y medio. Aunada a esta lamentable situación, el país heredó una deuda pública de 76 millones de pesos<sup>27</sup>. La baja en los ingresos del erario se debió a la abolición de algunos impuestos que fueron considerados por las nuevas autoridades como injustos, por ejemplo, el tributo per capita de los indios. También fue necesario sostener un ejército numeroso. Ante estas circunstancias, la única salida para el país fue la de buscar créditos internacionales para evitar la bancarrota.

Debe considerarse también que Inglaterra tenía excedentes monetarios debido a su revolución industrial, los que le habían permitido desarrollar el comercio, por ello, fue el primer prestamista europeo que se interesó en abrir crédito a las jóvenes repúblicas latinoamericanas. En 1823 cuando se empezó a negociar el primer empréstito. Sin embargo, hay otro antecedente respecto a la actividad crediticia, Estado Unidos, sin tener minas y sin haber sellado todavía las sumas en oro y plata de millones de la Casa de Moneda de México, estuvo en condiciones de otorgarle un préstamo a la Nueva España en 1783, por la suma de \$ 55, 000 000. 00, en tres años<sup>28</sup>.

Así surgió un fenómeno que ha estado presente a lo largo de toda la historia de México como Nación independiente, hasta la actualidad, el endeudamiento, factor que incluso ocasionó la invasión del territorio en varias ocasiones.

Un país no puede emanciparse si no es libre primero por dentro. De ahí que uno de los actos más importantes tanto de Miguel Hidalgo como de José Maria Morelos haya sido la abolición de la esclavitud. Además, en ese momento se reconoció uno de los derechos humanos fundamentales, la libertad. Aunque es cierto que este concepto se formalizó hasta la época revolucionaria con Venustiano Carranza, es importante señalar su origen.

Las primeras acciones que emprendió la Nación mexicana estuvieron encaminadas a lograr su reconocimiento como nuevo miembro de la comunidad internacional para lo que se avocó a negociar la aceptación del Plan de Iguala y de los Tratados de Córdoba.

---

<sup>27</sup> Ibidem, p. 60.

<sup>28</sup> Idem.

Por lo que se refiere al Plan de Iguala, proclamado por Agustín de Iturbide, era muy importante que se aceptara debido a que exigía la absoluta independencia del reino de México. Dicho Plan se inicia diciendo:

“Americanos, bajo cuyo nombre comprendo no solo los nacidos en América, sino a los europeos, africanos y asiáticos que en ella residen tened la bondad de oírme...”.<sup>29</sup>

Por lo que se refiere a los Tratados de Córdoba que fueron firmados por el último Virrey español, Don Juan de O’ Donojou y Agustín de Iturbide. Su texto es interesante porque menciona que se le reconocía al pueblo mexicano su mayoría de edad, tanto por la madurez alcanzada al haber proclamado su independencia, como por el empeño que habían demostrado en la lucha por obtenerla.

La importancia de este tratado reside en que es la primera negociación internacional del México independiente que concluyó con la firma de un tratado.

### 2.2.1 El primer imperio mexicano.

En la época del Imperio de Iturbide también hay antecedentes importantes que constituyen sustentos de la política exterior de México. Durante ese período las relaciones internacionales de México se iniciaron sobre la base de un proyecto elaborado por una Comisión Preparatoria de Relaciones Exteriores, antes de que se instalara el primer Congreso Constituyente. La Comisión de referencia estuvo integrada por el Licenciado Francisco Azcárate, Manuel de Heras Soto y José Sánchez Enciso, quienes elaboraron un dictamen con fecha de 29 de diciembre de 1821. Este documento fue presentado a la Junta Gubernativa del Imperio Mexicano como “Programa de Política Internacional”, con el objeto de que el nuevo Estado asumiera la responsabilidad y la importancia de las relaciones exteriores, necesarias para el bienestar y la seguridad del nuevo país. El dictamen transmitía la idea de que el pasado de la Nueva España había sido grande, por lo que México debía actuar como sucesor de España en el ámbito mundial. A continuación se da a conocer una parte de dicho documento:

“..las relaciones a las que se enfrentará el Imperio están marcadas por la naturaleza (la geografía), por la dependencia, por la necesidad y por la política. Entre las impuestas por la naturaleza menciona las naciones bárbaras de indios y los norteamericanos. Se califica como peligrosas a las de apaches, lipanes, y la más terrible es la de los comanches, pues se han adiestrado en el manejo de la lanza y el fusil. Debe prestarse atención a la fertilísima provincia de Nuevo México; muy extensa pues confina con Luisiana, a pesar de que se le cercenó mucho terreno con el arreglo de límites de 1819.

.....debe evitarse la introducción de productos que pueden hacerse a territorio tan rico. Con los indígenas debe procurarse entablar negociaciones de comercio y amistad si es que no se tienen, cumpliendo puntualmente y de buena fe los arreglos y las transacciones comerciales a fin de que

---

<sup>29</sup> Política Exterior de México. 175 Años de Historia. De la independencia al porfiriato, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1985, p. 40.

vayan adquiriendo los usos y costumbres de México y abracen su religión, logrando muchas más utilidades como las que obtienen los ingleses, franceses y norteamericanos, lo que evitará gastos, en vez de intentar guerras contra ellos, que son muy costosas<sup>30</sup>.

La Comisión tenía una idea bastante clara de los aspectos que debía abarcar la política exterior de México en su primera etapa como Nación independiente. Los autores del dictamen se ocuparon ampliamente del tema de Texas, porque ya veían claramente el peligro de la separación de este territorio, proponían que se colonizara con una característica muy peculiar, pues pedían que se les diera tierras a los soldados que no las tuvieran y que hubieran peleado en la guerra de independencia. También sugerían que se invitara a pobladores europeos para que se establecieran en territorio mexicano, a irlandeses de preferencia porque eran perseguidos en Inglaterra debido a su religión católica. Advertían que de no hacerlo, Estados Unidos, que recibía millares de ellos, invadiría Texas, Coahuila y Nuevo León.

Estos hombres eran unos visionarios que se dieron cuenta de las ambiciones que Estados Unidos tenía sobre las otras tierras fértiles, que de hecho se perdieron unos años después. Esto indica que en México se sabía perfectamente lo que pasaría con el expansionismo norteamericano, sin embargo, faltaron los recursos económicos y humanos para poblar con mexicanos la zona.

La Comisión también criticaba a España por haber llegado a un arreglo con Estados Unidos respecto de la Florida, desconociendo la importancia estratégica de esta región, lo cual consideraron un error imperdonable por ser llave de entrada al territorio mexicano, resultando un acuerdo muy peligroso ya que con sólo tres fragatas se podía cerrar el canal de las Bahamas. Se mencionó que el rey español había violado varias leyes que prohibían que se enajenara o partiera el reino, e imponía a sus súbditos la obligación de no consentirlo, y en caso contrario se declararían donaciones o enajenaciones nulas, por lo que solamente en caso extremo debía ratificarse el Tratado Onís-Adams. Asimismo, se ordenaba que se nombraran comisiones para marcar la línea divisoria, lo que ni siquiera se mencionó en el tratado<sup>31</sup>.

A partir de esta época se consideró que las relaciones con Estados Unidos deberían estar en los mejores términos y que era necesario comerciar con ellos sobre la base de la igualdad de derecho. Excluyendo los artículos que pudieran perjudicar la agricultura y la industria mexicanas. La idea que esta Comisión tenía sobre la riqueza era: "la nación rica no es la que tiene metales preciosos, sino la industriosa"<sup>32</sup>

También esta Comisión consideró que Cuba y Puerto Rico deberían unirse al Imperio mexicano, por tener una posición estratégica en las Antillas y en el Golfo de México. Se mencionaba que se debía tener mucho cuidado con Cuba en caso de que siguiera bajo el dominio español, porque podría intentar empresas hostiles sobre la península de Yucatán. Algunos autores consideran estas propuestas como de corte imperialista y a largo plazo para ejercer una política económica a escala mundial. Sin embargo, ninguno de estos proyectos de política exterior llegaron a ponerse en

---

<sup>30</sup>Luis G. Zorrilla, Relaciones Políticas y Sociales de México con el extranjero, México, Ed. Porrúa, Tomo I, 1993, pp. 67-68.

<sup>31</sup> Idem

<sup>32</sup> Idem.

práctica, por diversas razones, entre ellas la inestabilidad política, como la llama Josefina Zoraida Vázquez: “los primeros tropiezos”<sup>33</sup>. Sin embargo, el estudio de las propuestas de la Comisión da una idea de lo que pensaban los forjadores de la Nación mexicana.

Un problema que surgió durante la independencia, y continuó presente varios años después impidiendo la realización de los proyectos arriba citados, fue que los caudillos de la guerra, en su mayoría criollos constituidos como elite gobernante, se dividieron entre monarquistas y republicanos, en militares y civiles, y en clérigos y civiles. Posteriormente, la lucha se dio entre conservadores y liberales, lo que dificultó aún más la consolidación de la Nación.

Otro ejemplo de los problemas que se presentaron durante el período formativo de México es el que se refiere a las relaciones con Centroamérica. Diferentes posiciones fueron asumidas por el Congreso o bien por el emperador. Así, Agustín de Iturbide tenía una idea sobre la anexión de Centroamérica mientras que los congresistas, encabezados por Carlos María Bustamante, otra. Es importante hablar de este personaje de la historia de México que ha sido olvidado y es el precursor de uno de los principales baluartes de la política exterior mexicana, la autodeterminación y la no intervención.

Carlos María Bustamante fue un periodista, político e historiador. Nació en la ciudad de Oaxaca en 1774. Participó en la lucha por la independencia y en fue encarcelado por los españoles en 1817 debido a sus ideas sobre la emancipación. Proclamada la independencia se unió a Santa Anna y en 1822 fue designado diputado por su ciudad natal. Combatió a Iturbide en su posición respecto a Centroamérica. Partidario de la república centralista, fue uno de los cinco miembros del supremo poder conservador.

Desde que México surgió a la vida independiente, cuando dejó de ser objeto de la historia para convertirse en un sujeto, jugó un papel importante con respecto de América Latina, y en especial por lo que se refiere a América Central. El movimiento de independencia que inició Hidalgo, cundió de tal manera que llegó hasta esa región, las cinco repúblicas lograron su independencia, siguiendo el ejemplo mexicano. En 1822, esas repúblicas se unieron a México, y más tarde en 1823, decidieron independizarse.

En 1822, cuando Iturbide trató de consolidar el imperio, los diputados del Congreso Constituyente, al establecer las bases para el ejercicio de la democracia, debilitaron el poder que pretendía tener el emperador con la anexión de Centroamérica. El diputado Carlos María Bustamante, al referirse a esa zona, exigió a la Cámara el cumplimiento del principio de autodeterminación y no intervención, el que fue respetado por el Congreso tanto para rechazar la anexión como para aceptar la separación, no así por parte de Iturbide, quien llegó hasta enviar tropas a Centroamérica para lograr que se adhirieran al Imperio, como lo narra Gastón García Cantú. A sólo doce días de haber entrado a la Ciudad de México, el emperador ordenó al conde de la Cadena, Manuel de Flon, que se dirigiera a Guatemala, Panamá y Campeche, al mando de una expedición “protectora”, dándole las siguientes instrucciones:

---

<sup>33</sup> Josefina Zoraida Vázquez. “Los primeros tropiezos” Historia General de México, México, El Colegio de México, tomo II, 1981, pp.737-784.

“...este servicio es muy importante a este imperio y más aún al Reino de Guatemala; la misión de V.S. no es de conquista porque está en oposición al sistema justo y liberal que tenemos adoptado; es de proteger a los que desean entrar con razón en el goce de su libertad civil y derechos del hombre en sociedad, Debe V.S. distinguirse en la indulgencia y aún pecar, si fuese preciso, por este extremo que por el rigor: esto no quiere decir que no se castigue oportunamente al delincuente, también es la justicia un atributo de la divinidad”<sup>34</sup>

La posición del emperador fue totalmente opuesta a la del Congreso. En el ánimo de los diputados mexicanos, encabezados por Carlos María Bustamante, se reflejaban ya las características que sustentaron la política exterior mexicana, y que un poco más adelante se plasman en el principio de la autodeterminación que México ha puesto en práctica a lo largo de su historia. Sin embargo, por lo que a Iturbide se refiere las cosas eran diferentes y por eso envió a sus militares a controlar a los rebeldes que no estaban de acuerdo con la anexión; y finalmente, el general Vicente Filisola, enviado Especial de Iturbide para sustituir a Flon, quien por enfermedad renunció, sometió a las provincias de Centroamérica.

Como el Congreso insistió en que se respetara la autodeterminación hubo problemas entre el imperio y los diputados, por lo que las tropas imperiales apresaron a 14 congresistas, esto motivó la siguiente declaración de Bustamante: “Iturbide habla con bayonetas y el Congreso con las leyes”. Ante la negativa del ministro del Interior y del Exterior, José Manuel Herrera de consignar a los diputados presos fue obligado a dimitir. El Congreso decidió el 6 de septiembre que guardaría silencio hasta que las circunstancias mejoraran, pero como Iturbide no contaba con el apoyo de la mayoría, optó por disolver el Congreso y gobernó directamente hasta que abdicó en 1823.

El 30 de noviembre de 1822, Honduras se adhirió al Imperio mexicano, mientras Costa Rica informaba que haría lo mismo. Después de Honduras, Nicaragua y Chiapas, Guatemala secundó el Plan de Iguala agregándose también a México. En esos momentos el emperador afirmó que los intereses de México y Guatemala eran tan idénticos e indivisibles y que de ninguna manera se podían erigir en dos naciones separadas e independientes, sin aventurar su existencia y seguridad.

Iturbide consideraba que era necesario mantenerse como un solo Estado a fin de protegerse de las potencias extranjeras que, en ese periodo, constantemente amenazaban con regresar y reconquistar los territorios perdidos.

El Salvador no se había adherido a México, pero el 7 de enero de 1823 fue ocupado por el ejército mexicano, que controló a los rebeldes que no eran partidarios de la anexión, y así este país quedó sometido al Imperio.

Cuando Iturbide abdicó, una vez restablecida la representación nacional, una de las peticiones iniciales que el Congreso recibió fue la de Bustamante, quien le solicitó la libertad para otras naciones; se refería en particular a Centroamérica. En el momento en que las provincias de Centroamérica decidieron independizarse de México, la actitud de este país hacia sus hermanos del sur, no cambió, por el contrario, incrementó su interés en la región proporcionándole toda la ayuda a su alcance. Se estableció entonces la convicción de que “el interés de los pueblos y la amistad de los

---

<sup>34</sup> Gastón García Cantú Utopías Mexicanas, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 51.

mismos está por encima de cualquier otra consideración”. Tanto el principio de no intervención como el de autodeterminación estaban presentes en el alegato que Carlos María Bustamante presentó ante las cámaras legislativas cuando se discutió la cuestión centroamericana en los siguientes términos:

“Señor –dijo Bustamante al Congreso - los grandes acontecimientos de los imperios siempre se señalan y marcan en la historia con actos de beneficencia y libertad. El de la libertad de V. Soberanía debe ocupar un lugar muy distinguido en nuestros fastos gloriosos, que llene de regocijo a nuestros postreros. Hasta ahora el territorio de Guatemala, no tiene motivos para bendecir nuestra independencia, sino para execrarla. Sus hijos gimen unos en las cárceles, y otros derraman su sangre en la campaña por defender los derechos de su libertad e independencia. Para enjugar lágrimas tan doloridas, suplico a V. Soberanía mande que el general Filisola y todos los jefes que con título de protectores de aquellos pueblos, les están haciendo una guerra desastrosa, principalmente en la provincia de San Salvador, suspendan toda hostilidad. Que se reúnan en la capital de Guatemala diputados de sus provincias, para que en ella, o en donde gusten, deliberen con plena libertad, si gustan o no adscribirse al territorio mexicano; y si lo quieren hacer, digan bajo que condiciones o pactos. Que asimismo en dicha junta consulten y tomen cuantas medidas juzguen a propósito para reanimar su industria y comercio; así como para proporcionarse toda la libertad y seguridad que necesiten a su bienestar, allanándola cuanto puedan para los fines indicados, no menos que para facilitar su comercio interior, obstruido por la guerra. Que inmediatamente se pongan en libertad cuantos presos haya por opiniones políticas, y la formación de causas por tal motivo no pueda ser óbice a los procesados para obtener empleos en sus respectivas provincias de Guatemala, por su resistencia a unirse a México; a una comisión, para que examinándola detenidamente, consulte a V. soberanía lo que le parezca a la posible brevedad, por ser asunto que exige un pronto y favorable despacho. México 31 de marzo de 1823”<sup>35</sup>.

Al desaparecer el Imperio, el general Filisola se encontraba en San Salvador y antes de viajar a Guatemala proclamó la amnistía a los presos políticos. Ya en esta ciudad con la noticia de la abdicación de Iturbide, el 29 de marzo de 1823 expidió un decreto, convocando a una Asamblea, en la que estuvieron representados los pueblos de la Antigua Guatemala, para que decidieran su organización política.

“...si el ejército y las provincias de México se han juzgado con derecho a reclamar el restablecimiento de su representación, las de Guatemala no están menos autorizadas para resumirse en su Congreso y examinar por si mismas si subsiste o no el Acta de Unión del 5 de enero de 1822, para que sus representantes observen el curso de la revolución de Nueva España y obren según los intereses de sus comitentes, les den seguridad, unan sus voluntades y les eviten tomar parte en una guerra civil”<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Política Exterior de México. 175 Años de Historia., op., cit., tomo I, p.28.

<sup>36</sup> G.García Cantú, op., cit., p. 63.

La petición de Bustamante, apoyada por otros diputados, coincidió con la lucha de los liberales centroamericanos. La abdicación de Iturbide hizo que Filisola dejara de pelear. El 29 de junio de 1823 la Asamblea Nacional Constituyente de las Provincias Unidas de Centroamérica declaró la nulidad de su agregación a México, en los siguientes términos:

“Tenemos la satisfacción de que libre la Nación mexicana en sus primeros pronunciamientos, consideró el territorio de la nuestra como independiente: opinando los liberales de ella como los de aquí en pro constantemente de la santa libertad”<sup>37</sup>.

Después de esta petición hecha ante el Congreso, las tropas al mando de Filisola se retiraron de Guatemala. Unos días más tarde la Asamblea le pidió al general que tomara medidas de seguridad pública mientras se nombraba a un ciudadano guatemalteco para que lo sustituyera. Mientras tanto en México las cosas cambiaron ya no está Iturbide, hay nuevos ministros, como fue el caso de Lucas Alamán, quien recibió el comunicado de Filisola informándole de su salida de Guatemala, acto que fue aprobado.

Al respecto resulta interesante señalar que Bustamante, el verdadero autor de la política de autodeterminación hacia Centroamérica, escribió en su diario personal una expresión que es oportuno redactar aquí:

“En la sesión de hoy se trató de la emancipación de Guatemala. La comisión había propuesto que el Congreso de México, felicitase al de aquel territorio, por su instalación, pero tan solo se limitó a decirle que queda entendido de ella, ¡hay que escaso el número de los verdaderamente liberales que desean ver con sinceridad, libres a los pueblos oprimidos! Solo tenía el Imperio de México el título de dominador en aquellas Provincias, de las que no había recibido de provecho, antes por el contrario enormes gastos en la expedición de Filisola, y ya se resisten y no pueden echarlo a puerta ajena de la separación de aquel reino ..¡Oh hombres! ¡Oh pasiones! ¡Oh desmesurada ambición! ¿ Qué más se habría hecho si aquello se hubiera poseído de luengos tiempos, y si ahí hubiéramos ejercitado la férula del despotismo...? A revienta cinchas, se mando que se retirase el general Filisola”<sup>38</sup>.

Bustamante defendió a toda costa lo que consideraba derecho de los seres humanos que nadie podía negarles. Posterior a estos acontecimientos, ante la declaración de que Chiapas pertenecía a México, el diputado pidió a sus colegas que no se tomara ninguna decisión al respecto hasta que no llegaran los representantes de esa provincia y dieran su aprobación a la anexión ya que de ninguna manera Bustamante deseaba que afectara la libre autodeterminación, procurando que no hubiera presiones de ninguna índole, ya que consideraba que esa debía ser la actitud dentro de un sistema republicano, como ahora lo era el mexicano.

Ver el anexo 1

---

<sup>37</sup> Idem

<sup>38</sup> Idem .

### 2.2.1 Solidaridad latinoamericana

Otro de los aspectos importantes en la historia de la política exterior de México, es aquel que se refiere a las relaciones con los países de Sudamérica. Cuando México surgió a la vida independiente enfrentó innumerables problemas como ya fue mencionado en líneas anteriores, sin embargo, contó con el apoyo de las repúblicas latinoamericanas, las que en esos momentos vivían problemas similares. Los primeros países que reconocieron la independencia de México fueron Chile, Colombia y Perú. Los dos primeros enviaron a sus representantes diplomáticos en 1822, manifestando con ello su apoyo al nuevo Estado. Posteriormente, Inglaterra hizo lo propio y Estados Unidos reconoció ese mismo año la independencia pero envió su primer representante diplomático hasta 1825. Sin embargo, España lo hizo hasta 1836.

La relación que se inició entre México y Centroamérica en el momento de la independencia, tuvo características muy especiales. Surgió la necesidad de que permaneciera unido también a América del Sur, "unidos en la dependencia ahora lo estarán en la libertad", como fue el ideal de Simón Bolívar, con quien coincidían totalmente los caudillos mexicanos. Este grupo de personajes pensaba que la alianza entre América del Sur y México era algo natural y que debía ser permanente.

Desde que todavía se peleaba por la independencia se encuentran los antecedentes de la importancia que se le daba a las relaciones con los países del sur. Se mencionaba una alianza única, natural e indivisible entre México y los demás países latinoamericanos que tuvieron la misma historia. Se ponía mucho énfasis en que los habitantes de esta América tenían en común ser descendientes de los pueblos originarios, que compartían el mismo idioma, religión, usos y costumbres, por lo que se había decidido que antes de establecer relaciones con Europa se buscaría tenerlas con América del Sur, por considerar que esas repúblicas eran como sus hermanas y primeras amigas, ya que tenían los mismos intereses, así como los principales rasgos de su historia.

Una de las características que se consideraba que compartían estas repúblicas era su forma de gobierno por lo que era posible pensar en alianzas naturales y permanentes. Se decía que las semejanzas eran tales que la historia de una era la copia de la otra; los mismos principios, las mismas circunstancias, los mismos males que obligaron a la América del Sur a tomar las armas fueron también los de México.

Por otra parte, reconocían en la actividad comercial un factor económicamente poderoso, que debía desarrollarse por las costas del Pacífico. Se consideraba que México, por su ubicación geográfica jugaría un papel muy importante. Ya desde esa época se mencionaba que los dos mares, el Atlántico y el Pacífico, podían ser unidos en el centro de México o en la parte sur de sus provincias. Por todas estas razones se mencionaba que toda la América del Sur debería unirse a México.

Tadeo Ortiz, el enviado especial del general Rayón a las provincias de Sudamérica, tenía una idea muy clara de la situación que prevalecía en los años siguientes a la guerra de independencia. En primer lugar, este personaje mencionaba la fraternidad que México sentía hacia

América del Sur, así como la buena fe por la que el gobierno le confirió una misión para promover una alianza única, natural y necesaria, a fin de abrir la comunicación. Desde esta época se empieza a hablar de América del Sur la aliada de México frente a las potencias extranjeras.

El señor Ortiz estaba consciente de la importancia que tenía la falta de barcos que hubieran podido ayudar a la guerra de independencia de toda América Latina. La carencia de una flota naviera desde que la corona española se retiró de la Nueva España persiste hasta la actualidad, en el umbral del siglo XXI, a pesar de la nueva tecnología y de los dos millones de kilómetros de litorales.

Durante el periodo que se trata, se consideró que de haber tenido las facilidades para comunicarse con más rapidez y de haberse logrado la unión de la región, las potencias extranjeras no habrían tenido más remedio que reconocer la independencia de América Latina en bloque y que así se hubieran evitado muchos derramamientos de sangre.

El enviado Ortiz ponía énfasis en que, antes de elaborar su plan para establecer relaciones diplomáticas con Europa, México pensó en América Latina por considerar que tenía mayor número de afinidades con esta parte del mundo, pues compartían un pasado histórico a pesar de que existían algunas diferencias.

En la época de esta declaración, los caudillos de la independencia ya tenían en mente recurrir a los Estados Unidos para que les proporcionaran armas y dinero, a fin de combatir a las potencias europeas tales como Francia y España. Para conocer el documento que fue elaborado por el representante Ortiz se incluye el texto presentado a la soberana Junta Gubernativa del Imperio Mexicano por la Comisión de Relaciones Exteriores el 29 de diciembre de 1821, que se refiere a las relaciones con los Estados independientes de la América del Sur. Donde además, se señalaba que las relaciones exteriores del país estaban definidas por la naturaleza, por la dependencia, por la necesidad y por la política. Ver Anexo 2

Desde 1821, México tuvo una visión muy clara de lo que debían ser sus relaciones exteriores si bien una prioridad era América Latina; lo más importante, no obstante han sido los Estados Unidos.

Con Latinoamérica se enfatizaba la cooperación y la solidaridad. Con Estados Unidos, en cambio se reconocía que había un desequilibrio de fuerzas que estaba a favor siempre del país del norte, por lo que se pugnó por la igualdad de trato. Estando conscientes de la diferencia histórico cultural entre las dos naciones en este documento se calificaba a Estados Unidos como un país expansionista, a pesar de que todavía no se perdía el territorio que posteriormente pasó a sus manos. También se hacía referencia a su sentido utilitarista, donde lograr el fin era lo que contaba, sin importar los medios para conseguirlo.

### 2.3 LAS RELACIONES DE MÉXICO CON AMÉRICA LATINA Y LOS PROYECTOS DE UNIFICACIÓN.

Desde que América Latina se independizó de España surgieron planes de integración como una forma para resolver los problemas derivados de la libertad, como el proyecto de Simón Bolívar, expresado en su célebre “Carta de Jamaica”.

La integración subregional de América Latina se intentó por primera vez durante el siglo XIX, cuando algunos estados de la región trataron de formar entidades políticas más grandes y de establecer alianzas recíprocas para la seguridad sobre la base de formar una confederación. Los esfuerzos iniciales confluyeron con los movimientos independentistas y continuaron durante cincuenta años; después de 1865 se abandonaron por completo.

Por esa época, los integrantes de la comunidad hispanoamericana descubrieron que así como había un sentimiento común de solidaridad, también existía latente cierto rechazo, para apreciarlo, baste con mencionar que casi todos los países de la región tenían problemas fronterizos.

Los intentos de integración a menudo se designaron como americanismo, o a veces, como nacionalismo continental. En Brasil había algunos partidarios de la unión, no obstante, el americanismo se basaba en la idea de un espíritu afín hispanoamericano que surgió de la herencia colonial común de la experiencia revolucionaria y de la cultura, un sentimiento compartido de unidad hispanoamericana que podía tomarse en cuenta para establecer la unidad política, aunque cada país tenía y tiene su propia especificidad, con una gran diversidad cultural propia.

El americanismo, que tiene un sentido más amplio para designar a los pobladores de este continente, se refería también a patrones de unidad contra posibles invasiones de potencias extranjeras. Sus partidarios, que se consideraron americanos, tenían una gran conciencia de solidaridad hacia los pueblos hispanoamericanos, basada en la igualdad histórica y cultural y en un deseo de unirse contra las amenazas del exterior.

Hubo varias propuestas para formar grandes Estados al desintegrarse el Imperio Español en América; pero las condiciones geográficas, el localismo y el regionalismo, así como las disputas interestatales, y una falta de voluntad política condujeron a establecer naciones autónomas que a menudo entraban en conflicto.

El principal exponente del americanismo fue Simón Bolívar, el prestigioso líder de la independencia de la parte norte de Sudamérica. Aunque hubo otros importantes dirigentes que tuvieron una inspiración similar para estimular la cooperación permanente entre los nuevos países independientes de América, Bolívar se esforzó más para llevar sus propuestas teóricas a la acción práctica. Primero expuso la idea de la unión de estados americanos en su famosa “Carta de Jamaica” de 1815 y visualizó la integración de tres federaciones hispanoamericanas; la primera de ellas estaría compuesta por México y Centroamérica; Colombia, Venezuela, Perú y Bolivia formarían la segunda y la tercera incluiría las partes españolas de Sudamérica.

En 1826, Bolívar expresó de nueva cuenta en su célebre documento cómo pensaba que debería conformarse América después del dominio español: Nueva España, “...por la naturaleza de

las localidades, riquezas, poblaciones y carácter de los mexicanos, imagino que al principio intentarán establecer una república representativa, en la cual tenga grandes atribuciones el poder ejecutivo, concentrándolo en un individuo que si desempeña sus funciones con acierto y justicia, casi naturalmente vendrá a conservar su autonomía vitalicia.. Si su incapacidad o violenta administración excita una conmoción popular que triunfe, este mismo poder ejecutivo quizás se difundirá en una asamblea. Si el partido preponderante será militar o aristocrático, exigirá probablemente una monarquía que al principio será limitada y constitucional, y después inevitablemente declinará en absoluta.

Los Estados del istmo de Panamá hasta Guatemala formarán quizá una asociación. Esta magnífica posición entre los dos grandes mares podrá ser con el tiempo el emporio del universo; sus canales acotarán las distancias del mundo; estrecharan los lazos comerciales de Europa, América y Asia; traerán a tan feliz región los tributos de las cuatro partes del globo...

La Nueva Granada se unirá con Venezuela, si llegan a convenirse en formar una república central, cuya capital sea Maracaibo, o una nueva ciudad que con el nombre de Las Casas, en honor de este héroe de la filantropía, se funde entre los confines de ambos países...

Poco sabemos de las opiniones que prevalecen en Buenos Aires, Chile y el Perú, juzgando por lo que se trasluce y por las apariencias, habrá un gobierno central, en el que los militares se lleven la primacía por consecuencias de sus divisiones internas y guerras externas. Esta constitución degenerará necesariamente en una oligarquía o una monocracia con más o menos restricciones, cuya denominación nadie puede adivinar.

El reino de Chile está llamado por la naturaleza de su situación por las costumbres inocentes y virtuosas de sus moradores, por el ejemplo de sus vecinos...Chile, puede ser libre.

Perú, por el contrario, encierra dos elementos enemigos de todo régimen justo y libre: oro y esclavos. El primero lo corrompe todo; el segundo está corrompido por si mismo. Es constante que en Lima, no tolerarán los ricos la democracia, ni los esclavos ni pardos libertos la aristocracia, los primeros preferirían la tiranía de uno solo, pero no padecer las persecuciones tumultuarias... la unión es la única que nos falta para completar la obra de nuestra regeneración..."<sup>39</sup>

Durante su lucha por la independencia México recibió el apoyo de las repúblicas latinoamericanas, como ya se señaló, y por ello adquirió un compromiso con ellas. En 1822, firmó con Colombia el *Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua* en el que se estableció que se formaría una liga permanente con las demás repúblicas de América Latina, así como el compromiso de que se efectuaría una asamblea con todos los Estados, integrada por ministros plenipotenciarios. El objeto de esta asamblea era el de aumentar la comunicación entre ellos, además de que serviría para "afianzar la independencia ganada por los más heroicos esfuerzos; estrechar de un modo sólido y permanente las relaciones de la gran familia americana, proclamar las intenciones pacíficas y

---

<sup>39</sup> Simón Bolívar, "Carta de Jamaica", *Ideas en torno de Latinoamérica*, México, UNAM, 1986, pp.32-36

amistosas de los nuevos Estados, esas son las bases y sus resultados, la creación del derecho público, del derecho magnánimo de las Américas”<sup>40</sup>.

De las afirmaciones que se anotaron, se concluye que Bolívar tenía una idea bastante precisa de lo que sería América Latina de acuerdo con las características de cada país. Con el paso del tiempo se cumplieron algunas de sus predicciones. Por el papel tan importante que tuvo en la independencia de América del Sur y además por el empeño que demostró para lograr la unificación a través de diversas acciones que se exponen a continuación, se le considera el precursor de la integración regional de América Latina.

Por iniciativa de Bolívar se reunió el Congreso de Panamá del 22 de junio al 14 de julio de 1826, al cual solamente asistieron Colombia, Perú, México y la Federación Centroamericana. Argentina también fue invitada pero se negó a asistir porque declaró que prefería seguir sola. Brasil no demostró mucho interés en fortalecer una alianza latinoamericana. Sin embargo, Estados Unidos fue invitado y aceptó asistir aparentemente porque pensó que convenía a sus intereses ya que de esta manera podría incrementar su comercio. No obstante, sus representantes no estuvieron presentes ya que uno murió en el camino y el otro llegó cuando la reunión ya había terminado.

Se recomendó que el Congreso se reuniera en Panamá por considerar que se localiza más o menos a la mitad del continente y que esto facilitaría la llegada de los plenipotenciarios, aún así, algunos representantes llegaron con mucho retraso debido a las dificultades que tuvieron para viajar a ese lugar. Se había fijado el 1º. De octubre de 1825 para la reunión de Panamá, sin embargo el encuentro tuvo lugar hasta julio de 1826.

Ya para esa época estaba en el poder el primer presidente de México, Don Guadalupe Victoria, quien tenía muy bien definido el contenido de lo que sería su política exterior. Por ello, a unos días de que se reuniera el Congreso, en mayo de 1826, declaró:

“Afianzar la independencia obtenida por los más heroicos esfuerzos; estrechar de un modo sólido y permanente las relaciones de la gran familia americana, proclamar las intenciones pacíficas y amistosas de los nuevos Estados, esas son las bases y sus resultados, la creación del derecho público, del derecho magnánimo de las Américas”<sup>41</sup>.

Los dos enviados mexicanos fueron José Mariano Michelena, caudillo de la independencia y posteriormente diplomático y José Domínguez, jurista de reconocida reputación. Los dos representantes estaban convencidos de la causa americanista, y apoyaron sin reservas los ideales de Bolívar. Las instrucciones que les había dado la cancillería consistían en:

1. Sostener la independencia de mancomún de toda potencia extranjera.
2. Sostener también la interior de cada Estado y su respectiva integridad.
3. Sostener las formas republicanas.

---

<sup>40</sup> “De la Independencia al Porfiriato” en Política Exterior de México. 175 de Historia., México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1985, vol. 1, p.78.

<sup>41</sup> Idem.

4. No admitir colonización por nación extranjera en parte alguna de los territorios de las partes contratantes.
5. Fijar los principios en que debía descansar el derecho público americano, tanto con respecto a los nuevos Estados, como con respecto a las potencias extranjeras.
6. Formar el proyecto del plan general para la defensa común y particular de cada Estado que fuere amenazado por potencia extranjera: formar parte también de los presupuestos generales, señalar contingentes, y designar los demás medios más propios para llenar estos objetos<sup>42</sup>.

Como se podrá observar las instrucciones de los delegados mexicanos eran muy precisas y expresan los elementos que sustentan, desde entonces, la política exterior de México, lo que le permitió ocupar un lugar destacado en el ámbito internacional y, en especial, frente a Hispanoamérica.

Algunos especialistas califican este pliego de instrucciones como los lineamientos de una política abiertamente democrática, además de que con esta actitud, México, junto con Colombia se colocaron a la cabeza del movimiento de integración de la región. El documento final recogió en gran parte las aportaciones de los delegados mexicanos, lo que dio inicio a una trayectoria de la política exterior mexicana cuya influencia repercutió hasta el siglo XX.

Los temas principales que se trataron fueron los de la unidad hispanoamericana y los relativos a la defensa de su soberanía e integridad territorial de cualquier amenaza externa. Se firmaron cuatro acuerdos: 1o. Establecer los principios para preservar la paz entre los estados americanos; 2o. crear una organización de defensa mutua; 3o. promover la no intervención como un concepto legal internacional y 4o. Tomar las medidas necesarias para la realización de otros encuentros periódicos.

En una de sus partes el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua declaraba lo siguiente: "EL objeto de un acuerdo perpetuo será sostener en común, defensiva y ofensivamente si es necesario, la soberanía e independencia de todas y cada una de las potencias confederadas de América contra toda dominación extranjera". Se estipulaba que los miembros de la Liga debían ayudarse entre sí proporcionando fuerzas armadas en caso de que alguno fuera atacado por naciones extranjeras, que todas las disputas se arreglarían mediante arbitraje, que los derechos de los ciudadanos se reconocerían en común, que se renunciaba al tráfico de esclavos y se garantizaba la integridad territorial de cada uno de los Estados. Los objetivos del tratado eran muy ambiciosos y tal vez por ello no tuvo éxito ya que solo Colombia lo ratificó. Después de este intento, México no pudo insistir en el tema de la integración latinoamericana debido a la gran cantidad de problemas internos que tenía. La invasión norteamericana, lo mantuvo alejado de este ideal durante un periodo de diez años de 1830 a 1840. De esta manera las actividades integracionistas se trasladaron a Sudamérica, pero sin la cooperación de Argentina, porque este país consideraba que para continuar teniendo lazos muy estrechos con algunas naciones europeas lo mejor era permanecer aislada de este proyecto.

---

<sup>42</sup> Ibidem, p. 77.

Otro aspecto importante del Congreso de Panamá es que marcó el inicio del hispanoamericanismo que dominó casi la totalidad de la política exterior del siglo XIX, cuando las repúblicas latinoamericanas se esforzaron por lograr una unión en la que no dominaran los Estados Unidos, país al que en ocasiones, se pensó en excluir de las negociaciones.

El documento final que se firmó recogió la gran mayoría de las ideas expuestas por los delegados mexicanos y de esta forma la Liga adquirió el carácter de un "pacto perpetuo de amistad firme e inviolable y de unión mutua y estrecha con cada una y con todas de las dichas partes"<sup>43</sup>.

A manera de recapitulación se tiene que las iniciativas de México se referían a establecer un pacto para defender la soberanía de las repúblicas latinoamericanas contra cualquier dominación extranjera, a fin de que gozaran de paz y armonía entre ellas. Se acordó la solución pacífica de controversias. Sostener y defender la integridad de sus territorios, empleando sus fuerzas y recursos en común si fuese necesario. Se comprometieron a eliminar el tráfico de esclavos de África. Por último, las repúblicas de Colombia, Centroamérica, Perú y México, declararon que el tratado no quebrantaba en modo alguno el ejercicio de la soberanía de cada una de las partes.

A instancias de los delegados mexicanos, los asistentes a la reunión de Panamá acordaron que la siguiente conferencia se llevara a cabo en Tacubaya, México, por eso se afirma que aunque por la concepción del Congreso de Panamá fue una iniciativa colombiana, el trasladarlo a este país fue empresa mexicana, porque en esos momentos México pretendía encabezar cualquier movimiento de unión entre los países de América Latina, según consta en los documentos del acervo histórico de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Sin embargo, la reunión de Tacubaya no se llevó a cabo, por diversas razones, entre ellas la escisión de la Gran Colombia, la guerra en Perú y la fragmentación de Centroamérica. No obstante, México insistió en la importancia de la integración y en 1830, Lucas Alamán reiteró la importancia que tenía para América Latina declarando que había que privilegiar asociaciones como la del Congreso de Panamá.

Cuando Lucas Alamán se hizo cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, retomó la idea de Simón Bolívar y decidió impulsar la unión hispanoamericana, ya que la consideraba un asunto preferente para la política exterior de México.

De acuerdo con algunos especialistas, durante este periodo se retomó la iniciativa como parte del bagaje que permitía lograr el liderazgo de la región, aspiración que nació desde que México surgió a la vida independiente. Por ello a partir de 1831, y por doce largos años, auspició un gran proyecto de unión latinoamericana<sup>44</sup>, lo que constituyó el antecedente más importante de la política multilateral en la que obtuvo grandes triunfos durante el siglo XX debido a su destacada actuación en los foros internacionales.

Después del Congreso de Panamá, otros países como Perú, continuaron con esta labor pero no tuvieron éxito. Del 11 de octubre de 1847 al 1º de marzo de 1848 se celebró en Lima, Perú, una conferencia llamada *Congreso Americano*. Estuvieron representados cinco estados

---

<sup>43</sup> *Política Exterior de México. 175 Años de Historia*, op., cit., p. 76.

<sup>44</sup> *Ibidem* p. 85.

latinoamericanos, Bolivia, Chile, Ecuador, Colombia y Perú. México no estuvo presente debido a la guerra que sostenía con los Estados Unidos. Vale la pena señalar que una de las principales razones por las que se realizó esta reunión fue el análisis de la invasión del territorio mexicano, por la propia guerra Estados Unidos tampoco asistió.

Por esa época también se presentó un intento de reconquista por parte de España hacia el occidente de América del Sur. Argentina, Brasil y Venezuela por razones diversas declinaron la invitación. Los cinco países que se reunieron firmaron el *Tratado de la Confederación*, cuyo contenido refleja el temor que tenían de volver a ser conquistados o invadidos, de ahí que su propósito fuera el de enfatizar la soberanía e independencia de todos los miembros, asimismo se comprometieron a defender la integridad territorial de sus respectivos países. Esto no era más que una respuesta a las amenazas del exterior ya sea que vinieran de Europa o bien de los Estados Unidos. En esa época ese país del norte de América se estaba consolidado como una potencia y sus aspiraciones territoriales eran incontenibles.

Este tratado era muy endeble, en primer lugar porque muy pocos países lo firmaron y, además, por la vaguedad de sus disposiciones. Se mencionaba que los miembros se ayudarían entre sí con fuerzas armadas de tierra y navales en caso de que se presentara una agresión de alguna potencia extranjera. Asimismo, se firmaron otros Tratados como el de Comercio y Navegación, una Convención Consular y otra Postal. Los demás gobiernos latinoamericanos a pesar de que no asistieron a la reunión, fueron invitados para suscribir las diversas convenciones, pero la respuesta fue unánimemente negativa.

En 1856 se celebró en Santiago de Chile la Tercera Conferencia Hispanoamericana, a la que sólo asistieron tres Estados: Chile, Ecuador y Perú aunque ello no fue obstáculo para que la reunión se llamara Congreso Continental. De nuevo el motivo de la reunión fue expresar el temor de una invasión extranjera.

La Cuarta y última conferencia Hispanoamericana se realizó en 1865. Los países que asistieron fueron Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú y Venezuela. Argentina y Brasil continuaron negándose a aceptar la idea de una unión política entre países latinoamericanos.

En el caso de Brasil es posible que se debiera a que era una monarquía que tenía vínculos muy estrechos con Portugal, por lo que no le era atractiva la idea de unirse a los demás países de América Latina. Por otra parte, por esos años tuvo un ascenso demográfico importante y su economía crecía enormemente, por ejemplo para 1869 alcanzaba la mitad de la producción mundial de café. Además, tenía problemas de límites con Paraguay y le interesaba resolverlos debido a que pretendía terminar con el aislamiento en que se encontraba Rio Grande do Sul.

Por lo que se refiere a Argentina, la situación política interna era muy difícil, subía al poder un dictador y era derrocado, ascendía un presidente, y era desconocido. Además, los argentinos tuvieron también problemas limítrofes con Paraguay y con Brasil, por lo tanto su situación no era favorable como para que pensarán en una unión hispanoamericana, más bien creían firmemente en la idea de continuar sus vínculos con países europeos.

La primera mitad del siglo XIX fue muy difícil para todos los países latinoamericanos que intentaban consolidarse como naciones independientes, México no era la excepción, por lo que se vio en la necesidad de abandonar sus aspiraciones de unificar a la América Hispánica, y dedicarse a consolidar su estabilidad política. Era imperativo que encontrara el camino para lograr la unidad nacional, aspiración que surgió desde el momento mismo en que logró la independencia, que no logra concretar sino hasta la segunda mitad del siglo XIX, con la llamada República Restaurada.

#### 2.4 LA REAFIRMACIÓN DE LA SOBERANÍA: LA RECUPERACIÓN DE LA PATRIA Y LA RESTAURACIÓN DE LA REPÚBLICA.

Ante la invasión francesa los mexicanos tuvieron la necesidad de unirse para evitar ser sojuzgados por los extranjeros, además de que era necesario recuperar la patria para sus hijos.

Esta invasión provocó un cambio importante en la vida política del país, que repercutió en las relaciones internacionales de México. Esta nueva etapa en la historia se conoció como la “República Restaurada”. En ese periodo se consolida la Nación mexicana después de la invasión francesa que concluyó con el derrocamiento del Imperio de Maximiliano y su fusilamiento

Como lo señala Don Daniel Cosío Villegas, la historia moderna de México comienza y acaba con una caída. Este periodo se inició en julio de 1867 con el derrumbe del Imperio de Maximiliano y concluyó en 1911, cuando cayó el gobierno de Porfirio Díaz. Los diez años posteriores al fusilamiento del príncipe austriaco, se conocieron como la “República Restaurada”. Se le dio este nombre debido a que se consideró que el Imperio trató de acabar con la República de Juárez y, después de cinco largos años de lucha, se obtuvo la victoria. Los liberales que acompañaban a Juárez insistieron en que la República que estaban implantando era la misma, pero que había sido “Restaurada”. Esto quería decir únicamente que se había interrumpido el proceso democrático pero que, con la victoria sobre el ejército francés, se volvía a implantar este sistema. Además, no debe perderse de vista que la victoria incluía el triunfo de los liberales sobre los conservadores, que fueron partidarios del Imperio. El verano de 1867 fue muy importante en la historia de México porque señaló la época en que la patria se recobró.

Este triunfo de los liberales tuvo un gran valor en la historia de México porque se consolidó la identidad mexicana, se fortaleció el nacionalismo y además, se recuperó la soberanía de la Nación.

La necesidad de combatir a los extranjeros hizo que los mexicanos se unieran con un mismo interés y frente a un solo enemigo, este factor fue el que les dio la cohesión para identificarse como una Nación que deseaba expulsar de su territorio a los invasores extranjeros. El triunfo sobre los franceses liberó a México de la presión extranjera. Inclusive las relaciones con los Estados Unidos, se transformaron positivamente porque al vecino del norte no le favorecía que una potencia europea se adueñara del territorio mexicano, por eso desde el inicio de la guerra tomó partido en apoyo a los liberales del grupo de Juárez. Desde entonces, las relaciones con los Estados Unidos se tornaron

amistosas, lo que significaba el fin de interminables disputas que en dos ocasiones tuvieron que resolverse en el campo de batalla.

Parecía pues, que por primera vez en su larga y agitada historia de abusos, finalmente la Nación mexicana gozaba de tranquilidad tanto al interior como al exterior. Ahora se podría dedicar a salir de la pobreza en que la habían dejado las interminables guerras de que había sido objeto, podría reanimar su economía, explotando las riquezas que la naturaleza le había dado.

Por lo que se refiere a la política internacional de México durante este periodo, es necesario referirse a un discurso que pronunció Benito Juárez, en su calidad de presidente de la República, ante el Congreso de la Unión, el 8 de diciembre de 1867, en donde reconoce que durante la invasión francesa solamente los Estados Unidos y las repúblicas latinoamericanas ofrecieron su amistad y apoyo:

“El intento de la intervención monárquica europea, hizo que solo conservase México buenas relaciones de amistad con las repúblicas americanas, por la identidad de los mismos principios e instituciones democráticas. Durante nuestra lucha, aquellas repúblicas demostraron sus simpatías por la causa de la independencia y de la libertad de México.

Los pueblos y los gobiernos de algunas repúblicas sudamericanas, hicieron demostraciones especiales, por los defensores de la causa de México, y por su gobierno. Recientemente ha venido un enviado de Bolivia, en misión especial, para presentar a la república cordiales felicitaciones por su triunfo”<sup>45</sup>.

Durante su discurso Juárez mencionó a algunas cuestiones referentes a la conducta de México hacia los extranjeros. Habló de que éstos sin necesidad de protección especial otorgada por tratados internacionales, recibieron durante la contienda el mismo trato que los mexicanos y que disfrutaron de todas las garantías y derechos consagrados por las leyes. Fue en esa ocasión cuando pronunció la celebre frase que pasó a la historia como parte de la política exterior de México: *“entre los hombres como entre las naciones el respeto al derecho ajeno es la paz”*.

En su intervención el presidente mencionó también que la victoria sobre el enemigo había fortalecido interiormente al país, que las diferencias que había en apariencia irreconciliables, y que separaron a los mexicanos habían desaparecido o que por lo menos se había abierto el camino para establecer acuerdos. Frente al enemigo extranjero en territorio nacional, todas las facciones reconocieron sobre todo su nacionalismo y de ésta manera, los factores externos hicieron posible la consolidación de la Nación mexicana.

El presidente Juárez comentó que después de haber expulsado al extranjero del territorio nacional, se respetaba más a México en el exterior, porque además de haber logrado la unidad en lo interno, se había demostrado que el ejército francés había fracasado en sus intenciones de mantener un imperio en suelo mexicano, obviamente no se refería a que México tuviera una gran fuerza militar sino más bien se refería a una fuerza moral. El presidente comentó que las diferencias que existían antes de la invasión francesa, que en otro tiempo habían separado al pueblo mexicano,

---

<sup>45</sup> “La República Restaurada”. Política Exterior de México. 175 años de historia. México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1985, p. 228.

y que posibilitaron la intervención, se desvanecieron, o por lo menos se hallaron vías de reconciliación. Los liberales, antaño divididos por motivos ideológicos o personales, ante la intervención y el imperio reconocieron un denominador común, su republicanismo.

Por otra parte, los conservadores al ser derrotados militarmente, no sólo tuvieron que renunciar a solicitar ayuda al extranjero, sino que tuvieron que convivir con los republicanos para lograr sobrevivir. Cabe destacar que los conservadores sufrieron también otra derrota con el mismo Maximiliano porque una vez que éste se instaló en México, ordenó varias medidas de corte liberal con las que no contaban los que lo apoyaron para que reinara en México. Por ejemplo, se expidieron dos decretos sobre terrenos de comunidad y de repartimiento de tierras y sobre el fundo legal de los pueblos indígenas. En ambos documentos se establecían las bases para que sus antiguos dueños (indígenas) recuperaran las tierras que años atrás habían sido de sus antepasados. Otro golpe a la posición conservadora fue que Maximiliano rechazó la petición del Vaticano, en el sentido de devolverle a la Iglesia mexicana sus propiedades y se opuso a que se declarara la religión católica como la única en esta tierra, es decir, apoyó la libertad de culto. Para los conservadores todo esto fue una traición. Sin embargo, en el momento en que se restauró la república, los liberales desconocieron todos los decretos emitidos por el emperador.

Juárez insistía en que el trato que se les había dado a los extranjeros para que gozaran de la protección de las leyes y de las autoridades del país había sido en condiciones de igualdad con los mexicanos, por lo que reiteraba que los residentes extranjeros en México no necesitaban la protección de tratados internacionales, ya que se les concedían los mismos derechos y trato equitativo que a los nacionales.

Es importante señalar que durante esta lucha contra el enemigo francés, las otras potencias europeas, si bien es cierto que no intervinieron materialmente, si demostraron su simpatía con Francia, por lo que el gobierno liberal rompió toda relación con ellas, por ello, el presidente Juárez destacó el hecho de que México durante la guerra sólo tuvo el apoyo de las repúblicas americanas, cosa explicable por ser partidarias de los mismos principios e instituciones democráticas.

El Imperio mexicano pretendió obtener el apoyo de Brasil para lo cual envió a una comisión en febrero de 1865, encabezada por Pedro Escandón, con poderes para suscribir un tratado de amistad y comercio, sin embargo no tuvo éxito<sup>46</sup>. En el caso de Guatemala existió un proyecto conjunto del Imperio de Maximiliano, de Napoleón III y del rey de Bélgica Leopoldo I, para establecer un reino de Centroamérica unido al Imperio mexicano, ello fue posible porque en esos momentos en Guatemala existía un gobierno que no era hostil a la monarquía. Esta actitud de los guatemaltecos se explica porque además tenían graves problemas relativos a sus límites territoriales. Sin embargo, cabe destacar que a pesar de que varias delegaciones del Imperio fueron enviadas a Sudamérica para lograr el establecimiento de relaciones diplomáticas, no tuvieron éxito. Ningún Estado de América estuvo representado durante el Imperio mexicano, lo que confirmó que en América Latina el rechazo a un régimen impuesto por las armas de un país extranjero era unánime.

---

<sup>46</sup> L. G. Zorrilla op., cit., vol. II p.. 385.

Al triunfo de los liberales, México se recuperaba y emergía ante el mundo con una nueva imagen. Aquel país que durante los primeros años de independencia daba la impresión de pobreza y de anarquía, con la “República Restaurada” empezó a cambiar, al lograr su segunda independencia inició su ascenso, mientras que el imperio napoleónico, por otro lado, comenzaba a declinar.

Durante los primeros años de vida independiente el ministerio del interior se ocupaba también de los asuntos exteriores y fue precisamente el presidente Juárez quien dispuso que se reformaran las ramas de Relaciones Exteriores y de Gobernación, y que se avocaran por separado a resolver las difíciles condiciones de guerra que había padecido el país para lo cual deberían tener diferentes titulares.

Una parte sustancial de la nueva política exterior que llevó a cabo el presidente Juárez consistió en establecer relaciones bajo condiciones justas y convenientes para el país, y de ninguna manera a costa de sacrificar sus propios intereses, como había ocurrido en el pasado cuando los extranjeros reclamaban por daños ocasionados durante las guerras e imponían siempre sus condiciones sin tomar en cuenta las posibilidades para cumplir esos compromisos.

La política exterior que el presidente Juárez puso en práctica encontró seguimiento y continuidad durante el régimen de Sebastián Lerdo de Tejada, su antiguo canciller, quien por lo mismo tenía un amplio conocimiento sobre los asuntos internacionales y que coincidía con el pensamiento juarista, de ahí que no hubiera cambios dignos de mención.

La siguiente etapa de la política exterior mexicana que fue importante para las relaciones de México con América Latina, y en especial con Centroamérica, fue el Porfiriato, por lo que es indispensable detenerse a analizar este periodo, lo que se hará en el siguiente apartado.

## 2.5 LA POLÍTICA EXTERIOR DEL PORFIRIATO HACIA CENTROAMÉRICA.

Cuando Porfirio Díaz llegó a la presidencia, con su programa de modernización y diversificación del país, hacía cincuenta años que los centroamericanos se habían independizado de México, sin embargo, algunos mexicanos como Matías Romero todavía pensaban que Centroamérica empezaba en el istmo de Tehuantepec y terminaba en Panamá, por lo que México debía ejercer su tutela sobre una vasta región de Centroamérica<sup>47</sup>. Esta posición que despertó la desconfianza de los guatemaltecos, quienes en varias ocasiones recurrieron a la protección o a la negociación con los Estados Unidos, además de pretender crear la unión centroamericana con objeto de ser más fuertes ante México, quien en ese entonces tenía aspiraciones expansionistas. Sin embargo, no todas las naciones centroamericanas estaban de acuerdo con Guatemala, como se analiza a continuación.

Al inicio del Porfiriato había grandes problemas en la frontera sur, ya que México nunca aceptó los límites fijados en el tratado de 1882, que fue decisivo para establecer la línea divisoria del Petén entre ambos países. Esa división, señalada por las autoridades españolas, fue seriamente

---

<sup>47</sup>Roberta Lajous, La política Exterior del Porfiriato. México y el Mundo, México, Senado de la República. 2000, p.85.

atacada por algunos investigadores mexicanos, no con el objetivo de contender sobre la posesión guatemalteca de esa zona, sino para dejar a salvo posibles derechos sobre Belice. Además, si Guatemala aceptó esos límites aunque lo hizo bajo protesta, fue posiblemente para acabar de una vez por todas con las pretensiones que México pudiera abrigar sobre esta zona<sup>48</sup>. No debe perderse de vista que durante la época colonial, la población que habitaba la región que, después sería territorio de México o de Guatemala, había transitado libremente por la zona, ya fuera por motivos de pastoreo, de comercio o agrícolas. Los indios guatemaltecos vendían en Comitán lo que producían, adquirían ahí lo que les faltaba y llevaban a pastar su ganado anualmente a tierras mexicanas, los llanos orientales chiapanecos siguieron siendo visitados indistintamente. Los habitantes de las tierras altas del Tacna o Tajumulco bajaban a sembrar maíz una vez al año a las tierras templadas soconusqueñas. Como la gente estaba acostumbrada a moverse libremente, cuando aparecían los expertos con sus instrumentos para deslindar terrenos que eran reclamados como propiedad y resultaban estar dentro del otro país, de inmediato surgían los problemas fronterizos que ocasionaron fricciones constantes y caracterizaron un amplio periodo en la historia de las relaciones entre México y Guatemala.

Los Estados que integraban la región centroamericana comenzaron a captar nuevamente la atención de México durante la última década del siglo XIX. Se recordará que durante el Imperio de Maximiliano, esta región ignoró cualquier relación con México y que, posteriormente, se empezaron a normalizar las relaciones diplomáticas durante la presidencia de Juárez.

A partir de la administración de Porfirio Díaz, Centroamérica adquirió una importancia creciente como región colindante con México. Durante esos años el gobierno mexicano tuvo relaciones difíciles debido a los conflictos internos que vivió la región. En 1880 una corriente unionista iniciada por los gobiernos de San Salvador y de Honduras, recorrió la América Central, por lo que estos países llegaron a enviar a una sola persona como representante diplomático ante México, mientras que éste último correspondía designando también un solo representante para toda la zona, su representación se llamaba "Legación de México en Centroamérica"<sup>49</sup>.

El presidente Justo Rufino Barrios de Guatemala había manifestado públicamente, desde 1873 cuando asumió el poder su intención de lograr la unión centroamericana. Dos años más tarde coincidió que los cinco presidentes centroamericanos eran de tendencias liberales, por lo que Barrios consideró oportuno acercarse a sus colegas y hacerles la propuesta de unión. El primer objetivo era lograr que se comprometieran a presentar de manera conjunta sus reclamaciones contra las naciones extranjeras, a establecer una representación diplomática y consular común en otros países, también a unificar su legislación y los sistemas educativos, a construir vías de comunicación interregionales a reconocer una ciudadanía múltiple, que se permitiera adquirir la ciudadanía del país de residencia sin perder la original. Honduras y Costa Rica no estuvieron de acuerdo con las propuestas del presidente Barrios y se retiraron de las negociaciones.

---

<sup>48</sup> L. G. Zorrilla, *op.*, cit., vol II p. 416.

<sup>49</sup> L. G. Zorrilla *op.*, cit., vol III, p. 280.

En 1879, Barrios propuso a los Estados Unidos la venta de las islas hondureñas del mar de las Antillas como si fueran de su propiedad, con ello buscaba obtener los recursos para fomentar la unión, utilizándolos como medio para convencer o comprar. Por esa época ofreció entregar a los Estados Unidos, la región de Chiapas o por lo menos, el Soconusco, a cambio de armas y apoyo. Posteriormente, firmó un tratado con México aceptando la demarcación fronteriza existente y se dedicó por completo a la tarea de estimular la unificación centroamericana por considerarla un asunto fundamental para su gestión.

Cuando se inauguró el ferrocarril que correría de la Ciudad de Guatemala al Puerto de San José, Barrios invitó a sus colegas, pero sólo asistieron los de San Salvador y Honduras; los de Costa Rica y Nicaragua, se enfrentaron en una disputa provocada por las intenciones norteamericanas de construir un canal interoceánico en esa zona, y Guatemala apoyaba esta posición. Barrios aprovechó la coyuntura de contar con dos aliados y, el 28 de febrero, emitió un decreto declarando la “Unión de Centroamérica”, autonombrándose jefe militar supremo del nuevo Estado. Asimismo, convocó a una Asamblea General que se reunió en la Ciudad de Guatemala, con 15 representantes de cada país. Los guatemaltecos salieron a las calles a festejar la unión y agredieron a la representación diplomática de México, pues ya se sabía que no aceptaba la unificación, por considerarla una imposición del presidente Barrios quien, además, era considerado hostil hacia México<sup>50</sup>.

En este contexto el presidente Bográn de Honduras aceptó el plan de Barrios, pero Saldívar de San Salvador no lo hizo, entonces se dirigió al presidente para informarle que era inminente un ataque de Guatemala a su país, y que estaba dispuesto a rechazarlo con la fuerza; sin embargo, pidió que intercediera ante Barrios para evitarlo. Además, los gobiernos de Nicaragua y Costa Rica tampoco apoyaban el proyecto unionista. Díaz respondió que consideraba que se había llevado a cabo una anexión forzada y que, en la medida en que tres naciones no la aceptaban, él tampoco la apoyaba. Por ello el ministro mexicano, representante en el área, pero con sede en Guatemala, recibió instrucciones para trasladarse a San Salvador.

A partir de su segundo período en la presidencia, había aumentado el interés de Díaz hacia Centroamérica debido a las acciones del mandatario guatemalteco. El presidente Barrios dejó estacionadas sus tropas en Quetzaltenango, que es una población fronteriza con México, por si se presentaba la necesidad de atacarlo. México, por su parte, envió algunos destacamentos a Tabasco y a Chiapas. Barrios se dirigió a San Salvador con sus tropas, mientras Honduras se mantenía en la guardia frente a Nicaragua. Por otra parte, el gobierno estadounidense había hecho saber a Barrios que no debía lograr la Unión por la fuerza. Finalmente, la muerte de Barrios y de uno de sus hijos en plena batalla, contribuyó para debilitar el movimiento unionista de América Central.

Posteriormente, en 1885, Guatemala volvió a intentar la unión para Centroamérica y, en esa ocasión, Nicaragua y Costa Rica decidieron recurrir a solicitar el apoyo de México por considerar que se trataba de un movimiento hostil a ellos. Díaz procedió a pedir a su representante en Guatemala una opinión sobre la situación, lo cual fue tomado como una intromisión mexicana en los asuntos centroamericanos. De una o de otra forma, México siempre estuvo presente en los conflictos

---

<sup>50</sup> Idem.

que ocasionaron los intentos de unión centroamericana. A esa actitud mexicana los centroamericanos la llamaron “intervencionista”<sup>51</sup>.

Aunque como señala el embajador Zorrilla, la palabra intervencionista no es apropiada para describir la posición de México ya que la injerencia porfirista no tenía ninguno de los fines que siempre llevan consigo las intervenciones de un país en otro, como son la adquisición de territorio y de mercados, la eliminación de un gobierno o de un sistema político, o el cobro de adeudos y reclamaciones<sup>52</sup>.

Como respuesta a la petición de Nicaragua y Costa Rica, envió a Federico Gamboa como encargado de negocios a los cinco estados centroamericanos, con instrucciones para que visitara las cinco repúblicas centroamericanas, y organizara una reunión con los jefes de estado de cada una de ellas. No fue a Tegucigalpa, pero hizo una escala en la isla salvadoreña de Amapala, en el Golfo de Fonseca, porque era el lugar que había sido seleccionado como la capital de Centroamérica. Ese viaje no tuvo éxito porque el gobierno de Guatemala, una vez más, intrigó en contra de México, afirmando que se estaba mezclando en asuntos internos.

Desde el intento unionista de Barrios en 1885, las relaciones políticas entre México y los Estados Centroamericanos se rigieron a través de Guatemala.

Los líderes guatemaltecos, con intenciones de dominar el panorama centroamericano, pensaron que sólo mediante la tutela del Departamento de Estado norteamericano se lograría consolidar la integración política del istmo. Guatemala fomentó la unión de la zona bajo su liderazgo como una imposición, no como un acuerdo voluntario por parte de los otros estados. México sospechaba de la conducta de Guatemala y buscó disuadirla de su proyecto de dominar a los otros estados centroamericanos. Sostenía que si la unión se daba por la fuerza, no sería duradera, lo que podría inducir una mayor intervención por parte de los Estados Unidos, utilizando el pretexto de pacificar la zona.

Díaz sabía perfectamente que no podía permitir que su poderoso vecino del norte se instalara también en el sur. No cabe duda de que parte del resentimiento de Guatemala hacia México se debió a la pérdida de los territorios de Chiapas y del Soconusco, los cuales hubiera querido poseer, de haber tenido la fuerza para hacerlo<sup>53</sup>.

Al respecto, conviene recordar algunos antecedentes sobre el territorio chiapaneco que fue el motivo de polémicas entre México y Guatemala:

Chiapas y el Soconusco formaban parte de dos culturas originarias de México, la azteca y la maya. Después de la conquista se integraron al Virreinato de la Nueva España. En 1542 se creó la Capitanía General de Guatemala, que administrativamente, era independiente de la Nueva España, y comprendía los territorios de Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica y Chiapas. El Soconusco, desde 1790, formó parte de la intendencia de Chiapas. En 1821, Chiapas fue la primera

---

<sup>51</sup> Idem

<sup>52</sup> L. G. Zorrilla, *op. cit.*, vol III, p.255.

<sup>53</sup> R. Lajous, *op. cit.*, p.86.

provincia que se pronunció por independizarse de la metrópoli española, y adherirse para siempre a México, lo cual declaró finalmente el 6 de enero de 1822.<sup>54</sup> Guatemala no se pronunció en contra.

Hubo razones importantes que fundamentaban su decisión, la Sociedad Económica de Chiapas (destinada a fomentar las ciencias, las artes, industria, artesanía, comercio y la educación)<sup>55</sup>, sostenía que el mercado para los productos chiapanecos eran las provincias mexicanas de Tabasco, Campeche y Yucatán ya que transportarlos a las provincias de Guatemala no representaba ventaja alguna debido a que allí abundaban los mismos productos, arroz, frijol, trigo, maíz, garbanzo, cebada y algodón; también apuntaba la necesidad de tomar medidas para mejorar las condiciones de los indios, y consideraba que sería más factible hacerlo si Chiapas pertenecía a México. Además, esta provincia contaba con cuatro rutas comerciales con la Nueva España, a través de las cuales todos sus excedentes de producción encontraban salida por los puertos de El Carmen, Veracruz, Tabasco, y Coatzacoalcos.

De lo anotado se desprende que en Chiapas se trabajaba para independizarse de Guatemala por así convenir a sus intereses económicos, afectados desfavorablemente por su circunscripción gubernamental a esa capitanía<sup>56</sup>.

A la caída del Imperio de Iturbide, Chiapas no se pronunció por separarse de México como lo hicieron las otras cinco provincias de Centroamérica, cuando el general Filisola organizó al Congreso centroamericano para que decidieran su situación con respecto a México. Éste por su parte, dejó en libertad a los chiapanecos para que decidieran su futuro y por mayoría optaron por permanecer unidos con él. El 12 de septiembre de 1824, 96 mil 899 chiapanecos votaron libremente y sin la presencia de tropas, por la agregación a México; 60 400 lo hicieron a favor de Guatemala y 15 724 se abstuvieron<sup>57</sup>, el resto de la población estuvo en contra.

Debe apuntarse que si bien Chiapas era una de las seis provincias que conformaban la capitanía General de Guatemala como colonia de España, no llegó a formar parte de Centro América como Estado soberano, ni participó en ninguno de los actos que crearon las diversas repúblicas. Chiapas nació a la vida independiente antes que los otros países de Centro América y ratificó en dos ocasiones su voluntad de mantenerse unida a México y siempre se abstuvo de participar en cualquiera de los movimientos centroamericanos porque nunca los sintió o consideró como suyos<sup>58</sup>.

El Soconusco fue anexado por decreto de la Asamblea Nacional Constituyente de Centroamérica, al Departamento de Quetzaltenango del Estado de Guatemala en 1824. La Junta Suprema de Chiapas protestó de inmediato por el decreto anexionista que afectaba una fracción de su territorio, señalando, además, que el Soconusco había declarado su voluntad de permanecer como parte del territorio mexicano y México, por su parte siempre lo consideró así. Más tarde, cuando Santa Anna llegó al poder, decidió que los problemas se terminarían proclamando en un

---

<sup>54</sup> L. G. Zorrilla, op., cit., vol. III, p. 106.

<sup>55</sup> Ibidem., p. 73.

<sup>56</sup> Ibidem., p.74.

<sup>57</sup> Daniel Cosío Villegas, Historia Moderna de México. El Porfiriato, la vida política exterior, México, Ed. Hermes, vol. I, 1960, pp. 61-64.

<sup>58</sup> Ibidem, p. 162.

decreto su anexión a México. Pero esta ambigüedad entre los dos países se resolvió hasta 1892, con la firma de un tratado de límites<sup>59</sup>.

Para 1880, las dificultades en la frontera con Guatemala iban en aumento. Se multiplicó el número de incidentes que involucraban el robo de ganado y la explotación indebida de madera, además, las propiedades del diplomático mexicano Matías Romero, en el Soconusco, habían sido invadidas, estos problemas se agravaron por el creciente número de exiliados guatemaltecos, de filiación conservadora, que se establecieron en Tapachula. En Guatemala se encontraba en el poder el general Barrios de filiación liberal. Debido a la situación que privaba, una vez más, el presidente guatemalteco insistió en que Estados Unidos interviniera como conciliador en el litigio fronterizo. El objetivo principal que perseguía era el de apropiarse de Chiapas y el Soconusco.

Para que Estados Unidos lo apoyara, le ofreció a cambio que ejercería una especie de protectorado en la zona, como ya se explicó en líneas precedentes. Para esa época el país del norte ya había iniciado la expansión de su industria naval para extender su dominio, decían los norteamericanos que quien poseía el control naval, podía dominar el mundo<sup>60</sup>. Tal vez tenían en mente que Inglaterra una vez fue dueña de los mares del mundo y que con ello incrementó su poderío enormemente, así que ellos seguirían el ejemplo. Por ello, pretendían construir un canal interoceánico, y la aceptación de la oferta del presidente guatemalteco hubiera significado la realización de sus proyectos en la zona. Además, la contraparte guatemalteca daría esa concesión con el objeto de que la apoyara para dominar al resto de Centroamérica.

Finalmente, México aceptó que Estados Unidos fuera el negociador en la disputa fronteriza con Guatemala y para 1892, se firmó en Washington la convención de límites.

Por lo que se refiere a los otros países de la región México siempre mantuvo buenas relaciones con ellos, especialmente con El Salvador y Nicaragua, ya que éstos reconocieron en la continuidad de Porfirio Díaz, en la presidencia, un factor de equilibrio para detener los ánimos expansionistas de los diversos dictadores guatemaltecos.

Es importante destacar que la mayoría de las negociaciones sobre Centroamérica, durante este periodo, se llevaron a cabo en Washington, a petición de los centroamericanos, quienes pensaban que sólo con la mediación de los Estados Unidos podría resolverse el asunto de su integración.

México se prestó para ser intermediario en los conflictos del Istmo centroamericano. Esta fue la primera ocasión en que abiertamente el gobierno mexicano jugó un papel destacado en la conciliación de intereses de otras naciones, iniciando con ello un largo camino en la política exterior que recorrió durante todo el siglo XX y que le ganó el reconocimiento de la comunidad internacional por su práctica siempre apegada al derecho.

Gracias a la muerte de Barrios se inició un periodo de relativa paz entre Guatemala y México, estableciéndose la primera Comisión de Reclamaciones, en la que participaron representantes de ambos países.

---

<sup>59</sup> L. G. Zorrilla, op., cit., vol. III, pp. 169-170.

<sup>60</sup>R. Lajous, op., cit., p.89.

Hacia 1890 surgió un nuevo elemento en el escenario de la región, los Estados Unidos revivieron no sólo el panamericanismo, sino también los sueños de la unión centroamericana, porque era la manera de controlar la región y estimular la construcción del canal interoceánico, en algún lugar entre el istmo de Tehuantepec y Panamá<sup>61</sup>. Esta idea se materializó más tarde en una de las estrategias para alentar la separación de la provincia de Panamá.

Las autoridades norteamericanas pensaban que la posible integración de Panamá a la Confederación Centroamericana, podría favorecer sus intereses; sin embargo, por un golpe de Estado en Guatemala, no se dio esa separación, ni la integración de la Confederación, en ese momento<sup>62</sup>.

Posteriormente hubo otro intento de unificación, pero en esa ocasión la iniciativa fue de Honduras, que contó con el apoyo inmediato de El Salvador y de Nicaragua, porque acababan de ser invadidas por fuerzas navales inglesas en el puerto de Corinto, uno de sus principales puertos comerciales. Con el Pacto de Ampala, firmado el 29 de junio de 1895, nació la república Mayor de Centroamérica. En 1897 se reunieron los plenipotenciarios de la República Mayor con los de Guatemala y Costa Rica con el objeto de constituir la República de Centroamérica. Cabe destacar que en este caso la unión se limitaba a los asuntos exteriores. Por otra parte, se estipuló que cada Estado debía mantener sus propias fuerzas militares independientes. Meses más tarde triunfó en El Salvador una revuelta y el primer acto del nuevo gobierno fue decretar su separación de la Federación, posteriormente lo hicieron Nicaragua y Honduras, con lo cual los Estados Unidos de Centroamérica se disolvieron, a tres años de haberse integrado.

La situación política siguió muy inestable, por lo que los Estados Unidos y México unieron su esfuerzo en 1906, todavía con Porfirio Díaz a la cabeza del gobierno, para pacificar la zona, empeño que se repitió en varias ocasiones durante mucho tiempo.

Pero por la época que ahora se trata es conveniente mencionar que el presidente norteamericano Teodoro Roosevelt, consideraba que Estados Unidos y México coincidían en su punto de vista con respecto a los conflictos centroamericanos, no así el presidente mexicano, hecho que suscitaría un problema grave entre los representantes de estos dos países. En enero de ese mismo año, Díaz escribió a su embajador en Washington, haciéndole saber que México podía influir en Centroamérica siempre y cuando se mantuviera neutral en relación con sus conflictos internos, de lo que se desprende que se prestaba a ser negociador más no a forzar situaciones sobre las cuales eran los centroamericanos los únicos que podían tomar decisiones, por tratarse de cuestiones de política interna. La diplomacia mexicana respetuosa del derecho internacional no pretendió involucrarse en los conflictos de índole nacional. Sin embargo, si ofreció sus buenos oficios para mediar en los conflictos que estaba viviendo la zona<sup>63</sup>.

También en 1906, los presidentes Díaz y Roosevelt propusieron la celebración, a bordo del barco de guerra estadounidense Marblehead, anclado frente a las costas centroamericanas, de

---

<sup>61</sup>L. G. Zorrilla, op., cit., p.89.

<sup>62</sup> Ibidem, pp.92-96.

<sup>63</sup> Ibidem, pp. 99-101.

conversaciones de paz entre Guatemala y el Salvador, asistieron representantes de los cinco países y en calidad de consejeros amistosos, Federico Gamboa de México y William Lawrence Merry y Leslie Combs, de Estados Unidos. En este encuentro surgieron dos puntos de fricción: el primero fue un artículo propuesto por Guatemala, exigiendo que los emigrados políticos fueran expulsados del país donde residían, y el segundo se refería a la obligación de someter todos los conflictos al arbitraje. El representante mexicano, se opuso a la primera propuesta puesto que iba en contra de los principios humanitarios y de solidaridad que caracterizaban la política exterior de México, como Federico Gamboa tuvo problemas con uno de los representantes norteamericanos, prefirió abandonar el barco.

La actitud valiente del mexicano de no acceder a la propuesta aludida, sirvió para que Estados Unidos y Guatemala dieran marcha atrás en sus propuestas, sustituyendo la redacción de ese artículo por otra más razonable. El 22 de julio de 1890 se firmó el convenio, aunque todavía Estados Unidos y México continuaron como mediadores durante algún tiempo. Para el año de 1907, los conflictos entre los países centroamericanos continuaban, por lo que Estados Unidos y México volvieron a ser interlocutores frente a este problema, convocaron a una nueva reunión en Washington, cuyos resultados fueron la firma de un Tratado General de Paz y Amistad entre los países del istmo, así como una convención para crear la Corte de Justicia Centroamericana, para dirimir toda controversia entre ellos, su sede fue Cartago, Costa Rica.

A pesar de haberse creado un órgano jurídico, la situación política no mejoró, Guatemala siguió provocando problemas a sus vecinos. Washington le propuso a México formar una misión conjunta de sus representantes diplomáticos para la región centroamericana. Así fue como asistieron a la inauguración de la Corte de Justicia Centroamericana en 1908. El primer caso que conoció lo presentaron Honduras y Nicaragua, y consistió en la acusación a El Salvador y Guatemala por promover una revuelta de emigrados hondureños. Para tratar este caso el presidente guatemalteco pidió la mediación de México y Estados Unidos.

Puede afirmarse que la historia de Centroamérica ha estado siempre unida a la de México y Estados Unidos; es una zona en la que cualquier levantamiento que se presente puede afectar la estabilidad política y social de México, de ahí su interés por esa región; lo mismo le ha sucedido a los Estados Unidos, que bajo ningún concepto han aceptado que se desarrollen movimientos de ninguna índole que pongan en peligro su seguridad. En otras palabras, los gobiernos norteamericano y mexicano siempre tuvieron gran empeño en que se mantuviera la paz en Centroamérica porque de lo contrario su seguridad nacional peligraba.

Una vez más, el gobierno guatemalteco alentó la unificación en el istmo centroamericano en 1909; sin embargo, en esos momentos la atención, del gobierno estadounidense estaba dirigida a Nicaragua, por las muestras de independencia encabezadas por el presidente José Santos Zelaya, por lo que envió unidades de la armada norteamericana a los puertos de Corinto, Amapala y San José.

México también enfocaba su atención en la misma dirección y los centroamericanos, por su parte, consideraban que la potencia del norte iba a invadir América Central, lo que sucedió en 1912 durante la guerra civil de Nicaragua.

México pretendía a toda costa evitar la invasión, dándose cuenta que el problema se resolvería si el presidente Santos Zelaya renunciaba, quien por cierto era muy amigo de Don Porfirio Díaz, y lo demostró cuando las relaciones con Guatemala parecían desembocar en una guerra, Nicaragua puso a la disposición de México diez mil hombres. Al darse cuenta de que el gobierno norteamericano bajo ningún concepto aceptaría que Santos Zelaya permaneciera en el gobierno, el de México procedió a efectuar las negociaciones pertinentes para que hubiera una transición pacífica en ese país, porque el objetivo principal era evitar el desembarco de tropas estadounidenses en la región. En este conflicto, los Estados Unidos esperaban la cooperación incondicional del gobierno mexicano. Por otra parte, los esfuerzos encaminados a moderar la beligerancia de Guatemala, por sus aspiraciones de controlar a sus vecinos del sur, no fueron bien vistos en Washington. México insistía en que se respetara la autodeterminación pero ello no fue suficiente para evitar que El Salvador, Costa Rica y Guatemala se unieran en su contra. Aunado a todo esto asesinaron a dos ciudadanos norteamericanos cuando combatían al gobierno de Nicaragua y eso deterioró aún más la situación del presidente Santos Zelaya, quien, después de muchas vicisitudes y gracias al apoyo de Díaz, pudo llegar a la ciudad de México, pero no permaneció por mucho tiempo debido a que el nuevo gobierno nicaragüense pretendía pedir su extradición, por lo que optó por viajar a Europa y evitar así mayores problemas.

Sin embargo, estas acciones por parte del gobierno mexicano pusieron término a la etapa de cooperación con Estados Unidos respecto a Centroamérica y se manifestó el repudio a la política estadounidense.

Otro conflicto que enfrentó México con Guatemala se debió a la disputa por Belice, ya que el segundo reclamaba derechos sobre la colonia británica no obstante, que este territorio había sido parte de la Nueva España, México fue el primer país que reconoció la independencia beliceña y envió a su embajador en 1981.

El territorio de Belice estuvo habitado por mayas durante la segunda mitad del siglo XVI, perteneció a la gobernación de Yucatán, del virreinato de Nueva España. Más tarde fue refugio de piratas y de cortadores de palo de Campeche ingleses. En 1713, España concedió a los británicos el derecho a establecer una factoría. Durante todo el siglo XVIII españoles y británicos se disputaron su soberanía y su usufructo; la victoria británica de Cayo San Jorge en 1798, abrió el camino para que se llegara a un acuerdo en 1802, por el que se consagraba una mayor presencia británica en la zona, la que fue total desde las guerras napoleónicas.

Al producirse la independencia de México, reclamó el territorio de Belice, lo que le fue reconocido en 1826, a cambio de la libertad otorgada a los británicos para la explotación de sus recursos naturales.

Al independizarse Guatemala, también lo reclamó, pero en 1859 abandonó su demanda, ante la promesa británica de construir un camino entre Belice y el Petén. La ruta jamás se construyó y entonces Guatemala insistió en su demanda a partir de 1940.

Gran Bretaña, por su parte, elevó a Belice al rango de Colonia en 1862, dándole el nombre de Honduras Británica, a la vez que delegaba su administración a la isla de Jamaica. Para fines del siglo XIX, México reclamó su soberanía sobre Belice argumentando su derecho histórico, sin embargo, el gobierno inglés se negó a entrar en discusión alguna sobre el derecho de soberanía de la Gran Bretaña sobre las Honduras Británicas, soberanía que había plenamente establecida por la conquista<sup>64</sup>.

Como el gobierno mexicano reconoció la firmeza de la actitud inglesa y, además no contaba con la fuerza militar para arrebatarse el territorio beliceño, decidió firmar un tratado en 1893 en el que se reconocían las fronteras entre Belice y México, para evitar, por lo menos, que los ingleses se siguieran extendiendo en el territorio mexicano. Además, en ese momento, los indios de Yucatán se sublevaban y recibían armas de contrabando por esta colonia. Así, lo más conveniente para México fue reconocer un hecho de facto aunque no tuviera bases jurídicas. Hasta 1970 se dotó a la colonia de un régimen autónomo por parte de la Gran Bretaña.

Por otra parte, la organización de las Naciones Unidas reconoció el derecho de Belice para acceder a la vida independiente, en 1975, no obstante Guatemala no aceptó esta resolución. Este país, intentó, en tres ocasiones. Invasión a Belice, argumentando razones históricas que le daban el derecho a ese territorio, sin embargo, logró su independencia en 1981. Todavía pasaron varios años para que Guatemala le reconociera su independencia, lo que sucedió hasta 1991. En la actualidad su población es poco numerosa (219, 300 habitantes) y se concentra en la parte central del país y está formada por cuarenta y cuatro por ciento de mestizos, treinta y seis por ciento de criollos (negros), once por ciento de mayas, siete por ciento de amerindios, dos por ciento de indios y seis por ciento de otros grupos<sup>65</sup>.

Este periodo, en el que el gobierno de México estuvo involucrado estrechamente con Centroamérica, se interrumpió por el movimiento armado que le dio un gran giro a la vida nacional, la Revolución Mexicana.

## 2.6 LA REVOLUCIÓN MEXICANA, EXPRESIÓN CONTRA LA DICTADURA PORFIRISTA Y LEGITIMACIÓN DE LA EXPERIENCIA HISTÓRICA.

La Revolución Mexicana surgió como una protesta de índole política y social contra el régimen porfiriano, dando como resultado un gran salto en todos los aspectos de la vida del país. Después de siete largos años de lucha militar, política y social, el Estado recopiló las experiencias del pasado y transformó su estructura al proclamar una nueva Carta Magna en la que se estipularon las bases y los fundamentos para el ejercicio de una política exterior apoyada en el derecho.

---

<sup>64</sup> Ibidem, p. 106.

<sup>65</sup> J. P. Goodwin Jr., Global Studies. Latin America, USA, University of Connecticut, 2000, p. 26.

En esta parte de la investigación se aborda el estudio de las bases y fundamentos histórico jurídicos que la Revolución Mexicana legó a la política exterior del México contemporáneo. Para lo cual se tratan los principales instrumentos emanados de los diversos gobiernos revolucionarios, tanto en la primera etapa que fue la de la lucha armada, como en periodos posteriores cuando se institucionalizó la Revolución. Todos estos elementos conforman el marco jurídico necesario para hacer respetar las reformas económicas, políticas y sociales que se obtuvieron durante la lucha armada y que fueron recogidas en la Carta Magna de 1917.

Se analizan las condiciones que hicieron posible elaborarla, el momento histórico en que se presentaron y cómo fueron aplicadas por los diversos gobiernos revolucionarios.

Aunque fue durante la Revolución Mexicana cuando se formalizaron los principios de la política exterior de México, en especial en la llamada Doctrina Carranza, no debe perderse de vista que su origen estuvo en el momento en que el país surgió a la vida independiente, que se gestaron durante el siglo XIX, con base en las experiencias de despojo que el país experimentó, a través de su historia.

Sin embargo, fue hasta que se consolidó la Revolución Mexicana que asumieron su carácter doctrinario, adoptaron el sello oficial y fueron enarbolados y puestos en práctica por los sucesivos gobiernos revolucionarios hasta la década de los ochenta, cuando se manifestó un cambio notable en sus relaciones con el exterior, aspecto que se aborda en otro capítulo.

Los cinco principios originales de la práctica internacional de México; 1º. no intervención, 2º. autodeterminación de los pueblos, 3º. solución pacífica de controversias, 4º. igualdad jurídica de los estados y 5º. respeto al derecho internacional, afirmaron la soberanía e independencia nacionales frente al exterior, agregándose más tarde la cooperación internacional para el desarrollo, así como la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Los treinta años que duró la dictadura de Porfirio Díaz, estuvieron marcados por una sólida presencia extranjera con injerencia en la vida política y económica del país. Un ejemplo de ello es cómo los súbditos de las naciones extranjeras residentes en México reclamaron protección especial para asegurar sus bienes, actitudes que ya se habían manifestado en el pasado y que le ocasionaron al país la intervención de ejércitos extranjeros.

Aquí se enuncian también las declaraciones de algunos de los caudillos de la Revolución, los cuales, debido a las presiones que sufrieron, tuvieron que responder con argumentos contundentes, que pasaron a formar parte del acervo práctico de la política exterior mexicana durante el siglo XX.

Si bien es cierto que Venustiano Carranza fue el primer exponente de los principios de la política exterior del siglo XX, él recuperó las ideas que con anterioridad habían sido expresadas por otros personajes, como se refirió al principio de este capítulo acerca de Carlos María Bustamante, diputado del Congreso mexicano en la época del imperio de Iturbide; y posteriormente de Benito Juárez, durante la República Restaurada, hasta llegar a la figura de Francisco I. Madero, con su concepción sobre la igualdad jurídica de los estados, la que se encuentra implícita en las siguientes palabras:

“Nuestra política de relaciones exteriores ha consistido siempre en una condescendencia exagerada hacia la vecina república del norte, sin considerar que entre Naciones, lo mismo que entre individuos, cada concesión constituye un precedente y muchos precedentes llegan a constituir un derecho. No abogamos por una política hostil a nuestra vecina del norte, de cuya grandeza somos admiradores, no solamente por su riqueza y por su poder, sino por sus magnificas instituciones, por los grandiosos ejemplos que ha dado al mundo. Sin embargo, si abogamos por una política más digna, que nos elevaría aún a los ojos de los mismos americanos, lo cual influiría para que nos trataran con más consideraciones; con las consideraciones a que se hace acreedora una Nación celosa de su dignidad y de su honor. Esas consideraciones constituyen una fuerza mucho más poderosa que la de las bayonetas, pues el derecho de la fuerza ha perdido considerablemente su prestigio con los progresos de la civilización, y muchos conflictos se han evitado por el respeto que impone el derecho, cuando es sometido con dignidad y energía”<sup>66</sup>.

Si se analizan detenidamente estas palabras se dará cuenta el lector de que se mencionan los principios de igualdad jurídica de los estados, el respeto al derecho y la solución pacífica de los conflictos.

Por otra parte, ya Francisco I. Madero manejaba la idea de que América Latina debería unirse para evitar la penetración norteamericana, consideraba que la única forma de contener a esa fuerza era uniéndose todas las repúblicas latinoamericanas, recomendaba también tener la prudencia para rodearse de los elementos que aumentarían su fuerza porque al hacerlo, disminuirían las probabilidades de un conflicto.

Madero estaba muy consciente de que las posibilidades de un conflicto con Estados Unidos estaba siempre latente, por lo que en un discurso como candidato a la presidencia, afirmaba:

“Con nuestros poderosos vecinos de Estados Unidos, procuraré llevar relaciones no solamente amistosas, sino fraternales, si ellos lo desean, pero siempre que tengan por base el respeto a la soberanía, a la integridad y a la dignidad de la República Mexicana.”<sup>67</sup>

El punto de conflicto con Estados Unidos durante este periodo, era precisamente el de las inversiones extranjeras, por lo que Madero muy atento a esta situación, aclaró que: “al capital extranjero se le daría toda clase de franquicias, pero ningún privilegio, así como tampoco se le daría a los mexicanos.”<sup>68</sup> Este es un principio que está presente en los diferentes periodos de la historia mexicana, como ya fue desarrollado, desde que México surgió a la vida independiente y cuando fue objeto de constantes amenazas por parte de potencias europeas y de Estados Unidos. A través de la historia puede observarse cómo los extranjeros siempre estuvieron insistiendo en obtener una protección especial, diferente a la de los mexicanos, y el gobierno sosteniendo con firmeza el trato igual para ambos grupos.

---

<sup>66</sup> Política Exterior de México, op., cit., vol. I, p. 236.

<sup>67</sup> Idem.

<sup>68</sup> Idem

Resulta interesante recordar que hasta ese momento, la lucha armada no había tocado la organización de la estructura social o económica del porfiriato. Madero tenía ideas muy personales sobre la Revolución. Para el nuevo presidente de México, el camino que debía seguirse era el del apoyo al derecho y sólo por sus cauces debería encontrarse la solución a los grandes problemas que enfrentaba la Nación. Consideraba que si antes todo se había logrado por la fuerza, en ese momento, las cosas debían cambiar, observando la jurisprudencia.

Algunos historiadores consideran que Madero, en el aspecto político resultó víctima de sus propias ideas democráticas, ya que no pudo ver hacia el futuro.

Por ejemplo, la idea de que hubiera una representación realmente democrática en el gobierno, lo llevó a incluir a personajes nefastos para la vida de México como lo fue Victoriano Huerta. Precisamente, su apertura le costó la vida.

La situación se volvía cada vez más compleja. La inseguridad que reinaba preocupó sobre manera a los sectores económicos más fuertes del país, en manos de extranjeros. Para ellos la paz y la seguridad eran condiciones sine qua non para permanecer en México, consideraban que si Madero era incapaz de estabilizar al país, se requería de una acción enérgica contra su gobierno. La incomodidad de los inversionistas aumentó cuando Madero se atrevió a corregir situaciones irregulares que habían obtenido durante el porfiriato y que llegaban al extremo de que se les eximía de pagar impuestos. Como esta situación, lejos de resolverse, se agravó, los porfiristas, mexicanos vencidos en la Revolución, con el apoyo del ejército, que no había sido disuelto, y la Embajada norteamericana, tomaron el poder y asesinaron a Madero, con lo cual su proyecto de democracia quedó cancelado.

A la muerte de Madero, como obedeciendo al instinto de supervivencia, los revolucionarios se reagruparon en torno a la figura de Venustiano Carranza, para combatir a sus enemigos, pero sobre todo, para poner en su lugar a los inversionistas extranjeros que se habían inmiscuido en los asuntos internos del país. El primer objetivo era restaurar el orden constitucional que se había perdido por mexicanos sediciosos como Victoriano Huerta.

Respecto a Venustiano Carranza puede decirse que tenía un agudo sentido político. Aprendió la lección del pasado reciente y de inmediato disolvió al ejército heredado del porfiriato, concentrando todo su esfuerzo en construir un gobierno fuerte que estuviera en condiciones de llevar a cabo las transformaciones económicas políticas y sociales del país. El nuevo caudillo sostenía que sólo mediante la unidad revolucionaria se lograría que México resistiera a las presiones del extranjero, que por cierto eran muchas, para lograr que se respetara la soberanía y se lograra la consolidación nacional.

En primera instancia los demás revolucionarios aceptaron el plan de Carranza en lo que a los asuntos internacionales se refería y, una vez que vieron que confirmaron que sus medidas tenían éxito, ganó más adeptos y su poder aumentó. Sin embargo, los problemas internos, como el de la tenencia de la tierra, iban creciendo. La organización nacional se hacía más complicada, debido a que los intereses particulares de los caudillos se incrementaban y no lograban establecer acuerdos.

Si la política exterior de México tuvo éxito bajo la dirección de Carranza no puede decirse lo mismo respecto a los asuntos domésticos, por ello tuvo que ejercer un gobierno más enérgico para lograr una cierta unidad entre los caudillos revolucionarios.

En el Congreso Constituyente estuvieron representados tanto los emisarios del pasado porfirista, como los delegados de la Revolución. Los primeros se unieron como nunca antes, mientras que los revolucionarios trataron de asumir el liderazgo, haciéndolo cada uno a su manera, con lo cual se agravaron los problemas del país.

#### 2.6.1 La Doctrina Carranza y su legado para la Doctrina Estrada

Durante la Revolución mexicana y sobre la base de las experiencias del pasado, Venustiano Carranza proclamó al Estado como rector de la actividad económica y limitó la entrada de los capitales foráneos. Además, se elevaron a la categoría de principios de la política exterior, la no intervención, la autodeterminación, la igualdad jurídica entre mexicanos y extranjeros, así como el respeto a la soberanía de los Estados.

Los eventos de la Revolución Mexicana, así como las intrigas de la Embajada norteamericana, en contubernio con los inversionistas extranjeros, y los intereses de malos mexicanos, terminaron con la vida de Francisco I. Madero, cuya forma de pensar no convenía a los intereses foráneos, en tanto sostenía que los extranjeros no debían gozar de privilegios diferentes a los de los mexicanos, como se expuso en líneas precedentes. A pesar de que no estuvo en condiciones de poner en práctica sus brillantes ideas, dejó un gran legado a su sucesor, Venustiano Carranza, quien hábilmente recogió todos esos pensamientos y, con estos antecedentes, enunció la doctrina Carranza que constituyó la parte medular de la práctica internacional de México, la que le dio un gran prestigio a escala mundial y le permitió ser el vocero de la comunidad latinoamericana en diversas ocasiones, en foros internacionales.

La Revolución Mexicana, periodo en el que se reafirmó la identidad nacional, a través de la lucha para terminar con el porfiriato, también fue la era de consolidación de la política exterior del país.

El éxito del gobierno de Madero radica en haber formulado los principios fundamentales de la política exterior de México. Mientras que a Carranza le corresponde el mérito de haber acumulado las experiencias jurídico históricas del país que se convirtieron en práctica internacional y finalmente, en jurisprudencia. Esto fue posible gracias a que el movimiento revolucionario permitió profundos cambios estructurales de carácter económico y social, y porque se modificaron las relaciones de poder. El factor más importante fue que la política del Estado mexicano se consolidó internamente, lo que le permitió asumir una práctica internacional sólida es decir una política exterior fuerte.

Las primeras actividades que realizaron las potencias extranjeras, durante y después de la Revolución Mexicana, fueron para reclamar la protección diplomática a sus nacionales, así como a sus propiedades, tratando de violar la soberanía y las leyes nacionales. Varios elementos confluyeron en estas reclamaciones, el reconocimiento de otros gobiernos, las exigencias de

protección a extranjeros y la deuda externa, así como el alto grado de participación de la inversión extranjera norteamericana en los sectores más dinámicos de la economía mexicana, se combinaron con una de las mayores crisis políticas que vivió este país durante el siglo XX, por lo que el gobierno carrancista tuvo que establecer las bases jurídicas que en el futuro regirían las relaciones de México con el exterior, y éste marco legal quedó plasmado en el artículo 27 de la Constitución de 1917, en el que se le otorga al Estado el papel rector en la actividad económica, limitando a los capitales foráneos.

En dicho artículo le reintegró a la Nación el dominio sobre los recursos naturales y se reconoció la igualdad entre mexicanos y extranjeros, terminando definitivamente con el recurso de la protección de sus gobiernos, que en el pasado provocó las invasiones armadas y toda clase de reclamaciones.

La aplicación de la nueva legislación trajo consigo las protestas inmediatas lo cual obligó al gobierno mexicano a establecer una estrategia de política exterior. Con la Revolución se inició una nueva etapa de la diplomacia mexicana; la política exterior se convirtió en la línea de defensa externa de las reformas que produjo dicho movimiento<sup>69</sup>. La llamada doctrina Carranza constituyó una de las expresiones más concretas de la nueva estrategia destinada a enfrentar la difícil tarea de garantizar la soberanía económica y política de la Nación. Los postulados que contiene son: 1º. igualdad jurídica de los Estados, 2º. no intervención, 3º. igualdad de nacionales y extranjeros ante la ley, reflejan los altos niveles de intervención que existían en México durante la lucha civil, al mismo tiempo que definen la conducta a seguir por el México posrevolucionario<sup>70</sup>.

Carranza, durante su tercer informe de gobierno, dado el 1o. De septiembre de 1918 expuso los principios fundamentales de la política exterior que México seguiría, los cuales han tenido una vigencia de más de setenta años y que le dieron a este país el respeto de la comunidad internacional, y lo colocaron en el papel de líder de América Latina, por abanderar las causas de la región. Carranza declaró:

“... el mutuo respeto a las instituciones y a las leyes, así como la firme y constante voluntad de no intervenir jamás, bajo ningún pretexto en los asuntos interiores de otros países, el Ejecutivo, a mi cargo, ha seguido procurando al mismo tiempo obtener para México un tratamiento igual al que otorga, esto es, que se le considere en calidad de Nación soberana, como al igual de los demás pueblos, que sean respetadas sus leyes y sus instituciones y que no se intervenga en ninguna forma en sus negocios interiores”<sup>71</sup>.

Resumiendo, el objetivo principal de la doctrina Carranza era hacer prevalecer la soberanía nacional, compuesta por tres atributos, 1) integridad territorial, 2) autodeterminación, 3)

<sup>69</sup> Mario Ojeda, Alcances y límites de la política exterior de México, México, El Colegio de México, 1976, p. 4.

<sup>70</sup> Consuelo Dávila, “la política exterior de la Revolución Mexicana”. Relaciones Internacionales, México, FCP y S, UNAM, No. 65 (julio – septiembre 1992) p. 66.

<sup>71</sup> La labor internacional de la revolución constitucionista de México, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Imprenta de la Secretaría de Gobernación 1918 pp. 481- 493.

independencia económica<sup>72</sup>. Estos conceptos se modificaron a fines del siglo XX, cambiando el rumbo de la política exterior de México para adaptarse al nuevo contexto internacional.

El azaroso proceso de estabilización de los primeros gobiernos emanados de la Revolución Mexicana conllevó a los asesinatos de Venustiano Carranza y después al de Álvaro Obregón; también los frecuentes cambios de gobierno hasta 1936, año en el que se presentaron grandes dificultades en la política interna, que impidieron que se pusieran en práctica los principios histórico-jurídicos, fruto de las experiencias vividas por el país desde que nació a la vida independiente.

Durante esos años de inestabilidad, la política exterior de México, además de perseguir los objetivos tradicionales en materia de seguridad nacional ( término que se empleó hasta después de la Segunda Guerra Mundial) procuró aislar al país para consolidar el poder en las esferas internas. Así, se mantuvo más o menos alejado del escenario internacional, concentrando su atención únicamente en los vecinos más próximos.

El mérito de Carranza consistió en haber obtenido una mayor independencia nacional dentro de los estrechos márgenes que le permitían la situación interna y la trayectoria histórica del país, así como el contexto internacional.

Las ideas del presidente de México en materia internacional se llevaron a la práctica con firmeza en hechos concretos. Para él la persistencia de intereses privilegiados resultaba antagónica con la existencia del poder nacional, por ello para existir México como Estado nacional independiente, la Revolución debería conseguir el poder político sin restricciones. La parte central de la política exterior de Carranza fue la de oponerse a la intervención militar y diplomática de otros países, en especial de Estados Unidos. Sostenía que estaba de acuerdo en la cooperación internacional más no en la intervención o intimidación<sup>73</sup>. La igualdad entre los países, el que ningún Nación pudiera intervenir en los asuntos de otra, que ningún extranjero pretendiera tener una situación mejor que la de los ciudadanos del país en donde residiera, el mutuo respeto a las instituciones y a las leyes eran los principios que defendía este presidente.

Carranza fue firme con los norteamericanos cuando invadieron Veracruz con el pretexto de derrocar a Victoriano Huerta, exigió el retiro de las tropas por que significaba una violación a la soberanía nacional, difícil de justificar, aun con los argumentos del presidente norteamericano Wilson, en el año de 1914. En la correspondencia de la época se puede constatar su actitud inflexible y decidida

La intervención norteamericana a territorio mexicano fue un hecho importante, según lo afirmaba el gran diplomático Isidro Fabela; quien consideró que la imagen mundial de Estados Unidos como país defensor de las instituciones libres y de la democracia cambió después de la ocupación de Veracruz. Esta era una lección que debían aprender el resto de las naciones latinoamericanas quienes no tenían más recurso que tratar de ser justas, así como fortalecer y mantener vivo el espíritu de la defensa.

---

<sup>72</sup> C. Dávila ,op., cit., p.67.

<sup>73</sup> . Política Exterior de México 175 años de historia, op., .cit., p. 237.

Posteriormente, con objeto de resolver las diferencias con Estados Unidos, se organizó la conferencia del grupo llamado ABC (Argentina, Brasil y Chile) que pretendía convertirse en mediador en el conflicto entre Estados Unidos y México, pero Carranza no aceptó asistir a la conferencia por considerar que se estaban inmiscuyendo en asuntos internos, más adelante se amplía este punto.

Como ya se mencionó Carranza estableció las bases de la política exterior del México actual; sus directrices se derivaron de la Constitución de 1917, y se fueron refinando de acuerdo con la mejor forma de afrontar los problemas internacionales que se presentaban. Sin embargo, los intereses extranjeros afectados por la Revolución continuaban insistiendo en recuperar sus privilegios, y como Carranza no cedió y defendió por primera vez el derecho del país sobre sus recursos económicos, refiriéndose en concreto al petróleo, los inversionistas extranjeros estaban bastante molestos y argumentaban que el país tenía necesidad de apoyo científico y técnico.

La doctrina Carranza, enunciada en 1918 fue la respuesta del gobierno a las presiones que las compañías petroleras, afectadas por la legislación emanada de la Constitución de 1917, ejercían para preservar sus intereses. Fue la aportación más significativa de este presidente, su trascendencia queda de manifiesto en el hecho de que cuando se estaba formando la Sociedad de Naciones, después de la Primera Guerra Mundial, México no fue invitado como miembro fundador. Era la manera del presidente norteamericano Wilson de expresar su rechazo frente a la actitud de Carranza. Sin embargo, con otros presidentes, como Álvaro Obregón la situación sufrió un leve cambio.

La política seguida por Venustiano Carranza sirvió de base para formular posteriormente la Doctrina Estrada. Política que consiste en la aplicación de los principios de: 1º. libre autodeterminación de los pueblos 2º. no intervención en los asuntos internos de los Estados, en los casos de cambios de régimen, se refiere, en particular, a que el gobierno de México no emite calificación alguna sobre la legalidad o legitimidad de los nuevos gobiernos, ni les otorga reconocimiento, se limita a mantener o a retirar a sus representantes diplomáticos en las Naciones afectadas y a continuar aceptando a sus agentes diplomáticos cuando lo considere procedente.

Genaro Estrada Félix, Secretario de Relaciones Exteriores de México declaró, el 27 de septiembre de 1930, a raíz de varios golpes de Estado ocurridos en América Latina, impugnando la práctica seguida por los Estados Unidos, casi siempre en detrimento de las Naciones de América Latina y muy particularmente de México, de utilizar el reconocimiento de los gobiernos como medio de presión política para obtener concesiones, ventajas o privilegios de los países que sufren crisis políticas y cambios de gobierno<sup>74</sup>.

La doctrina Estrada ha sido muy discutida pues se dice que su contenido no está claro, sin embargo tiene la virtud de que ha sido utilizada con "éxito" en muchos conflictos internacionales, inclusive durante el siglo XIX, antes de que fuera integrada como precepto. Por ejemplo, se aplicó en la Guerra del Pacífico entre Chile, Perú y Bolivia, en donde México decidió retirar a su representante diplomático en Chile. Es correcta la apreciación de que esta Doctrina permite

---

<sup>74</sup> Edmundo. Hernández Vela., Diccionario de política internacional, México, Ed. Porrúa., 1999, .p. 335.

variadas, y a veces contradictorias; interpretaciones, pero ello se explica porque fue elaborada en momentos en que México y el resto de la América Latina, pasaban por situaciones de constante amenaza de invasión. Fue el primer paso de México en un camino de afirmación internacional; el inicio de un conjunto de tesis que habría de sostener en los foros internacionales y que lo colocaron en una posición destacada dentro de la comunidad mundial. Desde otro punto de vista, la Doctrina Estrada constituyó un vehículo de propaganda para el país, porque merced al nombre que pronto alcanzó, los internacionalistas empezaron a tomar en cuenta a México en sus escritos, y a discutir sus actitudes respecto del orden internacional<sup>75</sup>.

Esta doctrina es importante porque contiene una protesta del gobierno de México ante la práctica arbitraria de las potencias para otorgar el reconocimiento de un gobierno, evitando así el intervencionismo en un país débil.

Al paso del tiempo, cobró fuerza durante la IX novena conferencia Interamericana de Bogotá, en 1948, cuando quedó plasmada en la resolución XXV. Su espíritu es que cuando se reconozca un nuevo régimen, debe efectuarse sin tratar de obtener del gobierno en cuestión ninguna ventaja internacional indebida. Esta resolución contenía exactamente el espíritu que Genaro Estrada tenía en mente cuando la enunció.

#### 2.6.2 carranza y la solidaridad latinoamericana

Como el gobierno de Estados Unidos no retiraba sus tropas del puerto de Veracruz y esta situación era considerada como una invasión con otros propósitos, el gobierno mexicano giró notas a las cancillerías de los países latinoamericanos explicando las causas de la tirantez de la situación con el vecino del norte, se aclaraba que la invasión ya tenía otros objetivos ya que ahora se exigía la protección de los extranjeros y de sus bienes. La explicación del gobierno mexicano era que ni en tiempos de guerra ni en tiempos de paz, se podía garantizar protección especial para estas personas, que gozarían de las mismas garantías que los nacionales. Resultaba improcedente la petición de los extranjeros, ya que después de tener una condición privilegiada en tiempos de paz, pidieran además, protección extraordinaria en tiempos de guerra, lo cual resultaba atentatorio en contra de países débiles como México. Consideraba que esta experiencia debía hacer reflexionar a los países débiles para que contemplaran la limitación en la adquisición de bienes por parte de ciudadanos de potencias extranjeras, si no renunciaban a la protección de sus gobiernos.

Lo que Carranza pretendió al brindar este tipo de explicaciones a los países latinoamericanos fue apelar a su solidaridad para protegerse mutuamente:

"Nosotros los latinoamericanos que no tenemos ni cañones ni acorazados, tendremos que implantar el principio que debe existir en el universo para establecer la paz, que no existirá mientras haya

---

<sup>75</sup> César Sepúlveda, "Actualidad de la Doctrina Estrada" *en Genari Estrada.: Diplomático y Escritor*. Colección del Archivo Histórico Diplomático Mexicano, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1978, p. 46.

diferencias en las naciones, mientras que las leyes que las rijan no sean las mismas, y sobre todo, mientras no reine la justicia sobre la tierra”<sup>76</sup>.

En párrafos precedentes se hizo referencia al apoyo que los países latinoamericanos le dieron a México en el momento de su independencia, tal vez por esa razón Carranza trató de revivir ese sentimiento que unía a la comunidad latinoamericana. Tenía la idea de que debían unirse, como lo hicieron en el momento de la lucha, para que en la época de paz y de reconstrucción, después de esa guerra que ocasionó una transformación en todas las Naciones, alcanzaran la meta de sus aspiraciones, logrando el engrandecimiento de toda la América española, que por su poca significación no tenía todavía el lugar distinguido que le correspondía en el desarrollo de la humanidad.

Carranza siempre tuvo en mente que la única forma de avanzar frente a las naciones poderosas, era uniéndose, de ahí que en sus discursos insistiera:

“Los que al principio creyeron que estaban sujetos a la paz y al orden constitucional, la soberanía de la Nación mexicana, y la misma soberanía de todas las naciones latinoamericanas, tendrán que comprender que si no obran desde luego dichas Naciones en el mismo sentido que nosotros, tendrán que hacerlo más adelante por fuerza, puesto que llegarán a encontrarse en una situación que las obligará a conquistar sus libertades.

Ya es tiempo que la América Latina sepa que nosotros hemos ganado con la lucha interior el establecimiento de la justicia y el derecho, y que esta lucha servirá de ejemplo para que esos pueblos formen sus soberanías, sus instituciones y la libertad de sus ciudadanos. La lucha nuestra será comienzo de una lucha universal que de paso a una era de justicia, en que establezca el principio del respeto que los pueblos grandes deben tener por los pueblos débiles. Deben ir acabando poco a poco todos los exclusivismos y todos los privilegios. El individuo que va de una Nación a otra debe sujetarse en ella a las consecuencias, y no debe tener más garantías ni más derechos que los que tienen los nacionales.

Reinará sobre la tierra la verdadera justicia cuando cada ciudadano en cualquier punto que pise del planeta, se encuentre bajo su propia nacionalidad. No más bayonetas, no más cañones, ni más acorazados para ir detrás de un hombre que por mercantilismo va a buscar fortuna y a explotar las riquezas de otros países y que cree que debe tener más garantías que cualquiera de los ciudadanos de su país que trabajan honradamente”<sup>77</sup>.

En este fragmento de discurso queda perfectamente claro el pensamiento del presidente Carranza respecto a los asuntos internacionales: las grandes potencias y los países latinoamericanos. Rechazaba cualquier tipo de intervención por parte de los poderosos y exigía el respeto al derecho internacional, con lo cual sentó el precedente de la política exterior de México, durante gran parte del siglo XX.

---

<sup>76</sup> Política Exterior de México. 175 años de historia, op., cit., p. 245-246

<sup>77</sup> Ibidem, pp. 246-247.

Por otra parte, Carranza comprendió que las relaciones con Estados Unidos se tornaban muy difíciles por la invasión de México en 1914, y tomó una actitud firme ante ella exigiendo el retiro de las tropas norteamericanas, como se analiza a continuación.

### 2.6.3 Conferencias del ABC

Carranza fue terminante cuando se enteró de la ocupación del puerto de Veracruz, declaró que las fuerzas de Estados Unidos habían invadido el territorio nacional, y violado la soberanía de México al atacar y posesionarse de dicho puerto. Estaba consciente de que su declaración podía arrastrar a las dos Naciones a una guerra desigual, pero la posición de México sería digna. Exigió la desocupación de Veracruz, así como el cese de las hostilidades. Los Estados Unidos hábilmente involucraron a tres países latinoamericanos, Argentina, Brasil y Chile, para que mediaran en el conflicto, durante la segunda mitad de 1914, pero Carranza no modificó su decisión y reiteró que no había otra opción que la del retiro de las tropas norteamericanas sin condiciones, posición que siempre sostuvo en la correspondencia cursada con el presidente Woodrow Wilson.

El presidente norteamericano logró intimidar al gobierno mexicano con su actitud bélica, pero nada más; los constitucionalistas también condenaron la invasión.

Las conferencias del Grupo ABC tuvieron lugar en un territorio neutral, que fue Niagara Falls, Canadá. Los representantes elegidos fueron: Rómulo S. Naón, Dominicio da Gama y Eduardo Suárez Mújica, los cuales ofrecieron sus servicios para el arreglo pacífico y amistoso entre ambos países. El presidente estadounidense, en esta complicada trama, pretendió que parte de la negociación incluyera la elección de un gobierno provisional que representara a la mayoría de los partidos políticos, con el objetivo de establecer uno permanente, que se comprometiera a eliminar las causas que habían provocado la invasión, esta propuesta se debía también a que ya no deseaban que Huerta estuviera en el poder.

Los delegados de filiación huertista aceptaron la propuesta de Estados Unidos en el sentido de que Huerta tuviera una salida tranquila del poder y que se buscara a un presidente neutral, el que sería reconocido de inmediato por Wilson. Con ello se dejó muy claro ante el mundo la imagen de que, Estados Unidos de ninguna manera pretendía adueñarse del territorio mexicano.

Los mediadores invitaron a Carranza para que asistiera a las negociaciones, él accedió pero, al día siguiente cuando se enteró que una de las condiciones era suspender las hostilidades contra Huerta, se negó a participar, porque consideró que la mediación del ABC, era una franca intromisión en los asuntos internos de México y que el conflicto internacional era independiente de la lucha interna<sup>78</sup>. Ante esta posición, Wilson marginó a los representantes del ABC y trató de negociar con sus propios representantes y con los de Carranza, en Washington. Los negociadores norteamericanos hicieron saber a los mexicanos que su presidente entendía la posición del Jefe revolucionario y que por esa razón había ordenado que las tropas no se movieran hasta que los

---

<sup>78</sup> Berta Ulloa, *México y el Mundo. Historia de sus relaciones exteriores.*, México, Senado de la República, tomo V, año 2000, p. 287.

revolucionarios entraran a tomar la ciudad de México y estuvieran en condiciones de proteger las vidas de los extranjeros que ahí se encontraban, además, declararon que, a pesar de la prohibición de vender armas, el gobierno estadounidense estaba dispuesto a ordenar que si se les proporcionaran armas a los constitucionalistas mexicanos, siempre y cuando Carranza aceptara que el ABC llevara a cabo la negociación para resolver el asunto en cuestión. El soborno era una práctica que con frecuencia utilizaba el presidente Wilson y en esta ocasión, pretendió aplicarla con el Jefe constitucionalista.

El gobierno de Wilson también amenazó a los revolucionarios con tomar el puerto de Tampico si ellos no lo hacían, la razón que esgrimieron en esa ocasión fue proteger los pozos petroleros. Esta situación no ocurrió porque los constitucionalistas derrotaron a los huertistas, y pudieron entrar a la Ciudad de México, y posteriormente, apoderarse de Tampico, sin dañar las instalaciones extranjeras.

No obstante que el presidente de Estados Unidos, expresó en diversas ocasiones, que el gobierno de Huerta era completamente ilegítimo y que, por lo tanto, no podía gozar de reconocimiento, lo cierto es que tampoco se prestó a reconocer al gobierno constitucionalista, ni le facilitó el aprovisionamiento del material de guerra indispensable para la lucha<sup>79</sup>. La actitud ambivalente del gobierno norteamericano fue su característica durante ese período y la mantuvo por un lapso considerable<sup>80</sup>.

Las pláticas en Niagara Falls fueron el 20 de mayo de 1914, pero solo con la participación de huertistas, la posición y el rechazo de Carranza a la reunión se explicó en páginas anteriores. El protocolo que se siguió constó de tres artículos que declaraban:

I. Los contendientes mexicanos organizarán de común acuerdo un gobierno provisional; II. El cual, una vez constituido, será reconocido por los Estados Unidos y se restablecerán las relaciones diplomáticas, sin reclamar indemnización de guerra ni otra satisfacción internacional; proclamará amnistía absoluta a los extranjeros por delitos cometidos durante la Guerra Civil, y negociará la constitución de comisionados para el arreglo de las reclamaciones extranjeras por daños durante la contienda civil, III. Los gobiernos mediadores reconocerán al gobierno provisional.

Con la lectura de este protocolo se expresa la posición entreguista de los huertistas, que estaban de acuerdo en que el gobierno norteamericano interviniera en asuntos internos, y también aceptaban el apoyo de los representantes de los tres países porque siempre tuvieron buenas relaciones; como era de esperarse, esos acuerdos no se tomaron en cuenta.

Ante los acuerdos, Carranza se sorprendió de que sin la representación de los constitucionalistas, se hubiera llegado a un acuerdo para resolver un conflicto internacional. El presidente Wilson pidió a los comisionados en Niagara Falls, que invitaran a Carranza para que enviara algún representante a las conferencias. El Jefe Constitucionalista envió a sus delegados pero solo para comunicarles que, rechazaba la mediación porque implicaba la intervención en

---

<sup>79</sup> *México a través de sus informes presidenciales. La política exterior de México.* México, Secretaría de Relaciones Exteriores, tomo 3, 1976. p. 206.

<sup>80</sup> Idem

asuntos internos. Consideraba que los mexicanos tenían derecho a librar su propia lucha sin necesidad de recurrir a la mediación internacional.

Los comisionados se molestaron mucho por la actitud de los representantes de Carranza, sin embargo, el presidente Wilson cambió de táctica y sugirió que los carrancistas y los huertistas arreglaran sus diferencias entre sí, para que convinieran en el nombramiento de un presidente provisional que lograra la pacificación del país. Por supuesto que el acuerdo al que llegaron los mexicanos sería propuesto al ABC y serviría de base para el arreglo con Estados Unidos. Carranza contestó que cualquier transacción era fatal para la libertad y la paz del país, además de que todos los jefes constitucionalistas estaban en contra de un arreglo con los huertistas. Finalmente, estos últimos abandonaron la lucha y viajaron a Europa.

El triunfo definitivo del ejército constitucionalista se logró después de combatir contra los seguidores de Huerta, casi durante un año y medio. Carranza asumió la presidencia de la República y fue cuando definitivamente rechazó la mediación de los comisionados del ABC, y del presidente Wilson, quien deseaba tener un papel protagónico. Todo ello fue posible gracias a la firmeza de convicciones y a la habilidad política que tuvo Carranza.

El Secretario de Relaciones Exteriores del gobierno constitucionalista, Isidro Fabela, exigió el 15 de agosto de 1914 el retiro de los invasores norteamericanos, informó al Departamento de Estado que Huerta ya había abandonado el país, por lo que ya no existía motivo alguno para que sus tropas estuvieran estacionadas en Veracruz. Wilson había informado al Congreso que la ocupación de este puerto era un acto de represalia a Huerta, en virtud de que había ofendido a la Nación norteamericana, pero que de ninguna manera iba dirigido al pueblo mexicano. Finalmente, las tropas extranjeras salieron de Veracruz, de la misma forma en que entraron, es decir, sin condiciones, sin convenio alguno, y así concluyó este triste capítulo de la historia de México y su vecino del norte. Después de largas negociaciones se reunieron por última vez los comisionados del gobierno de México y de Estados Unidos y acordaron hacer tres recomendaciones: 1º. el restablecimiento normal de las relaciones diplomáticas para obtener la protección adecuada a los extranjeros y sus propiedades; 2º. el establecimiento de una comisión de reclamaciones; y 3º. la eliminación de las causas de fricciones entre los dos pueblos, -entre las cuales especificaron los mexicanos- estaba la presencia de las tropas norteamericanas en su territorio. El 16 de enero de 1917 se anunció oficialmente el retiro de la expedición y el 30 del mismo mes empezó la evacuación.

A modo de conclusión se exponen cuáles son los principios de la política exterior que México adoptó de su experiencia histórica a partir de la independencia.

Este país ha demostrado una extraordinaria capacidad para anticipar, definir y hacer realidad principios y criterios como producto de una interpretación realista y adecuada de las condicionantes de su momento histórico; así como la protección de sus intereses.

La política exterior de México ha sido creativa porque siempre surgió del conocimiento de situaciones concretas a las que encontró formas de respuesta.

La diplomacia mexicana se desarrolló, para fortalecer el proyecto nacional y la percepción del mundo; por ello, se conformó una política exterior independiente, que en un país débil, se sustentó en el derecho y la jurisprudencia.

La política exterior durante este período histórico fue diseñada fundamentalmente para la defensa de los intereses nacionales internos, de ahí se desprende que su fin último durante gran parte del siglo XX, fue la defensa de la soberanía nacional, aunque con el tiempo este concepto haya ido cambiando de significado. En los primeros años de vida independiente la preocupación consistía en mantener la independencia política, más tarde, cuando el expansionismo norteamericano apareció, la preocupación central fue la integridad del territorio nacional.

Cuando las potencias extranjeras tuvieron excedentes de capital y empezaron a invertir en México se convirtieron en una amenaza económica, como lo demuestra la intervención francesa, entonces, se trataba de evitar a toda costa que el factor económico fuera un pretexto para la intervención militar y política.

De esta manera, el término soberanía era sinónimo de autodeterminación y de no intervención.

El Estado mexicano tuvo que recurrir a diferentes tácticas para enfrentar los problemas que amenazaban su soberanía, además de haber recurrido a diversos aliados, sin embargo, ha existido una constante, la solidaridad latinoamericana.

La Revolución Mexicana inició una etapa en la que la política exterior se utilizó para defender las reformas surgidas del movimiento armado. También, se sintetizaron las experiencias históricas para formular un cuerpo doctrinario que rigió el comportamiento internacional, durante gran parte del siglo XX.

En el siguiente capítulo se analiza cómo esos principios se pusieron en práctica.

### 3. LOS PRINCIPIOS DE POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO: GÉNESIS DEL LIDERAZGO EN AMÉRICA LATINA.

En el desarrollo del presente capítulo se hace referencia a las acciones que llevó a cabo el gobierno mexicano para la consecución de sus metas, utilizando medios pacíficos, entre los que destacan las negociaciones diplomáticas que fueron el pilar de la política exterior de México y, que le permitieron poner en práctica los principios, doctrinarios que había formulado a través de su experiencia histórica.

La Revolución de 1910 realizó un reacomodo en la sociedad mexicana, partiendo de alianzas entre la clase media, sector campesino y obrero. El Estado fue el motor de la economía y con la burguesía industrial, comercial y financiera que poco a poco fue ganando terreno, estableció los fundamentos para una estabilidad política y social de muchos años. No obstante, durante los primeros años que le sucedieron a la Revolución la economía decayó, aunado a esto se presentó la gran depresión mundial entre 1929 – 1930.

Después de la Revolución Mexicana vino un periodo difícil en las relaciones de México con Estados Unidos y algunas potencias europeas que tenían intereses económicos y que por la acción bélica resultaron perjudicados. Para los sucesivos gobiernos revolucionarios no fue fácil lograr la estabilidad del país ya que como resultado de los cambios sociales y políticos había que efectuar varias nacionalizaciones, hecho que irremediablemente trastocaría los intereses extranjeros, siendo Lázaro Cárdenas el que llevó a cabo esas reformas.

Durante la presidencia de Lázaro Cárdenas que se inició en 1934, el capital foráneo contaba con el 99 por ciento de la actividad petrolera del país, 79 por ciento del sistema ferroviario y tranviario, 100 por ciento de la producción eléctrica y 98 por ciento de la minería<sup>81</sup>. Cárdenas en su plan de gobierno proponía la nacionalización del subsuelo petrolero y el aumento de la participación estatal en las ganancias de las empresas dedicadas a la explotación de los recursos naturales como las minas. Se propuso llevar a cabo la “positiva revolución económica y social de México”<sup>82</sup>

Lázaro Cárdenas emprendió transformaciones de gran magnitud con sus reformas políticas como la nacionalización del petróleo, acto que despertó una fuerte oposición dentro y fuera del país. Ante la sorpresa de los inversionistas europeos, a finales de 1937 el gobierno estadounidense aceptó la nacionalización sin oponer mayor resistencia, debido a que en esos momentos su prioridad era consolidar una buena relación con México a fin de lograr una meta fundamental dentro de su interés nacional, establecer un sistema de seguridad continental, basándose en la política de “la buena vecindad”<sup>83</sup>.

---

<sup>81</sup> Lorenzo Meyer, “La marca del nacionalismo” en México y el mundo, historia de sus relaciones exteriores. México, Senado de la República, tomo VI, 2000, p. 138.

<sup>82</sup> Graciela Arroyo, La evolución de las relaciones entre México y Rumanía en el contexto internacional del siglo XX. México, UNAM, 1981, p. 138.

<sup>83</sup> *Ibidem* p. 160

En ese período crucial, México comprendió que debía llegar a un buen entendimiento con Estados Unidos, por lo que transformó de modo significativo su política exterior para con su vecino, de ahí, la siguiente reflexión de Cárdenas: “Si es conveniente por todos conceptos mantener buenas relaciones con todos los países del mundo, es de necesidad tenerlas buenas con los vecinos”<sup>84</sup>.

Con el apoyo gubernamental, la industria básica e intermedia creció y con ella los empresarios y los obreros consolidaban su organización gremial y política en vista de la defensa de sus intereses<sup>85</sup>. Se puede decir que en el periodo cardenista la política económica adoptada influyó en la aceleración de la modernización de la agricultura y de la industria. Este presidente impulsó la consolidación de un desarrollo industrial manejado por los empresarios nacionales, por el Estado y por los trabajadores fundamentalmente orientada al ensanchamiento del mercado interno. Un gran sustento de Cárdenas lo constituyeron las agrupaciones gremiales como la Central de Trabajadores de México (CTM) y la Federación de Sindicatos y Trabajadores del Estado (FESTE), la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX).

Los aranceles elevados que se impusieron a los productos importados crearon una barrea de protección para los productos nacionales, pero con las facilidades que ofrecía el gobierno a la industria nacional se propició la etapa de la industrialización sustitutiva que dio nacimiento a un periodo muy importante en la vida de México, modelo que se agotará en la década de los años 70.

Posteriormente, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, un difícil tramo de la historia, no solo para México, sino para todo el mundo, los mexicanos experimentaron una nueva época en las relaciones con el exterior, caracterizada por la dependencia de México respecto de Estados Unidos, ya que la conflagración mundial conjuntó algunos de sus intereses, las razones de este hecho se mencionan más adelante.

Los Estados Unidos necesitaron de México porque cuando los jóvenes estadounidenses se fueron a la guerra, los trabajadores migratorios, substituyeron la fuerza de trabajo que hacía falta en el campo, para evitar que esa Nación se estancara en su producción y asegurar que los soldados tuvieran los alimentos necesarios. Fue precisamente durante esta época cuando surgió el Programa Bracero.

Además, el inicio de la Segunda Guerra Mundial provocó que la economía de los Estados Unidos creciera rápidamente al abastecer a los países contendientes de todo tipo de material bélico. Durante el período de 1939 - 1945, se intensificó la producción de armas por lo que la población tuvo que abandonar la producción del campo para dedicarse al sector industrial, lo que reportó grandes ganancias ante la falta de mano de obra rural consecuentemente al ser abandonado el campo, los trabajadores migratorios mexicanos fueron muy solicitados, en especial en los estados de Arizona, Nuevo México y Texas, con el fin de hacerse cargo de la producción de algodón, principalmente, por lo que el gobierno de Estados Unidos firmó con México un convenio sobre trabajadores migratorios, el 4 de agosto de 1942, este último demandó la defensa de sus

---

<sup>84</sup> L. G. Zorrilla, op., cit., vol. III, p. 49.

<sup>85</sup> Francisco R. Dávila, Del milagro a la crisis, la ilusión...el miedo...y la nueva esperanza. México, Fontamara 1995, p. 46.

ciudadanos, pero desafortunadamente desde el principio este programa nació con problemas ya que el gobierno estadounidense no respetó ni la mitad de las demandas de México.

El programa establecía garantías para los migrantes como la igualdad de salario con el de los estadounidenses, el pago de gastos de transporte, así como de viáticos, también deberían contar con un servicio médico. Ninguna de estas condiciones se cumplió además, los trabajadores siempre recibieron un trato discriminatorio.

Sin embargo, el gobierno mexicano trató de complacer al norteamericano, al mismo tiempo que resolvía un viejo problema de desempleo para su población agrícola.

A pesar de que la actitud del gobierno mexicano estaba encaminada a establecer una relación más cordial y armoniosa para superar los problemas surgidos de la expropiación del petróleo y las reclamaciones por deudas ocasionadas durante la revuelta revolucionaria, se enfrentó con el hecho de que Estados Unidos aprovechó y explotó la mano de obra mexicana, y no respetó ninguno de los derechos que los trabajadores tenían como seres humanos. México solo se proponía colocar en el mercado a sus trabajadores con el objeto de obtener divisas, porque el gobierno había diseñado un plan de crecimiento y no contaba con liquidez económica para desarrollarlo.

La situación internacional determinó que, en esos momentos, el único país con el que México podía tener un acercamiento era precisamente Estados Unidos; se requería de mano de obra y minerales para la industria bélica, puede afirmarse que el contexto internacional obligó al fortalecimiento de las relaciones bilaterales.

Tan difíciles se habían tornado las relaciones de México con Estados Unidos, que durante muchos años no se había llevado a cabo una entrevista de los dos presidentes. Después de muchos años, en la historia de estos dos países un presidente norteamericano pisó de nuevo territorio mexicano. La última visita fronteriza la habían realizado los presidentes Díaz y Taft, hacía 30 años. Ahora se reunían Ávila Camacho y Roosevelt, en abril de 1943, en Monterrey. Cabe destacar que estos fueron de los mejores momentos de acercamiento de las relaciones mexicano norteamericanas<sup>86</sup>.

En vista de las tensiones que había entre los dos países, primero por la Revolución Mexicana y después por la expropiación petrolera y de los ferrocarriles, el gobierno de Ávila Camacho consideró que era el momento oportuno para limar asperezas ya que además tenía necesidad de préstamos, para poner en práctica sus proyectos de desarrollo.

Debido a la guerra se aceleró la economía norteamericana, pero también la mexicana lo hizo; se reorganizó para proporcionar a los estadounidenses los minerales estratégicos, así como otras materias primas que le permitieron mantener sus niveles de producción a esta potencia mundial.

Debido a la situación internacional, para el gobierno mexicano era importante contar con esas buenas relaciones, es más las necesitaba para impulsar su programa de reconciliación, consolidación y desarrollo económico<sup>87</sup>. Por ejemplo, se le autorizaron créditos internacionales casi

---

<sup>86</sup> Walter Astié Burgos, *El Águila Bicéfala*, México, Ed. Ariel Divulgación, 1995, p.127.

<sup>87</sup> W. Aastíe-Burgos, op., cit., p. 127.

de inmediato, que le eran muy necesarios para apoyar su programa de industrialización, aunque ello conllevaba el riesgo de caer en una gran dependencia.

Más adelante se tratará sobre la solución que México encontró para enfrentar el problema de la dependencia creciente con respecto de los Estados Unidos; mientras cuidaba sus relaciones necesariamente amistosas. La situación internacional jugó un papel para que se produjera el acercamiento entre estos dos países que en el pasado tuvieron muchas diferencias. En otras palabras, los factores externos modificaron la situación interna de México, al mismo tiempo que provocaron el acercamiento con sus vecinos del sur, tema que se analiza a continuación.

### 3.1 LAS RELACIONES BILATERALES CON AMÉRICA LATINA.

Las relaciones de México con los vecinos del sur, por ejemplo, con Guatemala, también fueron buenas debido a que ambos países se encontraban del mismo lado con respecto a los contendientes en la guerra. Los dos intervinieron las propiedades de los alemanes en sus territorios, especialmente en la zona cafetalera, además los expulsaron de sus países y los concentraron en Texas, para evitar que crearan problemas.

Estos dos países consideraban la presencia de los alemanes en su territorio como una posible amenaza a su seguridad nacional, por lo que tenían que controlar la situación. Durante el período referido tuvieron objetivos muy concretos de carácter político para salvaguardar sus territorios. El buen momento de las relaciones entre México y Guatemala estuvo acompañado de una imagen positiva en la prensa, a tal grado que el diario guatemalteco "El Imparcial" en octubre de 1942, dedicó un número a México, para mejorar su imagen en ese país, algo insólito, aunque debe aclararse que el acto tuvo patrocinadores mexicanos, incluida la Secretaría de Gobernación<sup>88</sup>.

Por su parte, México organizó un concierto en honor del pueblo de Guatemala, como se puede apreciar ambos gobiernos utilizaron a los medios de comunicación como parte de su estrategia de política exterior. Como resultado de las buenas relaciones, la compañía Mexicana de Aviación obtuvo la autorización para realizar cuatro vuelos semanales a Guatemala; mientras, México aceptó que los aviones guatemaltecos hicieran paradas técnicas para abastecerse de combustible en sus viajes hacia Estados Unidos.

La estrategia mexicana para estar en buenos términos con el vecino del sur incluyó que el piloto mexicano Francisco Sarabia realizara un viaje de buena voluntad a Guatemala, donde era bien conocido porque trabajó como gerente de Transportes Aéreos de Chiapas.

De la misma forma los dos países intercambiaron regalos y llevaron a cabo diversas visitas de personajes importantes dentro de la política. Toda esta estrategia funcionó pues influyó de alguna manera en el cambio de imagen de México en Guatemala.

Además, el general Ubico estaba en el poder contra la voluntad del pueblo de ahí que hubiera muchos perseguidos políticos que constantemente buscaban asilo en la Embajada de México.

---

<sup>88</sup> Ibidem, p. 56.

Las relaciones con otras Naciones latinoamericanas, fueron poco significativas.

Es indispensable mencionar que la América Latina, después de la Segunda Guerra Mundial, continuó con la misma trayectoria de inestabilidad política, que inició desde su independencia. Había dictaduras militares en varios de los países, como producto de golpes de Estado.

Aún la tranquila Costa Rica, en 1948, cuando el Congreso anuló la victoria de Otilio Ulate Blanco, dirigente del recién fundado partido Unión Nacional (1946), enfrentó una guerra civil, en la que José Figueres Ferrer, dirigente del también recién fundado Partido Social Demócrata (1946), acaudilló las fuerzas conservadoras que apoyaban a Ulate, candidatura que era vista con simpatía por Estados Unidos. Cuando estas fuerzas triunfaron se formó el gabinete, al que se integró Figueres, y se estableció la Junta Fundadora de la Segunda República, en mayo de 1948. Figueres, el verdadero hombre fuerte, fue electo presidente en 1953. Después de este breve período de turbulencia Costa Rica volvió a ser el pacífico país modelo de Centroamérica.

### 3.2 LA DOCTRINA CONTINENTAL DE MÉXICO

Si en el pasado la estrategia de presidentes mexicanos como Porfirio Díaz fue la de buscar el equilibrio en la diversificación de las relaciones internacionales en Europa, ahora esa política era imposible debido a la situación de destrucción y pobreza en que se encontraba ese continente al término de la Segunda Guerra, el camino para diversificar sus relaciones exteriores lo encontró México recurriendo a la Doctrina Carranza que favoreció la solidaridad latinoamericana frente al conflicto constante con Estados Unidos y sus repetidas intervenciones, como ya se estudió. Carranza apelaba a la solidaridad latinoamericana en defensa del principio de la no intervención, y la autodeterminación, vale la pena recordar los puntos principales de esta doctrina:

"No es nuestra causa solo la causa de la República Mexicana, es la causa de la América Latina, es la causa universal; si la paz es un bien para todas las naciones y es la única aspiración de todos los pueblos, no ha existido en la tierra porque ha faltado la justicia dentro de las naciones y fuera de los principios internacionales que las han regido. ...Nosotros los latinoamericanos, los que no tenemos ni cañones, ni acorazados, tendremos que implantar el principio que existe en el universo para establecer la paz, esa paz que no existirá mientras haya diferencias en las naciones, mientras que las leyes que las rijan, no sean las mismas, y sobre todo, mientras no reine la justicia sobre la tierra. Debemos de unirnos como lo hemos estado durante la lucha, para que en la época de paz y de reconstrucción, después de esta guerra que ha ido realizando una transformación general en todos los sistemas, podamos llegar a la meta de nuestras aspiraciones, logrando el engrandecimiento de toda la América española. Digo, sobre todo, española, porque a esta la forman naciones que por su poca significación no han ocupado todavía el lugar distinguido que les corresponde en el progreso de la humanidad <sup>89</sup>.

Estas ideas son importantes debido a que tomaron forma en el panamericanismo que se desarrolló después de la Segunda Guerra Mundial.

<sup>89</sup> 175 Años de Política Exterior, op., cit., vol. I, p. 246.

Durante este período se formuló la llamada “Doctrina Continental de México<sup>90</sup>”, cuyo principal objetivo era el diálogo latinoamericano con Estados Unidos, para concertar acuerdos solidarios en materia de defensa colectiva frente al peligro de las potencias del Eje. Posteriormente, Estados Unidos la aprovechó para elaborar su Plan de Seguridad Truman, que sentó las bases de la Doctrina de la Seguridad Nacional, que luego se convirtió en la Seguridad Continental<sup>91</sup>.

Esta nueva actitud se debió a que el presidente norteamericano Roosevelt cambió su postura respecto de sus vecinos latinoamericanos y ahora ponía énfasis en la política del “buen vecino”. Además, existían intereses comunes entre las dos áreas geográficas; Estados Unidos quería asegurarse de que ninguna potencia extranjera se interpondría entre sus vecinos sureños y ellos. Por su parte, los latinoamericanos necesitaban desarrollar sus débiles economías para lo que requerían del apoyo económico norteamericano.

Los países de América Latina se dieron cuenta de que no podían negociar individualmente con Estados Unidos la solución de sus problemas, pero que haciéndolo en bloque sí podían encontrar alternativas. Por otro lado, Estados Unidos había abandonado la práctica intervencionista unilateral, para reemplazarla por una acción interamericana, que implicaba que todos los asuntos internos y externos de los países latinoamericanos les concernían a todos juntos y no solo a él<sup>92</sup>.

Integrando la posición de México al retomar la Doctrina Carranza (solidaridad latinoamericana) y la de Estados Unidos del “buen vecino”(todos los asuntos internos y externos de los países latinoamericanos deben concernirles a todos juntos y no a uno solo)<sup>93</sup>, más el concepto de Seguridad Nacional, se tiene como resultado la corriente panamericanista que predominó en los años cuarenta. En las siguientes páginas se estudia con detalle el panamericanismo y los diversos organismos interamericanos que surgieron durante esta época, así como el lugar destacado que ocupó México en la actividad diplomática para impulsar al sistema interamericano.

El presidente norteamericano tuvo la visión de comprender que por medio de la organización interamericana podían dirimirse todas las diferencias, por tratarse de una vía pacífica para lograr fines comunes entre las dos áreas geográficas, además de cierta cooperación. Para crear la organización se llevaron a cabo, además de las reuniones pactadas, otras extraordinarias, lo cual demuestra el interés que despertó.

La diplomacia mexicana concentró sus esfuerzos para establecer un marco jurídico, que diera estructura a la solidaridad panamericana.

Al principio de este capítulo se mencionó como la Segunda Guerra Mundial afectó a México en dos sentidos, lo acercó a Estados Unidos y lo obligó a diversificar sus relaciones exteriores, buscando el apoyo de América Latina.

México, consciente de que debía ampliar sus horizontes para contrarrestar la dependencia de Estados Unidos, enfocó su interés en diversificarse hacia América Latina a través de los

---

<sup>90</sup> W. Astié-Burgos, op., cit., p. 127.

<sup>91</sup> Ibidem, p. 128.

<sup>92</sup> E.. Hernández-Vela, op., cit., p.72.

<sup>93</sup> Ibidem, p. 500.

organismos internacionales que surgieron al finalizar el conflicto mundial, como la Organización de las Naciones Unidas o bien en los organismos interamericanos. Esta es la razón primordial por la que México intervino, incansablemente en los foros internacionales, para contrarrestar la fuerte e inevitable dependencia con respecto de los Estados Unidos, pues como país débil era su único recurso para negociar en mejores condiciones con la potencia del norte. Situación que, hasta la fecha, no ha cambiado.

Sin embargo, el tenerla presente da una luz para entender el comportamiento de la política exterior mexicana, que en la mayor parte de los casos puede definirse como reactiva frente a los problemas que le han ocasionados los países poderosos.

A continuación se explican algunas de las participaciones más destacadas de la diplomacia mexicana, que le ganaron magno prestigio internacional durante un largo periodo.

### 3.2.1 La Conferencia de Chapultepec.

Después de la Segunda Guerra Mundial, México puso en práctica los principios doctrinarios que había formulado a través de su experiencia histórica y que le habían permitido una cierta independencia política respecto de EUA. Promovió acciones conjuntas como fue el caso de la Conferencia de Chapultepec, y participó activamente en la creación de organismos internacionales y de carácter regional. Además fue el líder del Tratado para la Desnuclearización en América Latina

La Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz, tuvo lugar en el Castillo de Chapultepec entre los meses de febrero y marzo de 1945. Se llevó a cabo debido a que durante la reunión de Dumbarton Oaks, dos de los puntos tratados ahí tenían el consenso de los países latinoamericanos: 1). Conveniencia de resolver las controversias y cuestiones de carácter interamericano, preferentemente, según métodos y sistemas interamericanos, en armonía con los de la organización internacional mundial; y 2). Conveniencia de dar adecuada representación a América Latina en el Consejo de Seguridad. Ambos acuerdos eran muy importantes para la región ya que su propósito primordial era reducir el papel predominante de las grandes potencias<sup>94</sup>. La intención de los países latinoamericanos era dar respuesta a sus problemas nacionales por la vía internacional.

La prioridad para México, y en general para toda América Latina durante la segunda parte de la década de los cuarenta, la constituyó el desarrollo económico; por lo que los gobiernos de estos países trataron de aprovechar el alto grado de concentración hemisférica que había florecido durante el conflicto bélico para favorecer ahora la cooperación Norte – Sur. En la Conferencia Interamericana sobre los Problemas de la Guerra y la Paz, se buscó enfatizar la solidaridad continental en este aspecto, pero desafortunadamente la posición de Estados Unidos fue completamente opuesta a la de sus colegas latinoamericanos<sup>95</sup>. El interés norteamericano se centraba en cuestiones de

---

<sup>94</sup> Ismael Moreno Pino, Derecho y Diplomacia en las Relaciones Internacionales, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, FCE, 1999. p.507.

<sup>95</sup> Luis Dallanegra Pedraza, Relaciones Políticas entre EUA y América Latina, www.mundolatino.org. capítulo IX, pp..2-5.

cooperación política y militar, en contra del sistema socialista, como se reflejó durante la celebración de la conferencia y en el tono de las propuestas de los integrantes de las delegaciones.

Estados Unidos consideró que América Latina era una zona que corría menos peligro, por lo que no era necesario implantar el equivalente a un Plan Marshall, por lo que las cuestiones económicas que tanto preocupaban a la zona, no tuvieron respuesta en esta conferencia, en cambio, Washington sí recibió el apoyo de los latinoamericanos en los temas relativos a la seguridad continental, fomentó y apoyó los acuerdos de seguridad colectiva como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Por otra parte, consideró que era conveniente promover los mecanismos de concertación política como la Organización de Estados Americanos<sup>96</sup>.

Ahora las condiciones de Estados Unidos eran distintas ya que al involucrarse con Europa durante la contienda mundial, se transformó en una potencia extracontinental, por lo tanto sus intereses eran muy diferentes a los de sus vecinos del Sur. Fue precisamente durante este período que el gobierno de Washington sostuvo la tesis de que el financiamiento del desarrollo económico debería provenir del sector privado y no del gubernamental y que la forma de atraer sus inversiones era crear condiciones de seguridad necesarias para tal propósito. Por lo tanto, estaba implícito que el gobierno norteamericano no se haría cargo de financiar a los países latinoamericanos para fomentar su desarrollo y que cada país tendría que negociar individualmente. Lo que sucedió fue que las grandes corporaciones norteamericanas tomaron la iniciativa de financiar el desarrollo de la región instalando sus plantas industriales, iniciándose de esta forma el proceso globalizador en el área.

Existe otro aspecto de la industrialización, en el caso mexicano, durante la década de los setenta, el modelo de industrialización por sustitución de importaciones se agotó y los industriales nacionales tuvieron serios problemas económicos por lo que el gobierno los rescató, asumiendo un papel de empresario que no le correspondía y que en la década de los ochenta fue uno de los detonantes de la crisis financiera que sacudió al país y que ocasionó un cambio de modelo económico, lo que a su vez provocó un giro en la política exterior, como se analiza más adelante.

El nuevo modelo que surgió durante la posguerra sustentó una agenda de carácter predominantemente económico, que el gobierno mexicano trató de llevar a cabo en una forma amistosa, pero siempre conservando su distancia frente al principal socio económico. La dualidad era muy comprensible, en la medida en que se cerraba más el círculo económico, el Estado trataba de mantener una sana independencia en materia de política exterior<sup>97</sup>. Se empezaba a dar una situación muy delicada ya que la confrontación Unión Soviética – Estados Unidos iba en aumento y México no deseaba que ésta llegara a involucrar su política interna. Por otro lado, los grupos de nacionalistas mexicanos protestaban por la situación de dependencia.

Los temas que se trataron y los acuerdos a los que se llegó en la reunión de Chapultepec, estaban muy ligados a los intereses norteamericanos en relación con la defensa colectiva de la región.

---

<sup>96</sup> Idem.

<sup>97</sup> W. Astié-Burgos, op., cit., pp. 129-130.

Los acuerdos más importantes de esta reunión estuvieron estrechamente vinculados al futuro Sistema Interamericano y se plegaban a la hegemonía estadounidense: Resolución VIII: Asistencia recíproca y solidaridad interamericana; Resolución IX: Reorganización consolidación y fortalecimiento del Sistema Interamericano. Esta resolución se concretó en la siguiente reunión que tendría lugar en Río de Janeiro, donde se firmaría el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en 1947, y en la Conferencia Interamericana de Bogotá, en donde se crearía el máximo organismo representante de la región latinoamericana la Organización de Estados Americanos, en 1948.

La Resolución VIII conocida como la “Ley Chapultepec” estableció: que la seguridad y la solidaridad del continente se efectuarían lo mismo cuando se produjera un acto de agresión contra cualquiera de las naciones americanas que por parte de un Estado no americano, como cuando el acto de agresión proviniera de un Estado contra otro u otros Estados americanos<sup>98</sup>.

Aunque en esta conferencia, Estados Unidos se encargó de que el Consejo de Seguridad de la ONU tuviera injerencia en las decisiones del sistema interamericano. Esta conferencia fue importante pues sentó las bases de la organización interamericana, además de que México tuvo una destacada participación.

Otro tema que repercutió en la reunión, fue el relativo al concepto de seguridad nacional, asunto que invocó Estados Unidos en América Latina, en el marco de la Guerra Fría. El Acta de Chapultepec contiene los postulados aprobados por las conferencias panamericanas no solo en tiempos de paz, sino las resoluciones de las reuniones de consulta en tiempos de guerra, originadas por las situaciones extraordinarias que se extenderían al periodo post bélico. Su inclusión en calidad de principios fundamentales del panamericanismo en un documento único, demuestra que Estados Unidos tenía como objetivo la creación de un bloque militar latinoamericano. Esta idea estaba aún más claramente expresada en la recomendación para establecer un acuerdo militar permanente entre las repúblicas latinoamericanas para la lucha contra el peligro de agresión después de la firma de la paz. A propuesta de Estados Unidos se cambió el estatus de la Junta Interamericana de Defensa para convertirla en órgano permanente adjunto al Consejo Directivo de la Unión Panamericana.

Además, el presidente Truman envió al Congreso, para su estudio, un plan de cooperación militar de las repúblicas americanas, que contemplaba la creación de un ejército conjunto, cuyo aprovisionamiento estaría por completo a cargo de Estados Unidos; la propuesta fue rechazada por los países latinoamericanos, así que el gobierno estadounidense procedió a establecer un sistema de acuerdos bilaterales militares; el envío a los países, sobre la base de acuerdos de misiones militares, intercambio de oficiales, la fundación de escuelas militares especiales para cadetes latinoamericanos y envío de instructores, etcétera.

En caso de que se hubiera aprobado la creación del ejército único, las fuerzas armadas de los países latinoamericanos perderían su carácter nacional y se convertirían en parte de un enorme ejército y de una poderosa flota de Estados Unidos. Las necesidades de defensa latinoamericanas

---

<sup>98</sup> L. Dallanegra Pedraza, op., cit., p.5.

serían supeditadas a objetivos de política exterior de la estrategia de la fuerza, realizadas también por Estados Unidos. En febrero de 1947, La Junta Interamericana de Defensa, prácticamente lo aprobó. También recomendó crear en el marco del sistema panamericano: un órgano latinoamericano permanente de representantes de los Estados; organizar un intercambio de planes operativos y de misiones militares; alargar los acuerdos sobre bases militares, etcétera. Esto fue el inicio de la Doctrina de la Seguridad Nacional, que sustituyó el concepto de defensa nacional por el de defensa continental, adecuándose de esta forma las políticas de Latinoamérica a las estrategias norteamericanas en el marco de la Guerra Fría.

Un ejemplo más de que en la conferencia de Chapultepec se trataron asuntos que le interesaban precisamente a Estados Unidos y no al resto del continente es que se abordó el tema de Argentina, porque se afirmaba que había cooperado con las potencias del Eje, en especial con Alemania. Este asunto era importante porque sacaba nuevamente a la luz el significado de la no intervención. Por una parte, los países latinoamericanos habían hecho un largo y penoso esfuerzo para establecer normas jurídicas que impidieran a Estados Unidos intervenir en sus asuntos, ya fueran de índole interior o exterior, pero una de las formas más practicadas de intervención era la de condicionar el reconocimiento de los gobiernos. Tan común era esta práctica, del gobierno de Washington en México y en Centroamérica, que el ilustre diplomático y Secretario de Relaciones Exteriores, Genaro Estrada estudió el tema y formuló hábilmente la doctrina que lleva su nombre, en la que se establece que el cambio de gobierno no implica un problema de reconocimiento, que las relaciones diplomáticas no se interrumpían ni un instante por ese hecho, a menos que algún país, como acto deliberado, decidiera romperlas mediante el retiro de sus representantes diplomáticos<sup>99</sup>.

Es obvio que el calificativo de “nazi” al gobierno de Argentina era una cuestión muy delicada, no obstante después de acaloradas discusiones se resolvió por consenso pedirle a este país que se adhiera al Acta de Chapultepec; a pesar de que no fue convocado a la reunión debido a la acusación que pesaba sobre él. Sin embargo, a pesar de las sospechas que despertó este país del Cono Sur, firmó su adhesión el 27 de marzo de 1945. Después de esta conferencia los países latinoamericanos y Estados Unidos decidieron reunirse nuevamente en Río de Janeiro en 1947.

A continuación se mencionan los lineamientos que se fijaron en la reunión de Chapultepec: 1) Reafirmación del derecho internacional como norma de conducta entre los Estados; 2) Igualdad jurídica; 3) Libertad, soberanía y no intervención; 4) Inviolabilidad del territorio; 5) No reconocimiento de la conquista territorial; 6) Pacifismo; 7) Solución pacífica de controversias; 8) Prohibición de la guerra; 9) Solidaridad latinoamericana en caso de agresión; 10) Solidaridad latinoamericana en cuanto a aspiraciones e intereses; 11) Democracia; 12) Armonización de justicia y libertad; 13) Afirmación del principio de igualdad de oportunidades para todos los hombres; 14) Que la democracia depende de la educación y el bienestar material; 15) Cooperación económica; 16) Coordinación de intereses; 17) Que la comunidad interamericana esté al servicio de la cooperación universal.

---

<sup>99</sup> Daniel Cosío Villegas, *La Conferencia de Chapultepec*, *Obras Completas*, México, Ed. Hermes, 1966, p. 55.

Es interesante destacar que el análisis cuidadoso de los acuerdos de Chapultepec pone de manifiesto que son los fundamentos de la política exterior de México durante el resto del siglo XX, aunque se introdujeron algunas variantes, como se explica a continuación. Las transformaciones ocurrieron, en especial, durante la década de los ochenta, período que se aborda en otro capítulo.

Esta reunión fue importante para los países latinoamericanos porque se celebró previamente a la de San Francisco, su objetivo primordial era coordinar la posición que tomarían frente a la conferencia que habría de dar lugar a la ONU. La parte que merece destacarse es la que se refiere a la creación de un sistema de seguridad continental, que aunque respondió a las necesidades de Estados Unidos en el contexto de la Guerra Fría, también abrió la posibilidad para que Estados Unidos pudiera entrar a cualquier país de América Latina con el argumento de agresión o salvaguardia de la seguridad continental, aunque esto violara la soberanía y la integridad territorial de la Nación en cuestión. “Cabe recordar que las grandes potencias han establecido su dominio y siguen expandiendo su poder económico y político suspendiendo o sacrificando la soberanía de muchos países”<sup>100</sup>

No debe perderse de vista que en ese período se inició la división bipolar del mundo en el que América Latina cayó, por su ubicación geográfica, dentro del área de influencia de Estados Unidos, con excepción de Cuba, situación que se menciona más adelante.

### 3.2.2 Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca ( Tratado de Río)

Se mencionó ya que las bases para la celebración de la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del Continente, se sentaron durante la reunión de Chapultepec, que tuvo lugar en los meses de agosto – septiembre de 1947. Asistieron todas las repúblicas americanas con excepción de Nicaragua, ya que su gobierno por ser de facto no estaba reconocido por la mayoría de los miembros de la comunidad latinoamericana.

En esta conferencia solo se firmó el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), también conocido como Tratado de Río. Establecía la defensa colectiva tanto frente a un ataque armado, como en contra de cualquier agresión, que se originara en la región o fuera de ella. Estados Unidos insistió en que el Acta de Chapultepec ya constituía en sí un arreglo, y quería reducir este aspecto al Tratado de Río. Posteriormente, se esforzó en encontrar cierta autonomía, aunque solo fuera virtual, del sistema interamericano para reducir con ello la injerencia de la ONU en las cuestiones americanas importantes; ya que de acuerdo con el artículo 51 de la Carta, los signatarios del TIAR podían defenderse por sí mismos, mientras el Consejo de Seguridad tomaba las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Este tratado se formuló para permitir que la Organización de Estados Americanos cumpliera con la obligación que tenía como

---

<sup>100</sup> Francisco R. Dávila, Globalización, Integración, América Latina, Norteamérica y Europa, México, Fontamara. 2002, p. 93.

organismo regional de intervenir en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional”<sup>101</sup>.

En esta reunión, el representante mexicano, Jaime Torres Bodet, presentó una resolución que apoyaron doce países, Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Panamá, República Dominicana y Uruguay, en el sentido de que el Consejo Interamericano Económico y Social, elaborara también un proyecto de convenio básico sobre cooperación económica interamericana, para presentarlo durante la sesión que se celebraría en Bogotá, Colombia, en 1948<sup>102</sup>. Como puede observarse el grupo latinoamericano se interesaba no solamente en los problemas relativos a la seguridad, sino que insistía en la cooperación económica. Sin embargo el tema no se trató debido a que el gobierno de Washington en esos momentos solo tenía presente su enfrentamiento con la Unión Soviética por el dominio del mundo<sup>103</sup>.

Por otra parte, el delegado mexicano señaló que estaba muy satisfecho de que la conferencia hubiera cumplido ampliamente el mandato que se le confirió. El Acta de Chapultepec había sido elevada al rango de tratado, teniendo un carácter contractual. “La organización interamericana llegó a un grado de madurez, que era garantía de una paz sólida”<sup>104</sup>. Además, se aceptó que los asuntos de cooperación económica fueran tratados en la reunión de Bogotá.

Resulta interesante destacar que una vez que Estados Unidos se convirtió en una potencia extracontinental, la solidaridad latinoamericana perdió su significado original. El panamericanismo se volvió uno de tantos elementos de la política exterior de Estados Unidos para vincular sus intereses; y como consecuencia de ello, los latinoamericanos se vieron obligados a perseguir fines ajenos, a negar su propia vocación, a perder paulatinamente su independencia <sup>105</sup>.

### 3.2.3 Fin de la Unión Panamericana.

Las relaciones entre Latinoamérica y Estados Unidos han sido muy difíciles, por lo tanto los países de esta zona geográfica buscaron mecanismos para poder negociar en bloque con Estados Unidos.

Desde el siglo pasado lo intentaron por medio del hispanoamericanismo, política que fracasó después emprendieron el panamericanismo, hasta llegar a 1948, fecha en que se otorgó un marco institucional concreto a la Organización de Estados Americanos (OEA).

Para México y sus vecinos del sur era muy importante crear dentro de un marco jurídico, una organización regional a través de la cual pudieran canalizar sus diferencias con Estados Unidos porque en negociaciones bilaterales, se exponían con mayor frecuencia a sufrir represalias, debido a que siempre trataba de utilizar acciones de inducción en la región. Además, debido al grado de

<sup>101</sup> I. Moreno Pino, op., cit., p.330.

<sup>102</sup> Jaime Torres Bodet, Expediente del Acervo Histórico, Secretaría de Relaciones Exteriores, México 1946-1948. p.68.

<sup>103</sup> L.G. Zorrilla, op., cit., p. 561.

<sup>104</sup> Ibidem., p.81.

<sup>105</sup> Jorge Castañeda, México y el orden internacional, México, El Colegio de México, 1956.p.201.

desarrollo alcanzado en la década de referencia, se requería de un alto nivel de cooperación internacional, que solo podía lograrse mediante la asociación de países pertenecientes a la región. Estas asociaciones descansaban en factores naturales de unión de carácter sociopolítico, cultural, étnico, lingüísticos, religioso, económico, solamente por mencionar algunos.

A fin de hacer frente a las políticas estadounidenses, América Latina decidió actuar conjuntamente, como el bloque latinoamericano, para diseñar las estrategias de política exterior que le permitieron lograr sus objetivos comunes, que ya entonces eran variados y complejos. En ese momento los líderes de la zona se percataron de que la única forma de alcanzar sus metas sería haciéndolo conjuntamente como un bloque regional.

A continuación, se hace una breve referencia al concepto de regiones geográficas debido a que en las relaciones internacionales, es un término que cada día adquiere más importancia.

### 3.2.4 El concepto de regiones geográficas

El término de regiones geográficas sirve para designar porciones del mundo que presentan características únicas que las diferencian una de otras, dándoles una especificidad propia. Su estudio ha tomado impulso a partir de la desaparición de la confrontación Este Oeste. Aunque las zonas geográficas siempre han existido, como han intensificado las relaciones entre los Estados Nación, también se ha incrementado su tendencia a agruparse en bloques regionales. En la actualidad solamente países muy grandes, como sería el caso de China, pueden mantenerse fuera de algún bloque regional.

Latinoamérica, desde que se independizó ha buscado la cooperación regional debido a que los países que la integran comparten los mismos problemas. El factor asociativo primordial fue la existencia de intereses económicos comunes, frente al resto de la colectividad de Naciones. Los elementos políticos, ideológicos o culturales, o bien han dado lugar a otro tipo de asociación, o han actuado como factores que refuerzan la cohesión de las entidades regionales, pero lo que es más importante es que han logrado sustituir al conjunto de intereses económicos como elemento integrativo esencial <sup>106</sup>.

A partir de estas consideraciones de Jorge Castañeda, puede hacerse una reflexión acerca del tipo de integración que se ha dado en América, tomando en cuenta que en ella coexisten dos entidades diametralmente opuestas, que son, el tipo de emigrantes que llegaron de Europa y las características de los asentamientos humanos que encontraron, lo cual da como resultado una integración desigual desde la colonización y explica las razones de una diversidad cultural muy peculiar.

De ello se desprende que la integración latinoamericana descansa sobre bases muy endebles debido a la asimetría que prevalece y que explica, en cierta forma, por qué los esfuerzos de integración, ya sea a través de la Organización de Estados Americanos o de cualquier otro tipo no

---

<sup>106</sup> Jorge Castañeda, Obras completas. México, El Colegio de México, vol. III, 1995, p. 147.

han sido eficientes, ni lo serán en el futuro, mientras los países latinoamericanos no resuelvan sus problemas mediante soluciones propias que los fortalezcan internamente.

Sus agendas internacionales deben contemplar la perspectiva de sus propios países y no los problemas de otros, como ha sucedido en el caso latinoamericano, a pesar de los esfuerzos que se han hecho al respecto. Un organismo que agrupa a dos entidades tan diferentes no puede ser la mejor respuesta a las necesidades de una de ellas. Existe la posibilidad de que los países latinoamericanos tomen conciencia de su problemática y estrechen lazos para enfrentar los problemas que tuvieron en común, por ello es necesario que se reforme la estructura de los organismos regionales o bien que se llegue a una integración puramente latinoamericana.

La asociación regional solo tiene sentido en función de los intereses comunes de los asociados y no de sus intereses complementarios. Es muy claro que si los miembros no tienen intereses iguales, no puede existir una política económica común, menos aún principios económicos que se apliquen por igual a todos sus integrantes. Es por ello que en varios períodos históricos se ha hecho patente que los intereses de Estados Unidos han sido opuestos a los de Latinoamérica. Durante la Guerra Fría los objetivos que prevalecieron en todas las reuniones interamericanas obedecían a la estrategia norteamericana del momento, que solo pretendía contener al enemigo número uno: "el comunismo". Por ello pretendía concretar un acuerdo de corte militar. Sin embargo, los latinoamericanos encabezados por México, quien en esos momentos mantenía buenas relaciones con el vecino del norte, además de tener un sistema político que, si bien era de partido único, le permitía gozar de estabilidad política, pretendían que en la reunión de Río de Janeiro no solamente se tratara el asunto estratégico primordial para Estados Unidos, sino que se incluyeran los asuntos económicos, porque todos estos países atravesaban por serias dificultades en ese campo, como ya se ha señalado.

En la actualidad Latinoamérica no constituye una entidad económica regional, pero sin embargo si comparte los mismos problemas, intereses y aspiraciones, motivo para buscar una integración propia. No así Estados Unidos que tiene intereses totalmente opuestos a los de sus vecinos. Esta oposición de intereses ha dado como resultado una gran divergencia de criterios económicos, los que se han expresado desde que los latinoamericanos iniciaron sus movimientos de integración durante el siglo XIX. Por ejemplo, en la 1ª. Conferencia Panamericana, Estados Unidos propuso la creación de una unión aduanera en todo el continente, iniciativa que fue rechazada por los latinoamericanos<sup>107</sup>. De haberse llevado a cabo la abolición las fronteras al comercio de Estados Unidos, se hubiera impedido cualquier intento de industrialización. Dentro de un marco similar se desarrollaron siempre las relaciones entre América Latina y Estados Unidos por lo que después de la Segunda Guerra se pensó que la mejor manera fuera solucionar sus problemas era establecer un marco jurídico que rigiera sus relaciones, y permitiera que sus diferencias tuvieran una solución legal, sin considerar que las cuestiones económicas, jamás se dirimen por esta vía.

---

<sup>107</sup> George.Pope Atkins, América Latina en el sistema político internacional, México, Ed.Gernica.,1989.pp 269-270.

Durante esa etapa del panamericanismo, América Latina no actuó en forma unificada salvo para fincar demandas; nunca para firmar o ratificar tratados o convenciones. Por otra parte, no tuvo el poder suficiente para tener una presencia internacional que le permitiera contribuir a la conformación de las reglas del juego, o por lo menos para modificarlas en beneficio propio<sup>108</sup>.

### 3.2.5 Creación de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Durante la primavera, del 20 de marzo al 2 de mayo de 1948, se celebró en Bogotá la IX Conferencia Internacional Americana, cuyo propósito general era la reorganización del sistema interamericano. El Consejo Directivo de la Unión Panamericana había preparado el proyecto de un nuevo pacto constitutivo, que debía enviarse a los diferentes gobiernos para su consideración.

Como ya se mencionó, durante este período la diplomacia mexicana fue muy activa, por lo tanto tuvo un papel destacado en la creación de este nuevo organismo. Ahora se refugió en los foros multilaterales ante la imposibilidad de librarse de su relación de dependencia con Estados Unidos, ya que su economía dependía de la exportación de materias primas a ese país. No obstante, en esos momentos, gozaba de una cierta independencia respecto a la política exterior, el gobierno mexicano señaló varias observaciones al proyecto que preparó la Unión Panamericana sobre la nueva organización. La primera de ellas fue que el sistema interamericano no debería definirse como un conjunto de normas políticas y jurídicas que rigiera las relaciones de cooperación y solidaridad de los Estados americanos, sino como una organización que los propios Estados habían desarrollado gradualmente con el propósito de fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración, defender su autonomía e independencia y proceder como un organismo regional para los fines del artículo 52 de la Carta de las Naciones Unidas (no se oponía a la creación de acuerdos u organismos regionales, siempre y cuando sus objetivos no fueran contrarios al espíritu de la Carta).

Cuando se presentara el caso de que no hubiera solución pacífica para resolver un conflicto, de acuerdo con los mecanismos establecidos, la Reunión de Consulta o el Consejo Directivo, estarían capacitados para señalar a las partes el procedimiento adecuado. Que los asuntos relativos a la cooperación económica, social y cultural fueran tratados en capítulos especiales. México consideró que se le otorgó demasiado poder al Consejo Directivo, convirtiéndolo un órgano supraestatal, el que podría ser fácilmente manejado y no respondería a los intereses de la mayoría de los países miembros<sup>109</sup>.

La delegación mexicana, encabezada por Don Jaime Torres Bodet, ilustre diplomático con una gran trayectoria, explicó que el interés de una auténtica organización de Estados se sustentaba en la convicción de que la ley escrita servía al débil de protección ante el fuerte. Una vez más recalcó que lamentaba que la cooperación en la región se aplicara obligadamente en el terreno militar, mientras que la económica (y otras) eran facultad de los Estados<sup>110</sup>.

<sup>108</sup>L.. Dallanegra Pedraza, op., cit., capítulo III, pp.1-2.

<sup>109</sup>J. Torres Bodet, op., cit., p 69.

<sup>110</sup> Blanca Torres, “De la guerra al mundo bipolar” México y sus Relaciones con el exterior, México, Senado de la República, 2000., p. 84.

Otras cuestiones fueron tratadas por México durante la conferencia que dio origen a la OEA; por ejemplo sobre los derechos y deberes de los Estados y su oposición a que se emitiera una Declaración separada. También solicitó y fue aceptado que esos temas formaran parte del articulado, agrupados en un capítulo especial, para otorgarles el rango que les correspondía y el carácter de normas jurídicamente obligatorias; señaló también la importancia de enunciar el principio de igualdad de los Estados, y agregar la referencia correlativa a la igualdad de obligaciones, esta propuesta fue aceptada e incluida literalmente.

El tema de la personalidad de los Estados, aparece a través de varios artículos, pero de modo principal en el noveno, debido a una sugerencia de la delegación mexicana; lo que se refería al derecho internacional, quedó prácticamente igual a la propuesta mexicana: "las repúblicas americanas reconocen el derecho internacional como norma efectiva de su conducta"; también sostuvo que el mantenimiento de la paz dependía de que hubiera seguridad económica en los países. La conclusión del convenio económico de Bogotá daba cumplida satisfacción a este aspecto<sup>111</sup>.

Por lo que se refiere al documento conocido como Pacto de Bogotá, México presentó un proyecto de diez capítulos destinado a sustituir el que se refería a la solución pacífica de controversias propuesto por el Consejo Directivo. En la propuesta mexicana se insistía, en primer término que se agotaran todas las posibilidades en el ámbito interno, antes de recurrir a cualquier otra opción que incluyera instancias internacionales. La mayoría de las delegaciones se adhirió a la propuesta mexicana. Los principales aspectos de la posición mexicana fueron incorporados tanto en el Pacto de Bogotá, como en el capítulo referente a la solución pacífica de controversias de la Carta<sup>112</sup>.

México no aceptó la creación de un organismo permanente de corte militar y esto provocó fuertes polémicas, tal vez porque México había sufrido en su territorio, intervenciones extranjeras, era muy sensible en este aspecto y por ello se opuso. Insistió en que esa recomendación era inútil y en que ya había quedado derogada en la carta de San Francisco, además consideraba que esas eran funciones que le correspondían al Consejo de Seguridad. Finalmente, se tomó una decisión que respetaba la posición mexicana, creando solamente un Comité Consultivo de Defensa, que sería convocado como órgano de consulta y en situaciones muy concretas, pero que de ninguna manera intervendría en los asuntos militares de los Estados miembro.

Las propuestas que presentó el gobierno mexicano para la creación de la OEA, estuvieron siempre bien fundamentadas y por ello se tomaron en consideración tanto para la elaboración de la Carta y como en el Pacto de Bogotá. La participación de los diplomáticos mexicanos en las siguientes conferencias del organismo interamericano, fue muy activa. A partir de este período México llevó a cabo una lucha incansable en los foros internacionales para hacer que se respetaran los derechos de los Estados miembro, sin que se llegara a la intervención y que se aceptara ante todo la autodeterminación.

---

<sup>111</sup> Idem.

<sup>112</sup> L. G. Zorrilla, op., cit., pp.561-565.

Este fue un período muy difícil, pues ya se había iniciado la escalada de la Guerra Fría y Estados Unidos, cada día, se volvía más radical y arremetía contra los países latinoamericanos por el temor de que cayeran en el comunismo.

Una prueba de esta actitud fue la conducta que asumió en la Conferencia de Caracas, en donde el Secretario de Estado norteamericano, John Foster Dulles, llegó dispuesto a preparar el terreno para una intervención en Guatemala, tema que se trata más adelante. Como la mayoría de los países apoyaban a Estados Unidos, México expresó algunas reservas. La idea norteamericana de la lucha contra el comunismo predominó en esta conferencia y fue compartida por la mayoría de los estados latinoamericanos, los que se referían constantemente a la democracia, sin tomar en cuenta que muchos de sus gobiernos estaban en el poder por imposición. Por cierto, la conferencia se llevó a cabo en Venezuela, y en esos momentos estaba como presidente Juan Bautista Pérez Jiménez, uno de los dictadores más reaccionarios que ha tenido ese país.

El Secretario de Estado norteamericano John Foster Dulles, se encargó de que se aprobara una resolución denominada "Declaración de solidaridad para la preservación política de los Estados americanos contra la intervención del comunismo internacional", por la que se declaraba que el dominio o control de las instituciones de cualquier Estado americano por parte del movimiento comunista internacional, que tuviera como resultado la extensión hasta este continente del sistema político de una potencia extracontinental, constituiría una amenaza a la soberanía e independencia política de los Estados americanos, que pondría en peligro la paz de América y exigiría una reunión de Consulta para considerar la adopción de las medidas procedentes de acuerdo con los tratados existentes.<sup>113</sup>.

Varias delegaciones entre ellas la mexicana y la argentina, trataron inútilmente de suavizar esa resolución, sin embargo, porque consideraron que era una medida muy peligrosa para la soberanía de los Estados miembro, sin embargo, no lograron mucho por lo que al momento de la votación decidieron abstenerse.

Por lo que se refiere al ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala se defendió argumentando que cualquier gobierno que se comprometiera en la realización de un programa auténticamente nacional, que afectara los intereses de compañías transnacionales, en cuyas manos estuvieran las riquezas y los recursos naturales de América Latina, sería señalado como comunista, y se le acusaría de ser una amenaza a la seguridad del continente, o de quebrantarla estando siempre expuesto a una intervención extranjera por tratar de defender sus derechos.

Los demás delegados tuvieron el temor de que si votaban en contra de la resolución se tomarían represalias suspendiéndoles el financiamiento por lo tanto, secundaron el plan norteamericano. México expresó su posición absteniéndose de votar, pero no se atrevió a hacerlo en contra, seguramente para no tener que padecer las consecuencias.

Por otra parte, esta resolución trataba de modificar el espíritu del TIAR, en donde se dejaba en libertad a los estados miembros para que juzgaran, en caso de que apareciera un gobierno

---

<sup>113</sup> Ibidem, vol. V, p. 570

comunista en el continente, si se requería, o no, aplicarlo y, en caso afirmativo, debería ponerse en práctica automáticamente.

Guatemala votó en contra de la resolución, lo que por supuesto molestó mucho al gobierno norteamericano, posteriormente se ampliará este asunto cuando se aborde el tema de las intervenciones armadas.

Varios de los países latinoamericanos, que aprobaron el TIAR, no quedaron satisfechos pues estaban conscientes de que en cualquier momento y bajo el menor pretexto podrían sufrir una invasión, esta posibilidad los mantenía inquietos, porque, además, representaba una amenaza a su soberanía. Los países de la región continuaron sintiéndose amedrentados, sobre todo con la irrupción de un elemento nuevo, que eran las armas nucleares, por lo que acudieron a tomar medidas para protegerse de ellas y México fue uno de los más entusiastas, como se describe a continuación.

### 3.2.6. La desnuclearización de América Latina: El Tratado de Tlatelolco

México continuó muy activo participando en asuntos internacionales durante la Guerra Fría y así desde la creación de la Organización de las Naciones Unidas, intervino en los debates sobre el desarme, lo mismo en los foros deliberantes que en los de negociación, luchando una y otra vez por conseguir, mediante un proceso gradual, pero interrumpido, la eliminación de esos terribles instrumentos de destrucción en masa que son las armas nucleares, teniendo presente que la meta final debía ser el desarme general y completo bajo un control eficaz.

En este contexto, el gobierno de México, apoyado por cuatro países latinoamericanos tomó la iniciativa para la desnuclearización de Latinoamérica logrando la firma del Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina o Tratado de Tlatelolco, gracias al cual se estableció la única zona totalmente libre de armas nucleares que abarcaba territorios densamente poblados, casi no hay sector en la esfera del desarme en el que no se haya sentido la constructiva influencia de México. Este es un rubro en el que merece reconocimiento por su incansable lucha por el desarme mundial, una prueba de ello fue la importante labor desarrollada por Don Alfonso García Robles, que le valió obtener el premio Nóbel de la Paz, en el año de 1982

México preocupado por los acontecimientos en el marco de la Guerra Fría, en donde la carrera armamentista cada día se tornaba más peligrosa para la humanidad, tenía como objetivo de su política exterior multilateral desterrar de la región la posibilidad de una amenaza nuclear, para lo cual adoptó la estrategia de lanzar una declaración, el 14 de febrero de 1967, por medio de la cual se consideraba a la América Latina y al Caribe, zona libre de armas nucleares, prohibiéndose este tipo de armas en la región. El primero de sus dos protocolos comprometía a los países no latinoamericanos que tenían posesiones en la zona libre de armas nucleares como Estados Unidos, Francia, Holanda y el Reino Unido, a aplicar en ellas las disposiciones del tratado; todos ellos lo ratificaron. El segundo protocolo obligaba a los Estados con armas nucleares a respetar la situación desmilitarizada de la zona, a no contribuir en actos que incurrieran en una violación de las

obligaciones de las partes y a no usar o amenazar con el uso de las armas nucleares a las partes contratantes; el Tratado de Tlatelolco también fue firmado y ratificado por: China, Estados Unidos, Francia, Reino Unido, y Rusia<sup>114</sup>.

Este tratado fue importante para México porque además de ser una contribución con repercusiones mundiales, que reflejaba sus principios de política exterior logró la unión de toda Latinoamérica, como fue en parte, el ideal bolivariano, para una causa común, que fue la desnuclearización de la zona, en una época en que la amenaza nuclear rondaba sobre todo el planeta. También se plasmó la Doctrina Carranza, en el sentido de que logró la solidaridad latinoamericana. En su momento, el presidente López Mateos, en cuyo mandato se dio este tratado declaró, "América es el ámbito natural de México"<sup>115</sup>, donde podía hacerse mucho por la cooperación internacional, que ligaba con su visión de paz, indivisible, pero no solo en lo político, también en lo económico, lo cultural y lo social<sup>116</sup>. Estas acciones del gobierno mexicano tenían por objeto salvaguardar la soberanía nacional, por sobre todas las cosas.

El inicio de este proceso que culminó con la firma del Tratado de referencia, en febrero de 1967, fue una declaración conjunta, hecha el 29 de abril de 1963, por cinco presidentes latinoamericanos, a iniciativa del entonces presidente de México, Adolfo López Mateos, Brasil, Bolivia, Chile y Ecuador.

Esta declaración tuvo tres antecedentes inmediatos, dos de ellos de origen también mexicano y uno brasileño. La primera ocasión en que se planteó la cuestión de la desnuclearización de América Latina, lo hizo México en un foro internacional, con la declaración de Manuel Tello, en su calidad de Secretario de Relaciones Exteriores, en Ginebra, ante el Comité del Desarme el 22 de marzo de 1962, apenas una semana después de que ese organismo había celebrado su primera reunión, entonces expuso:

"A nuestro modo de pensar, la desnuclearización podía, puede y debe hacerse, en tanto se consigne un acuerdo mundial, por decisiones espontáneas de los Estados.

Es así como el gobierno de México ha resuelto no poseer ni admitir en el ámbito del territorio nacional armas nucleares de ninguna especie, ni los medios que pudieran ser utilizados para transportarlas.

Claro que no tenemos posibilidades técnicas o económicas para ello, pero aún cuando las tuviéramos, nuestra actitud sería la misma"<sup>117</sup>.

Como segundo antecedente de esta declaración debe mencionarse la iniciativa brasileña, que fue un proyecto sometido a la Asamblea General de la ONU, durante su decimoséptimo período de sesiones, a mediados de 1962 con el propósito de impedir la difusión de las armas nucleares, semanas después en el mes de septiembre, el Consejo de Seguridad de este organismo recibió la denuncia de que en territorio cubano se habían instalado misiles nucleares soviéticos, a raíz de la

---

<sup>114</sup> Miguel Marín Bosch, Alfonso García Robles México, Nobel de la Paz., México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1984, p. 134.

<sup>115</sup> B. Torres, op., cit., p. 132.

<sup>116</sup> Idem.

<sup>117</sup> M. Marín Bosch, op., cit., p. 107.

confrontación Este – Oeste por el control de la isla caribeña. A este proyecto se adhirieron Bolivia, Chile y Ecuador. El propósito de estos países era enfatizar que zonas del mundo como América Latina y África deberían quedar fuera de la carrera armamentista que estaban llevando a cabo las dos superpotencias. Para este propósito se estableció que los países de las dos zonas mencionadas tomarían las medidas pertinentes para asegurar la desnuclearización de sus respectivos territorios y para ello se solicitó también la cooperación del Secretario General de las Naciones Unidas.

Ese proyecto fue criticado por varias delegaciones debido a que englobaba a dos regiones del mundo, por lo que los países signatarios decidieron modificarlo y dejaron de lado a África, no obstante, no fue sometido a votación.

El tercer antecedente del tratado para la desnuclearización de América Latina fue otra declaración del presidente mexicano en diciembre de 1962, en la que sostuvo que el gobierno de México estaba dispuesto a firmar el compromiso de no adquirir ningún título ni permitir por ningún otro motivo que en territorio nacional se almacenaran y transportaran armamentos nucleares o se instalaran bases para su lanzamiento, si un grupo importante de repúblicas latinoamericanas o todas ellas aceptaran obligarse en esa misma forma<sup>118</sup>. En esta declaración se manifestó que la intención del presidente mexicano era la de encontrar el apoyo de los países de la región para llevar a cabo una empresa tan difícil como era la desnuclearización de América Latina; a partir de ese momento se iniciaron las gestiones para lograrlo. La respuesta de los cuatro presidentes latinoamericanos Brasil, Bolivia, Chile y Ecuador fue muy entusiasta por lo que el presidente López Mateos procedió a declarar por radio y televisión, que de común acuerdo con los presidentes de los países aludidos, se proclamaba la desnuclearización de América Latina, y se establecía como un compromiso contraído solemnemente por los cinco Estados latinoamericanos, análogos anuncios se hicieron simultáneamente en los otros países. Posteriormente, se presentó en Ginebra, ante el Comité de Desarme de las Naciones Unidas, la declaración de los cinco presidentes.

La actuación de México en este campo fue muy eficaz y de ahí que contara con el respeto de sus colegas latinoamericanos, ya que durante los años más difíciles de la Guerra Fría logró concretar un proyecto de gran significación para América Latina, aunque de cierta forma también le favorecía a los Estados Unidos. Otra virtud que tenía este tratado, a pesar de que levantó múltiples discusiones, era que el plan establecido mediante ese instrumento jurídico fue el resultado de un esfuerzo emprendedor e imaginativo; precisamente este ingrediente fue el que hizo posible que los Estados de la región reconciliaran sus diferentes intereses con el objeto de fundamentar la norma de no proliferación nuclear en la región<sup>119</sup>.

---

<sup>118</sup> Ibidem, p. 109.

<sup>119</sup> Manuel Serrano. “El Tratado de Tlatelolco: la contención de la amenaza nuclear en la América Latina”, Revista Mexicana de Política Exterior, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, vol., 98 (junio 1998) p. 34.

Cuba se opuso a la firma del tratado, argumentando que no era posible la desnuclearización de América Latina, si la única potencia nuclear del Continente, no se comprometía a aplicar en los territorios bajo su jurisdicción, así como en sus bases militares. El gobierno de la isla señalaba que no aceptaría ningún acuerdo de desnuclearización que no incluyera al Canal de Panamá, o Puerto Rico, así como a las distintas bases norteamericanas asentadas en el territorio de otros países, además exigía la devolución a Cuba de Guantánamo. Por lo tanto, el gobierno cubano consideró que el proyecto de resolución, sometido a la Asamblea General de la ONU, no procedía, obviamente su voto fue en contra. Venezuela de la misma forma, sostenía que la iniciativa era buena, pero que como no se incluían algunos territorios limítrofes o cercanos, el acuerdo no sería operacional. Sin embargo, después modificó su posición. El 12 de febrero de 1967, los veintiún Estados miembro de la Comisión Preparatoria para la Desnuclearización de América Latina aprobaron por unanimidad en la Cancillería mexicana, el Tratado de la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina, al que se le conoce con el nombre de Tratado de Tlatelolco". Como ya se mencionó el mérito mexicano para concretar este acuerdo consistió en haber conjuntado las diversas propuestas sobre el tema, en términos de iniciativa política, gracias a su estabilidad interna que se tradujo en una capacidad de convocatoria frente a los regímenes prevalecientes en la región y en el tesón que demostró hasta conseguir que se firmara por lo que puede sostenerse que México fue el líder para lograr la desnuclearización de la zona geográfica a la que pertenece, ante el inminente peligro que la acechaba. No resulta difícil entender por qué el gobierno norteamericano aceptó fácilmente la propuesta mexicana si se le asocia con el concepto de seguridad continental, esbozado por el presidente norteamericano Truman. La Guerra Fría se encontraba en uno de sus momentos más álgidos ya que se había presentado la crisis de los misiles, en 1962, en donde Estados Unidos vio amenazado su territorio continental, desde la isla caribeña de Cuba, que ya para ese momento se había declarado marxista-leninista, tema que se aborda más adelante. Luego entonces, resultaba imperativo llegar a la firma de un tratado de la magnitud del de Tlatelolco.

Por estas razones se decidió que México fuera la sede de la Comisión Preparatoria para la Desnuclearización de América Latina que estaría integrada por las diecisiete repúblicas latinoamericanas que participaron en la reunión preliminar; además de las que, posteriormente se adhirieran, que tendría que elaborar su propio reglamento, se fijó el mes marzo de 1965 para el primer período de sesiones.

Hay que tener presente, que el propósito de establecer una zona desnuclearizada (ZLAN) concordaba con el espíritu de las Naciones Unidas de lograr el desarme. Además, fue el primer tratado que alejó la amenaza nuclear de zonas densamente pobladas.

Así se estableció el régimen que desde 1967 ha coordinado las relaciones de los estados latinoamericanos sobre la base de los principios contenidos en la norma de no proliferación nuclear. El régimen de la ZLAN se inscribe dentro de la más amplia tradición multilateral de la región. Una tradición que ha sido, a su vez, alentada por la presencia de una historia y una cultura común en la región <sup>120</sup>.

---

<sup>120</sup> *Ibidem*, p. 35.

Es muy importante definir la desnuclearización como parte de una política de desarme, que incluye la desmilitarización cuyo objetivo es preservar un ámbito geográfico específico o erradicar de él todas las armas nucleares, proscribiendo cualquier actividad relacionada con ellas: fabricación, posesión, adquisición, ensayo o prueba, emplazamiento, almacenamiento, y estacionamiento<sup>121</sup>. América Latina cumplió con estos postulados en el momento de firmar al Tratado de Tlatelolco, que fue de mucha utilidad para la región en el momento en que esta amenaza estaba presente.

### 3.2.7 Las contribuciones de México en el Derecho del Mar, la Zona Económica exclusiva, el Alta Mar, la Plataforma Continental, los Fondos Marinos y el Mar Territorial.

Durante siglos los océanos estuvieron en manos de las grandes potencias, para transformar la situación, los países con litorales como México, y la mayoría de los Estados latinoamericanos, tuvieron necesidad de reglamentar su explotación, para beneficiarse también de sus importantes recursos naturales.

A partir de 1949 la Organización de las Naciones Unidas(ONU), a través de su Comisión de Derecho Internacional se ocupó del Derecho del Mar, el cual incluía el régimen de alta mar, la plataforma continental, la conservación de los recursos marinos, la zona contigua, las pesquerías y el mar territorial; para abordar todos los aspectos que implicaba, se hicieron trabajos de investigación de carácter jurídico, geográfico, biológico, etcétera. Después de esta ardua labor la Asamblea General de la ONU estuvo en condiciones de convocar a una Conferencia sobre ese tema, que era tan importante para toda la comunidad internacional.

La primera reunión tuvo lugar en Ginebra en 1958, habiéndose firmado cuatro convenciones: 1. Sobre el derecho del mar territorial y la zona contigua; 2. Convención sobre alta mar; 3. Convención sobre pesca y conservación de los recursos vivos del mar; 4. convención sobre la plataforma continental.

La virtud de la primera convención es que fijó el carácter jurídico de las aguas territoriales, integrando criterios para delimitar el mar territorial y estableciendo reglas para el derecho de paso inocente de buques sobre aguas territoriales. La segunda convención estableció las reglas bajo las cuales podía ejercerse el derecho de libre navegación en alta mar. La tercera fijó reglas para la conservación de la vida marina e incluía un procedimiento para la solución de conflictos. La cuarta especificaba la zona del mar sobre la prolongación del continente, de poca profundidad hasta que surgiera un talud a gran profundidad, y reglamentó la explotación o utilización de los recursos de esa plataforma, ya fueran petrolíferos, o de cultivo de perlas. Estas convenciones fueron firmadas por el gobierno de México ya que eran de interés para proteger sus recursos naturales, en dos millones de kilómetros de litorales.

En 1960 se llevó a cabo en Ginebra la segunda Conferencia sobre el Derecho del Mar, para resolver los asuntos que quedaron pendientes en la primera reunión, como el de la extensión del mar territorial y sobre los límites nacionales y la pesca.

---

<sup>121</sup> E. Hernández – Vela, op., cit., p. 292.

El tema de la extensión del mar territorial fue ampliamente discutido. El grupo latinoamericano, encabezado por Chile, Ecuador y Perú declaró una anchura de su mar territorial de 200 millas marítimas, con derecho exclusivo para la pesca<sup>122</sup>. Cabe señalar que, estos países latinoamericanos tenían varias décadas defendiendo esa posición.

Entonces reapareció una discusión muy añeja sobre la libertad de los mares. La propuesta sudamericana pretendió limitar la esfera de influencia de las grandes potencias, lo que por supuesto no les convenía porque limitaba sus intereses. Hasta esa época, casi todos los países aceptaban las 3 millas marinas como mar territorial. Como no fue posible llegar a un consenso, se decidió que el asunto se discutiría en otra reunión.

México, desde que fijó sus fronteras con Estados Unidos en 1848 y con Guatemala en 1892, estableció su mar territorial en tres leguas marinas. De ahí que siempre estuviera de acuerdo en que el mar territorial fuera de tres leguas, lo que equivalía a 9 millas, este criterio coincidía con el de Estados Unidos, y lo adoptó para no entrar en conflicto<sup>123</sup>. El asunto se resolvió cuando Norteamérica y otras potencias decidieron declarar derechos de zona exclusiva para la pesca sobre el mar hasta 12 millas náuticas frente a sus territorios y de esta forma en 1966 México declaró su zona exclusiva de pesca con esa nueva extensión.

Cuando surgió la propuesta latinoamericana de las 200 millas marinas como mar territorial, México votó en contra. Y así, cuando se constituyó el grupo que estaba dispuesto a dar la batalla para lograr la ampliación del mar territorial, México quedó excluido, posteriormente cambió de actitud y se integró a él. En varias ocasiones se le acusó de estar del lado de Estados Unidos, ya que cuando el delegado mexicano se refirió al asunto utilizó los mismo términos empleados por los estadounidenses<sup>124</sup>.

Nuevamente fueron países de la región latinoamericana como Venezuela, Colombia y algunos Estados del Caribe, quienes se declararon por el mar patrimonial de las 200 millas, propuesta presentada en la reunión que tuvo lugar en Santo Domingo en 1972, el énfasis de su proyecto radicaba en el aspecto económico más que en el político.

En 1974 se celebró otra reunión en Caracas, Venezuela, donde la propuesta latinoamericana no tenía éxito a pesar de que para esta época ya eran muchos los países que la apoyaban. Fueron varias las reuniones que se llevaron a cabo hasta que este punto se aceptó. Mientras tanto ya para 1976, varios países habían ampliado su mar territorial, en distancias variables, pero todas eran mayores a la que pretendieron establecer los Estados que tenían marinas poderosas.

Durante la presidencia de Luis Echeverría hubo un cambio con respecto al tema del mar. Este presidente decidió apoyar la posición latinoamericana, por sus enormes implicaciones económicas como parte de una nueva estructura internacional <sup>125</sup>, calificó como una posición

---

<sup>122</sup> L. G. Zorrilla, op., cit., vol. V, p. 487.

<sup>123</sup> Ibidem, p. 488

<sup>124</sup> Idem

<sup>125</sup> Seis años de las relaciones internacionales de México 1970-1976., México, Secretaría de Relaciones Exteriores. 1976, p.186.

equivocada la de no haber apoyado, en el pasado la propuesta latinoamericana<sup>126</sup> ya que, ésta ofrecía nuevas posibilidades para México. En un viaje que realizó a Chile se detuvo en Perú, exclusivamente, para tratar el tema del mar, con lo que expresó el cambio total de posición del gobierno mexicano. En esa ocasión, solo se pronunció por ampliar el mar territorial a 12 millas, para que circularan fuera de él naves de guerra, se capturara a contrabandistas, y se llevara a cabo inspección sanitaria, pero que los extranjeros no pescaran dentro de las 200 millas y en caso de que así lo hicieran, este hecho sería calificado como robo. La primera medida adoptada fue la de clausurar la pesca extranjera en el Golfo de California, cuya tercera parte superior ya había sido declarada como aguas interiores.

La creación de un mar patrimonial de 200 millas en México se hizo hasta el 4 de noviembre de 1975<sup>127</sup>, cuando el Congreso aprobó un proyecto de reforma a la Constitución en ese sentido.

A partir de la presidencia de Echeverría, como ya se mencionó, México tuvo una activa participación en los foros internacionales, junto al bloque latinoamericano, en las cuestiones referentes al mar. También ya se hizo alusión a la actitud de Chile, Ecuador y Perú como los promotores de una nueva corriente latinoamericana que insistió en que los países pobres tenían como patrimonio la riqueza de vastos litorales por lo que, en la década de los setenta, se interesaron en el Derecho del Mar ya que este les abría amplios horizontes, debido a sus implicaciones económicas<sup>128</sup>. En ese periodo se consideró que era un tema a incluir en la Agenda de la ONU. La comunidad internacional se embarcó en la difícil tarea de elaborar, con base en las realidades geográficas y con la activa participación de los países “en vías de desarrollo”, las normas de lo que constituiría el nuevo Derecho del Mar.

La ONU convocó a la primera y segunda Conferencias de Ginebra sobre el Derecho del Mar en 1958 y en 1960, respectivamente. A pesar de que en 1958 se elaboraron las cuatro importantes convenciones, ya citadas. Estas conferencias fracasaron porque no se llegó a un acuerdo sobre la cuestión más importante, es decir, la anchura del mar territorial<sup>129</sup>. Además, las convenciones sufrían del grave defecto, de responder a criterios tradicionales que giraban alrededor del principio de la libertad de los mares, el cual beneficiaba principalmente a las grandes potencias marítimas, pero no atendía a la necesidad de los países pobres de beneficiarse con los recursos de los mares adyacentes a sus costas, ya que su dominio se limitaba a una porción reducida de mar, el territorial, lo que provocaba que los espacios marítimos en los que se podía pescar libremente, fueran privilegio de las grandes potencias pesqueras, eliminando con ello toda posibilidad de competir.

En agosto de 1967, la delegación de Malta llamó la atención de la Asamblea General de la ONU, sobre otro tema importante, que era el referente a la zona de los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo, bienes que hasta entonces no estaban sometidos a la jurisdicción de ningún Estado. Los datos científicos más recientes revelaban que esa zona contenía una inmensa riqueza mineral, en la forma de nódulos de manganeso compuestos de una alta proporción de cobre, níquel, cadmio y

---

<sup>126</sup> L. G. Zorrilla, op., cit., p. 489.

<sup>127</sup> *Idem*

<sup>128</sup> Seis años de la política exterior de México 1970—1976, op., cit., p. 94.

<sup>129</sup> L. G. Zorrilla, op., cit., p. 490.

otros metales valiosos. Malta propuso la utilización de estos recursos en beneficio de toda la humanidad; esta iniciativa histórica provocó el renacimiento del interés por el derecho del mar y fue el principio de una secuela de pasos que llevaron a la postre, a que las Naciones Unidas convocara a una nueva conferencia sobre el Derecho del Mar. Así, la Asamblea General creó en 1970 una Comisión Preparatoria de la Conferencia, también llamada Comisión de Fondos Marinos, que terminó sus labores hasta 1973<sup>130</sup>.

Por otra parte, las sesiones de la Conferencia que se iniciaron en Caracas, Venezuela, en 1974, no fueron suficientes para lograr el objetivo previsto, que era redactar una Convención sobre el Derecho del Mar, aunque si hubo algunos resultados importantes, como el proyecto de un Acuerdo implícito sobre la Zona Económica Exclusiva, punto que más adelante se explica. Como no se lograron acuerdos importantes, fue necesario convocar a un nuevo período de sesiones, el que se llevó a cabo en Ginebra en 1975. Lo contrario de Caracas, en Ginebra si se llegó a obtener el consenso en varios puntos, a pesar de que no se terminaron los trabajos. Tal vez uno de los logros fue que, al finalizar el periodo de sesiones, México presentó un texto único informal para fines de negociación, en el que integraba los elementos sobre los que parecía haber mayor acuerdo, y que fueron la base para las siguientes negociaciones que se realizaron en Nueva York<sup>131</sup>, del 15 de marzo al 7 de mayo de 1976. En esta ocasión surgieron importantes discrepancias, en especial en lo referente al régimen de los fondos marinos más allá de la jurisdicción nacional, por lo que se acordó establecer nuevos períodos de sesiones.

Como ya fue mencionado, los iniciadores de este movimiento de las 200 millas como zona exclusiva fueron los latinoamericanos: Chile, Ecuador y Perú, desde 1947. Sus reclamaciones estaban influidas por la proclama del presidente estadounidense H. Truman, de 1946 en la que exigía jurisdicción sobre su plataforma continental,<sup>132</sup> Chile y Perú, no podían beneficiarse de este tipo de reclamación ya que, por la acentuada inclinación con que llegan los Andes al mar, la plataforma continental es virtualmente inexistente en la mayor parte de sus costas. De ahí que pidieron una compensación extensa sobre el mar adyacente a sus litorales. Sus reclamaciones sirvieron de estímulo, otros países del continente americano procedieron a hacer lo mismo. De inmediato 10 países más de la región presentaron sus peticiones sobre zonas de 200 millas Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y Uruguay. Este movimiento ganó muy pronto seguidores en otras regiones del mundo. Los países desarrollados comprendieron que era una tendencia incontenible y procedieron a establecer una serie de restricciones a la zona de las 200 millas, pero finalmente tuvieron que aceptar este concepto.

Cuando se inició este movimiento, había bloques de naciones claramente definidos; estaba la minoría radical compuesta por países ricos; por otro lado, se encontraban los defensores de la posición "territorialista", a favor de un mar territorial de 200 millas, encabezado por Brasil, Ecuador, Panamá, Perú y por último, el grupo de las grandes potencias marítimas, que pretendían que la

---

<sup>130</sup> J. Castañeda, op., cit., p. 188.

<sup>131</sup> Idem

<sup>132</sup> Jorge Castañeda, Política Exterior de México. 175 años de historia, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, vol. IV, 1985. P. 64

zona de las 200 millas no fuera sino una parte de alta mar, con ciertas excepciones a las libertades tradicionales a favor del Estado ribereño<sup>133</sup>.

La última corriente estaba formada por los llamados “patrimonialistas”, tenía como promotores a los líderes de los 10 principales países del Caribe, los cuales firmaron en 1972, la declaración de Santo Domingo sobre Mar Patrimonial, entre ellos se encontraban Colombia, México y Venezuela. Estos tres países se consolidaron como líderes de esta corriente de los patrimonialistas en 1973, al presentar un proyecto de Artículos del Tratado frente a la Comisión de Fondos Marinos, que contenía las bases fundamentales del acuerdo implícito que surgió en la Conferencia sobre el Derecho del Mar. Cuando se volvieron a reunir, los tres países latinoamericanos encontraron que ya tenían un gran número de seguidores que los apoyaron mediante la presentación, en Caracas, de una importante propuesta copatrocinada por México y otros Estados de varias regiones. Cabe señalar que la mayoría de los Estados que participaron en la conferencia de Caracas estaban de acuerdo en el concepto de zona económica. Los pocos países que hicieron observaciones puede afirmarse que se debió a su peculiar situación geográfica, por ejemplo el caso de Suecia y Trinidad y Tobago, por ubicarse en mares casi cerrados.

La mayor aportación de México, en esos momentos, al derecho del mar, fue en lo relativo a la zona económica exclusiva, en dos sentidos. Al presentar el primer proyecto de artículo con los lineamientos de una zona de jurisdicción especial, muy semejante a los que después se integrarían en la noción de “zona económica exclusiva” y en segundo término, al contribuir en forma muy destacada, a proporcionar el contenido y sobre todo a definir la naturaleza jurídica de esa nueva figura del derecho internacional. La participación de México fue muy dinámica, con el presidente Echeverría al frente, para promover la zona económica exclusiva ya que consideró este tema de vital importancia para su política exterior y así durante la conferencia de Caracas, anteriormente mencionada, el propio Echeverría declaró:

“El nuevo derecho del mar que se está formulando, no es sino una manifestación más de que el Tercer Mundo ha dejado de ser objeto pasivo de las relaciones internacionales y de que se ha convertido en un activo participante de ellas. La situación de la zona económica hasta 200 millas, que sin duda será el núcleo del futuro derecho del mar, es una consecuencia o corolario natural de la filosofía que complementa los ideales y desarrollo del Tercer Mundo”<sup>134</sup>.

La franja económica exclusiva, también conocida como el mar patrimonial, se definió en los siguientes términos:

- Es la faja marítima que se inicia en el límite exterior del mar territorial y no puede llegar más allá de 200 millas contadas a partir de la línea de base desde que se mide el mar territorial.
- En la zona económica el Estado ribereño tiene: a) derechos soberanos sobre los recursos vivos o minerales, renovables o no renovables, y situados en las aguas, suelo o subsuelo de la zona, a efecto de su exploración, explotación, conservación y administración; b) derechos y jurisdicción exclusiva con respecto a: i) el establecimiento y utilización de islas artificiales, instalaciones y

---

<sup>133</sup> *Ibíd.*, p. 190.

<sup>134</sup> J. Castañeda, *op.*, cit., p. 194.

estructuras; ii) cualesquier actividades tendientes a la exploración y explotación económica de la zona; iii) la preservación del medio marino, incluidos el control y la eliminación de la contaminación; y la iv) la investigación científica.

- En la zona económica, el Estado costero tiene el deber: i) de procurar la conservación de las especies vivas, ii) de asegurar la óptima utilización de las mismas y iii) de respetar los derechos de los demás Estados en la zona<sup>135</sup>.

- Todos los demás miembros de la comunidad internacional con litoral o sin él, gozan en la zona económica de las libertades de navegación, sobrevuelo y tendido de cables y tuberías submarinas, sin que su ejercicio interfiera con los derechos del Estado ribereño en la zona.

Al analizar los conceptos anteriores, por una parte, se advierte que sí fue definitivamente un triunfo de los países no industrializados lograr el dominio sobre sus mares para convertirlos en patrimoniales y, por otra parte, se aprecia la importancia de haber creado una nueva figura en el derecho del mar, de ahí las razones que explican el empeño de México para hacer realidad el principio enunciado por primera vez por Malta, pequeña isla que se beneficiaría con este novedoso concepto. Es conveniente apuntar que se conservaron algunas características de alta mar, como la libre navegación y, la jurisdicción del Estado ribereño, exclusiva para la explotación de los recursos pero no la soberanía sobre la zona, como en el caso del mar territorial. Por cierto que a instancias de México se aclaró que esta situación de la nueva forma jurídica no era ni una ni otra cosa, simplemente mar patrimonial para explotar los recursos del área, con un estatuto internacional propio. Por otro lado, existía la posibilidad de que se otorgaran permisos a extranjeros para pescar en la zona económica exclusiva.

Por lo que se refiere a alta mar, también se modificó su régimen jurídico, a partir de que se estableció la zona económica exclusiva, la libertad de captura indiscriminada también se restringió en el nuevo Derecho del Mar. En este punto, México reiteró su opinión en el sentido de que la pesca en alta mar debería ser objeto de una adecuada reglamentación internacional.

En relación a la plataforma continental México sostuvo que su límite exterior debería llegar hasta el borde exterior del margen, esto es, hasta la prolongación natural del zócalo sobre el que se apoya la masa continental, o alternativamente hasta las 200 millas, cuando esa distancia fuera superior a la plataforma geológica, como ocurre en las costas mexicanas del Pacífico, propuesta que fue aprobada por la Convención.

Para los fondos marinos, en esa época, se pidió que mientras no se adoptara una reglamentación adecuada, las persona físicas o morales debían abstenerse de explotar sus recursos. Posteriormente, la Asamblea General aprobó la declaración de 15 principios que regulan la explotación de los fondos marinos, oceánicos y su subsuelo, fuera de los límites de la jurisdicción nacional.

Una de las contribuciones del gobierno mexicano en estos temas fue la de reunir las opiniones de los países en desarrollo para elaborar una posición conjunta respecto al Derecho del Mar aprovechando una reunión del Grupo de los 77, organismo al que perteneció México desde su

---

<sup>135</sup> Ibidem, p. 194-195.

fundación en 1964 hasta 1994, fecha en que ingresó a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. No se debe perder de vista que dicho Grupo pugna por un nuevo orden internacional y era un foro para la discusión de asuntos económicos internacionales pero desde la óptica de los países en desarrollo

La pieza central de este nuevo ordenamiento jurídico fue la zona económica exclusiva. México, al apoyar esta iniciativa, contribuyó a que se abrieran las posibilidades de un crecimiento económico independiente para las Naciones menos desarrolladas, dentro del marco del nuevo orden internacional que promovió el presidente Echeverría con la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

Por lo que se refiere al mar territorial cabe mencionar que la legislación mexicana lo establecía en las nueve millas y, posteriormente lo amplió a doce.

El grupo latinoamericano no siempre estuvo unido respecto a las cuestiones del mar, prueba de ello fue que Colombia, México y Venezuela, no compartían con Brasil, Ecuador, Perú, Uruguay, y hasta cierto punto con Argentina, una propuesta de regímenes duales para el mar territorial que elaboró Uruguay, en la que un régimen sería aplicable hasta las 12 millas, y coincidiría con la concepción clásica del mar territorial, es decir con plena soberanía sobre la zona; el segundo régimen se aplicaría entre las 12 y las 200 millas en los cuales el Estado costero ejercería soberanía para los propósitos de explotación de los recursos, sin perjuicio de otras libertades del mar<sup>136</sup>.

El representante de México pronunció un discurso criticando la postura dual del Uruguay, lo que dio lugar a una protesta oficial de ese gobierno contra México. La iniciativa finalmente fue rechazada.

México obtuvo algunas ventajas concretas e inmediatas con el establecimiento de una zona económica exclusiva derivada del nuevo derecho del mar, como también lo hicieron otros Estados de América Latina.

Además de la cuestión muy concreta del Golfo de California que ya se mencionó, México comenzó a aplicar sistemáticamente las disposiciones sobre la zona económica exclusiva que había adoptado, en tratados firmados, respectivamente, con Estados Unidos y con Cuba en 1976, limitando considerablemente la pesca de captura de esos países dentro de las 200 millas de las costas mexicanas. En ambos casos se fijaron cantidades anuales decrecientes de camarón que representaban el excedente de camarón, que constituían el excedente que no era o podía, ser capturado por embarcaciones mexicanas. En los dos convenios se estableció el año de 1979 como el último en que podían pescar dicha especie en aguas mexicanas<sup>137</sup>.

Por otra parte, se prohibió la pesca de atún en la zona económica exclusiva de las costas mexicanas del Pacífico a embarcaciones extranjeras, como consecuencia de los acuerdos firmados en esta materia.

Una gran diferencia de opinión surgió entre México y Estados Unidos, este último sostenía que las disposiciones que se reservaban a los nacionales del país costero sobre las especies que

---

136 B. Sepúlveda, op., cit., p. 68.

<sup>137</sup> Idem

se encontraran a 200 millas no se podían aplicar a las especies altamente migratorias, por su misma movilidad. México sostenía que si bien, de acuerdo a la reglamentación aprobada, se obligaba a las partes a negociar de buena fe formas apropiadas de cooperación internacional para preservar dichas especies, es decir que el Estado costero debía ejercer su derecho soberano, con todas las consecuencias que ello implicaba, también sobre especies altamente migratorias dentro de las 200 millas de la costa<sup>138</sup>.

La discusión sobre el nuevo régimen del mar fue muy ardua y larga, no solo para México sino para todos los países. Sin embargo, debió emprenderse a fin de que otros Estados, además de los latinoamericanos, que poseían grandes litorales, tuvieran un amplio derecho de explotación. Al establecerse el derecho del mar, los más beneficiados fueron los países pobres, quienes en el pasado no habían podido aprovechar ese patrimonio.

A continuación se tratan otros temas en los que México aplicó sus principios de política exterior en apoyo y defensa de sus vecinos latinoamericanos.

### 3.3 APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE NO INTERVENCIÓN Y LIBRE AUTODETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS.

Gracias a su independencia política México pudo invocar los principios de no intervención y libre autodeterminación, así como brindar asilo en su territorio a varios patriotas latinoamericanos, quienes pretendieron hacer una revolución en sus países, como Sandino en Nicaragua y Jacobo Arbenz en Guatemala.

Los principios de no intervención y de autodeterminación de los pueblos se consideran fundamentos que surgieron y han evolucionado desde la guerra de independencia<sup>139</sup>. La no intervención y la autodeterminación aparecieron en el momento en que las provincias de Centroamérica libraban una lucha interna para decidir si se anexaban a México o bien se separaban de él, como se señaló en el capítulo anterior. La historia del México independiente se desarrolla entrecruzada por intervenciones, la francesa y la norteamericana, por lo que el principio de la no intervención tuvo que invocarse constantemente

Estas acciones constituyeron los detonadores para formular las bases de la política exterior de México, y le sirvieron para lograr sus fines primordiales que son la propia subsistencia del Estado, la preservación del territorio, y el bienestar de sus nacionales. Estas propiedades, por su universalidad y su carácter irrenunciable, se consideran como la esencia de todo Estado, y no pueden cederse, so pena de desaparecer como tal. Las bases de la política exterior de México, conformadas a través de su vida como Nación independiente, le permitieron pronunciarse en diversas ocasiones en contra de invasiones de que fueron objeto algunos países latinoamericanos y del Caribe, a continuación se hace referencia a los casos más significativos, durante el siglo XX.

---

<sup>138</sup> Ibidem., p. 89.

<sup>139</sup> E. Hernández-Vela, op., cit., p. 618.

### 3.3.1 Nicaragua

En la historia de Nicaragua, como en la del resto de América Latina, existió la lucha entre dos corrientes ideológicas; los conservadores y los liberales, desde el momento en que surgió a la vida independiente.

Dichas corrientes estuvieron presentes en la época de la anexión a México, y posteriormente, durante su separación. Años después; los conservadores Máximo Jerez y Francisco Castellón, opositores al primer presidente electo de ese país, Fruto Chamorro, llegaron al extremo de contratar al aventurero norteamericano William Walker, quien al frente de unos cuantos mercenarios, hizo su aparición en El Realejo, en junio de 1885 y trató de apoderarse del país; sus excesos provocaron que se levantara toda América Central en su contra, finalmente fue derrotado, pero regresó en dos ocasiones más, hasta que fue apresado y fusilado en 1860.

Una vez liquidado el peligro filibustero, se convocó a una Asamblea Constituyente, que nombró a un presidente constitucional. Con esta etapa se inició un largo período de gobiernos conservadores, que duro hasta 1893. Bajo el gobierno de esta corriente política, la vida nicaragüense se ligó a los intereses norteamericanos, iniciando con ello un largo camino que se prolongó hasta el mismo siglo XX, que también se caracterizó por las luchas intestinas y los golpes de Estado. Ahora era el general liberal Santos Zelaya quien derrocaba a los conservadores que habían entregado su patria a los intereses estadounidenses, sin embargo, no pudo romper con la dependencia de Estados Unidos, y fue derrocado, en su lugar subió al poder Juan José Estrada, en 1910, impuesto por los intereses estadounidenses. Como es de suponer, el pueblo nicaragüense se opuso a la designación y todo el proceso desembocó en una guerra civil, hecho que abrió las puertas a una intervención norteamericana, la cual se inició en agosto de 1912, con el desembarco de los infantes de marina en el puerto de Corinto. Ante las revueltas constantes en Nicaragua, el presidente norteamericano Coolidge envió a 5 mil infantes de marina y a once destructores y cruceros para implantar, por la fuerza, una cierta estabilidad en el complejo proceso político de ese país centroamericano y fue hasta mayo de 1927, cuando se firmó el Tratado de Tipitapa, no obstante, las tropas norteamericanas permanecieron en Nicaragua hasta 1932 pero dejando en la presidencia a Juan Bautista Sacasa, quien también velaría por sus intereses.

La razón que justificó la intervención durante tantos años de los infantes de marina en ese territorio fue el combate a la guerrilla, comandada por César Augusto Sandino, quien llegó a dominar en varios departamentos. El gobierno de México nunca estuvo de acuerdo con esa situación tan anómala, lo que motivó fricción con Estados Unidos.

Estados Unidos había violado, constantemente, el territorio nicaragüense, en su desmedido afán de proteger los intereses económicos de sus nacionales. Una de las supuestas misiones de los infantes de marina consistía en contrarrestar la ayuda que el gobierno de México estaba dando a los liberales nicaragüenses, que defendían la soberanía de su país.

Llegó el momento en que Sandino pudo contender por la presidencia de la República, pero hubo un empate entre los liberales y los conservadores, por lo que Estados Unidos trató de guiar a los adversarios a una negociación, en la que se comprometieron a aceptar los resultados de unas elecciones supervisadas por ellos como potencia ocupante que era. Este patriota, no aceptó estos términos y se levantó en armas, tanto en contra del gobierno nicaragüense como en contra de las fuerzas armadas estadounidenses<sup>140</sup>. En este momento, surgió una diferencia de puntos de vista de carácter internacional. Para los norteamericanos, no era más que un rebelde con un pequeño grupo de partidarios, tal vez sólo 150 hombres lo secundaron, y por lo tanto, no tenía fuerza alguna, mientras que para una buena parte de la opinión pública latinoamericana, en especial de la mexicana, la acción de Sandino y sus hombres era un acto de patriotismo admirable y digno de apoyo en contra del imperialismo que había abusado de este pequeño país centroamericano. Su actitud se consideró como una gran muestra de nacionalismo<sup>141</sup> que iba de acuerdo con la posición de México sobre la autodeterminación, ya que además en varias ocasiones, sufrió en su propio territorio la invasión de la potencia continental.

Este levantamiento ocurrió en un momento coyuntural para México ya que en ese periodo firmó el famoso acuerdo Calles – Monrrow, por medio del cual se terminaba con una gran disputa que existía por la Ley Petrolera de 1925. Las reclamaciones, el pago de deuda externa, las expropiaciones agrarias, etcétera. La decisión del presidente Plutarco E. Calles – compartida por Álvaro Obregón – de resolver de raíz el problema con Estados Unidos<sup>142</sup>, cuadró muy bien con la decisión del embajador Monrrow, quien deseaba llegar a la misma meta, haciendo a un lado el legalismo que había prevalecido hasta entonces en la relación mexicano americana y sustituirlo por la idea de que el interés nacional mexicano era enteramente compatible con el de Estados Unidos.

El antiguo banquero transformado en embajador tenía como propósito convencer a la elite revolucionaria mexicana de que una política que atrajera, en vez de rechazar, al capital extranjero, era un medio muy eficaz para acelerar el proceso de modernización material de México, meta fundamental del nuevo régimen<sup>143</sup>.

El presidente Calles llegó a un acuerdo en el que se anularon las disposiciones de Carranza sobre la cuestión petrolera y de esta manera se resolvieron las diferencias con Estados Unidos, por lo que las relaciones entre los dos países eran cordiales, situación que el gobierno de Calles ya no quería alterar, por lo tanto, desde ese momento ya no pudo apoyar más al patriota Sandino, a pesar de simpatizar mucho con su causa. Sin embargo, al gobierno mexicano le fue difícil cortar sus vínculos de tantos años con el pueblo nicaragüense y su lucha por defender la integridad y soberanía de su país.

En 1928, como resultado del proceso electoral patrocinado por Estados Unidos, los liberales llegaron al poder bajo el liderazgo de José María Moncada, antiguo jefe de Sandino; entonces el

---

<sup>140</sup>L. Bethel, op., cit., p. 54.

<sup>141</sup> L. G. Zorrilla, op., cit., p.497.

<sup>142</sup> Idem

<sup>143</sup>Lorenzo Meyer, “La marca del nacionalismo en México” en México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores, México, Senado de la República, tomo VI, 2000, p. 107.

patriota decidió abandonar Nicaragua y refugiarse en un país amigo, para lo cual buscó la protección del gobierno mexicano quien a pesar de todas las vicisitudes, siempre había apoyado a su causa. Para entonces el presidente mexicano era Emilio Portes Gil, quien de inmediato aceptó la solicitud, aplicando el derecho de asilo que es una práctica internacional que México ha seguido durante muchos años. Así, llegó a territorio mexicano el 25 de junio de 1929<sup>144</sup>.

Nuevamente, se inmiscuyó el embajador Monrrow, quien estuvo de acuerdo en que se le diera asilo político a Sandino, pero sugirió que, al mismo tiempo México reconociera al nuevo gobierno nicaragüense, y reanudaran sus relaciones diplomáticas para legitimar a Moncada y contribuir con ello a consolidar al régimen nicaragüense.

En esta etapa el presidente Portes Gil consideró que si bien tenía simpatías por el liberal ahora en el poder, no estaba en condiciones de reconocerlo, mientras hubiera tropas estadounidenses en Nicaragua, ya que esta situación alteraba el proceso de pacificación. El gobierno mexicano lo mantuvo en el interior del país, donde estuviera tranquilo y alejado de la posibilidad de regresar a Nicaragua para continuar su lucha contra los intereses extranjeros, ya que había manifestado que no dejaría las armas hasta que no saliera el último soldado estadounidense de su patria.

Lorenzo Meyer afirma que durante ese exilio, el guerrillero estuvo estrechamente vigilado por agentes mexicanos, nicaragüenses y norteamericanos, a propuesta del gobierno estadounidense, aunque resultó incómodo tanto para los gobernantes mexicanos como para el guerrillero<sup>145</sup>.

En el año de 1930 decidió abandonar el territorio mexicano para dirigirse nuevamente a su tierra y continuar la lucha, ya que los infantes de marina permanecían ahí. Dos años después los liberales con Juan Bautista Sacasa a la cabeza, volvieron a ganar las elecciones. Al inicio de su gestión los infantes de marina abandonaron el territorio nicaragüense, cumpliéndose de esta manera el sueño de Sandino. México consideró entonces que las condiciones habían cambiado y que las relaciones diplomáticas que estuvieron interrumpidas durante siete años podían reanudarse y así lo hizo.

Un año más tarde surgió una figura que dominó la historia de Nicaragua durante muchos años, Anastasio Somoza, quien al mando de la Guardia Nacional, creada por los estadounidenses durante la ocupación, asesinó a Sandino. En el año de 1936 inició una dictadura para después cederle el poder a sus hijos.

Durante este primer período de una nueva lucha en Nicaragua, la posición mexicana fue de simpatía hacia los liberales, a pesar de que en algunos casos, la misma situación interna no le permitió apoyar más su causa, pero siempre protestó por la invasión de los infantes de marina, por considerarla una violación al derecho internacional, sustento de su política exterior. Además, este caso sirvió de antecedente para lo que sucedió, en los años ochenta en ese país, y en general en la región centroamericana. También puede apreciarse que la política exterior de México ha gozado

---

<sup>144</sup> L. G. Zorrilla, op., cit., p. 498.

<sup>145</sup> Ibidem, p. 133.

de una cierta independencia con respecto a América Latina, siempre y cuando no interfiera con los intereses norteamericanos.

### 3.3.2 Guatemala.

Este es otro caso interesante de tratar porque además de que Guatemala es en extensión la segunda frontera de México, políticamente hablando, ha tenido varios conflictos internos y uno de los más significativos, en el cual México adoptó una posición expresa fue el del presidente Jacobo Arbenz; donde una vez más tuvo que invocar la autodeterminación y la no intervención en asuntos internos.

Jacobo Arbenz subió a la presidencia de Guatemala en 1951, en plena Guerra Fría, una de las primeras medidas que su gobierno adoptó fue la de legalizar al partido comunista, pero al mismo tiempo aplicó muchas de las medidas recomendadas por el Banco Mundial en 1950. Anunció su programa de gobierno diciendo que convertiría a Guatemala en una Nación capitalista; impulsó la reforma agraria de 1952 para desarrollar métodos capitalistas de producción moderna. Como se dio cuenta de que Estados Unidos tenía intenciones de derrocarlo, aceptó la ayuda de algunos simpatizantes de su país. Una de las personas que mayor influencia tenía en él fue su esposa María Vilanova, quien nació en el seno de una familia de cafetaleros y después trabajó activamente en el ala izquierda de la política guatemalteca. El colapso de la revolución de Arbenz, en el año de 1954, puso de manifiesto varios problemas. Primero, que los militares no lo apoyaron, por lo que no se podía confiar en que defenderían al país, en caso de una agresión. Segundo, que la clase media y los ladinos (población no indígena) revolucionarios nunca confiaron completamente en las masas ni rurales ni urbanas, aún con armas y poder. Aquellos que se beneficiaron con las reformas de Arbenz, al pasar a formar parte de la nueva burguesía (productores de algodón, banqueros, nuevos industriales) eran todavía más desconfiados que las mismas masas, y sus pocos líderes radicales de clase media. A la oligarquía nacional (cafetaleros y comerciantes), así como sus aliados extranjeros, se le hizo muy fácil derrocar al presidente y absorbieron la mayor parte de su burocracia. Después de eliminar a la oposición radical en 1954, así como a los simpatizantes del presidente derrocado, la oligarquía tuvo un nuevo aliado en la burguesía. Durante este periodo crítico de la vida guatemalteca, tanto los indígenas como las mujeres fueron dejados a un lado.

El problema más importante que se presentó en 1954, fue que con la reforma agraria llevada a cabo por el presidente se estaban afectando los intereses de los enclaves económicos, como la United Fruit Co., la International Railways of Central America y la Electric Bond and Share, empresa que controlaba al sector eléctrico del país. Estas compañías transnacionales no estaban dispuestas a perder sus concesiones y privilegios; en el mismo instante en que sus intereses fueron tocados se desató una campaña de desprestigio internacional en contra de Arbenz, la que desembocó en su derrocamiento de la presidencia. Con el apoyo de la Agencia Central de Inteligencia estadounidense (CIA), el Coronel Carlos Castillo Armas, al mando de un grupo de

exiliados , invadió el país desde Honduras en 1954, se proclamó presidente y abolió todas las reformas de sus predecesores.

Cuando se inició la nacionalización de las tierras de la United Fruit Co., el gobierno le ofreció un millón de dólares como indemnización por la expropiación, pero la compañía norteamericana no aceptó porque pretendía obtener 16 millones de dólares. La reclamación contra el gobierno guatemalteco fue llevada por un bufete de abogados norteamericanos, del cual el Secretario de Estado, John Foster Dulles era uno de los abogados, además, su hermano Allen era jefe de la CIA. El Subsecretario para Asuntos Interamericanos, John Moors Cabot, y su familia, tenían acciones en la United Fruit Co., por lo que solamente a través de unas cuantas llamadas telefónicas recibieron como respuesta la llegada inmediata de agentes de la CIA a Guatemala, bajo el programa conocido como " P. B. Éxito"<sup>146</sup>.

El gobierno norteamericano para defender los intereses de las compañías mencionadas, y apoyar su campaña de desprestigio, no tomó en cuenta que las intenciones de Arbenz eran únicamente las de proteger y ayudar a los campesinos sin tierra, que durante muchos años habían padecido el despojo del suelo que alguna vez fue de sus antepasados, los pueblos originarios de América.

Cabe destacar un dato interesante y poco conocido, y es que Ernesto "Che" Guevara, el médico argentino que peleó junto a Fidel Castro durante la Revolución Cubana, estaba en Guatemala colaborando con este presidente, para realizar la reforma agraria que consideraba un paso indispensable para contrarrestar la pobreza de los campesinos que requerían de tierra para cultivar, y con ella tener una forma de sobre vivencia.

El derrocamiento de Arbenz marcó el inicio de un período de inestabilidad política en Guatemala que duró 30 años, y provocó, entre otros resultados, la emigración de un millón de refugiados que fueron recibidos por el gobierno mexicano. Además, en las décadas de los ochenta y noventa, México intervino en las pláticas que lograron restablecer la paz en ese país hermano.

Es importante señalar que la reforma agraria que pretendió implantar Jacobo Arbenz, se dio en un momento muy álgido de las relaciones latinoamericanas con Estados Unidos, ya que era la época en que se desarrollaba la Guerra Fría y cualquier acto que atentara contra los intereses de estadounidenses se tomaba como una amenaza a la seguridad continental (término acuñado por el presidente Truman para referirse a la seguridad nacional de Estados Unidos, respecto del continente americano). Todo acto que fuera en contra de los intereses norteamericanos se calificaba de "amenaza comunista". Con esa inquietud se llegó a la X Conferencia Interamericana celebrada en Caracas, Venezuela, en la primavera de 1954, la que originalmente se preparó para tratar los asuntos económicos de la región, así como la posible participación de Estados Unidos para apoyar a sus vecinos del Sur en ese sentido.

Poco antes de que se iniciara la reunión algunos países latinoamericanos expresaron su intención de obtener concesiones arancelarias y acceso preferencial al mercado norteamericano, para sus productos de exportación, en general lo que les preocupaba eran los términos del

---

<sup>146</sup> Ibidem, p. 572.

intercambio comercial, porque era uno de los problemas más severos que enfrentaban. Como los precios de las materias primas no se respetaban y con mucha frecuencia bajaban, los productores tenían grandes pérdidas. Otro punto muy importante a tratar por la parte latinoamericana era el que se refería a los créditos indispensables para el desarrollo económico de la región.

La posición norteamericana era muy diferente a la de los otros países, situación que se inició a la par que las relaciones de Estados Unidos con América Latina, nunca ha habido coincidencia de intereses. En esta conferencia, lo que menos le interesaba a esta potencia eran los problemas económicos de sus vecinos, la reforma agraria era una amenaza comunista, no solo en Guatemala sino que se hablaba de toda la zona, por lo que había que extirpar ese cáncer. El gobierno estadounidense consideraba que definitivamente este movimiento se desarrollaba bajo la tutela de la Unión Soviética y que estaba teniendo repercusiones a nivel internacional. Por lo que se consideraba que había una intromisión en los asuntos del continente lo que ameritaba convocar a una reunión urgente del Tratado de Río.

Estados Unidos llamó la atención de los países del continente por la amenaza latente que era el comunismo para toda la región, y pidió que se tomaran medidas adecuadas para controlar esa fuerza, así como para liquidar su propaganda subversiva que penetraba clandestinamente por toda la América. Una de las medidas que proponía en esos momentos, era que se comprometiera a la OEA para emprender una acción conjunta, con objeto de establecer muy claramente las bases para evitar los movimientos agraristas como el de Guatemala.

Las intenciones de la potencia eran, que de alguna manera, la OEA, asumiera la responsabilidad de justificar la intervención norteamericana en cualquier país que estuviera amenazado por el comunismo, aunque no se mencionaba, lo que los norteamericanos tenían en mente era precisamente justificar el golpe de estado en Guatemala.

En la reunión de Caracas, las naciones latinoamericanas se dieron cuenta de que para los Estados Unidos, el compromiso que adquirieron en Buenos Aires, al adherirse al Protocolo de No Intervención en 1936, implicaba la reciprocidad de los latinoamericanos en la “responsabilidad colectiva” en lo que a la seguridad del continente se refería<sup>147</sup>.

La actitud norteamericana era muy clara, en los círculos del Departamento de Estado, se sostenía que como Estados Unidos había aceptado la igualdad de los Estados, en caso de que ahora se presentara la necesidad de intervenir ya no tendrían que hacerlo individualmente, sino que los latinoamericanos deberían asumir también la responsabilidad. En pocas palabras, se trataba de una fórmula para involucrar a todos los Estados de la comunidad latinoamericana, en la decisión sobre futuras intervenciones en la región, fundamentadas en responder a la amenaza comunista.

La delegación mexicana que asistió a Caracas, en cuanto supo cual era el tema que se trataba, protestó de inmediato, argumentando que era muy difícil pronunciarse sobre situaciones hipotéticas, y que se debía hacer sobre casos concretos porque de lo contrario, al expresar una posición podía caerse en la intervención en los asuntos internos de una Nación.

---

<sup>147</sup> Blanca Torres, México y el Mundo. De la Guerra al Mundo Bipolar, México, Senado de la República, 2000, p. 117.

La política de los diplomáticos mexicanos fue siempre la de exigir respeto a los principios de no intervención y a la autodeterminación de los pueblos. Por otra parte, la delegación mexicana insistió en que se definiera lo que debía entenderse por intervención comunista.

México insistió en que si cualquier país adoptaba por su propia voluntad un régimen comunista, ello no debía constituir motivo para violentar el principio de no intervención, esta actitud fue reprobada por la mayoría de los asistentes a la conferencia de Caracas. En esta ocasión, los representantes de Argentina, México y Uruguay, trataron de hacer varias enmiendas a la propuesta de Estados Unidos, pero fracasaron, en cambio, recibieron muchas presiones, y cuando se votó para condenar el régimen de Arbenz, los dos primeros países se abstuvieron<sup>148</sup>.

Ante la discusión que suscitó la posición que sostuvieron Argentina y México, los delegados de Brasil y Perú, presentaron algunas propuestas para conciliar posiciones contrarias, que finalmente fueron aprobadas, con el voto a favor del delegado mexicano. Sin embargo, Luis Padilla Nervo, manifestó su preocupación porque no se reconocía explícitamente el principio de no intervención, y se condenaba el derecho a la autodeterminación al establecer que los Estados americanos tenían derecho de escoger sus instituciones con el ejercicio efectivo de la democracia representativa como medio de mantener la soberanía política<sup>149</sup>.

Durante esta X Conferencia Interamericana, respecto al caso Guatemala quedó plasmada la preocupación norteamericana en las convenciones adoptadas: 1) Sobre asilo diplomático; 2) Sobre asilo territorial; y 3) Sobre el fomento de las relaciones culturales. Se estableció por primera vez la obligatoriedad del Estado asilante de otorgar el salvoconducto, se reguló la definición y calificación del concepto "urgencia", se protegió la figura del asilo frente a una posible ruptura de relaciones diplomáticas, y se fijaron las conexiones que se daban entre el asilo y una posible solicitud de extradición. Por lo que se refería al asilo territorial dentro del ejercicio de la soberanía, cada Estado tenía derecho a admitir dentro de su territorio a quienes estimara conveniente sin que hubiera reclamación alguna. Ningún Estado estaba obligado a expulsar de su territorio a perseguidos políticos. Al respecto hay una declaración que ocupó un lugar predominante, y es la que se titulaba "Declaración de Solidaridad para la Preservación Política de los Estados Americanos ante el peligro de la Paz de América contra la Intervención del Comunismo Internacional". La parte sustancial de esta declaración era que el dominio o control de las instituciones de cualquier Estado americano por parte del movimiento comunista internacional, que tuviera por resultado la extensión hasta el continente americano del sistema político de una potencia extracontinental, constituiría una amenaza a la soberanía e independencia política de los Estados americanos que pondría en peligro la paz de América y exigiría una Reunión de Consulta <sup>150</sup>para considerar la adopción de las medidas procedentes de acuerdo con los tratados existentes. Se hacía una referencia muy específica al movimiento comunista internacional, que pondría automáticamente en movimiento el mecanismo del Tratado de Río.

---

<sup>148</sup>L. Dallanegra, op., cit., capítulo, 11.p.8-9.

<sup>149</sup> Ibidem, p. 118.

<sup>150</sup>Ismael Moreno Pino, Derecho y Diplomacia en las Relaciones Interamericanas, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, F.C.E., México 1999, p. 148.

Estados Unidos buscaba que el contenido de este tratado se aplicara a como diera lugar, al gobierno de Arbenz. Por supuesto México objetó la propuesta, conciente de que se trataba de una conducta netamente intervencionista, que iba en contra de los principios de su política exterior. Además, Estados Unidos quería realizar un acto muy poco legal porque a través de una dudosa resolución pretendía modificar el contenido de todo un tratado. Sin embargo, la resolución se aprobó pero con las abstenciones de Guatemala, Argentina y México, y además con la ausencia de Costa Rica, que no asistió a la reunión de Caracas, porque no tenía relaciones diplomáticas con el gobierno de Pérez Jiménez. Definitivamente, en el caso Guatemala, un movimiento de corte nacionalista como el que se había llevado a cabo en México en 1910, fue interpretado por el gobierno de Washington como producto de la subversión comunista.

Debido a lo delicado de la situación México y Estados Unidos tuvieron puntos de vista encontrados. México se opuso a la intención norteamericana de condenar a ese gobierno, por intentar llevar a cabo una reforma social<sup>151</sup>. Mientras la postura mexicana fue la de invocar el principio de no intervención, la reacción de Washington fue la de intervenir, en coordinación con la Agencia Central de Inteligencia<sup>152</sup>, totalmente al margen de los foros del sistema interamericano, financiando y apoyando al movimiento contrarrevolucionario guatemalteco. Arbenz fue derrocado en 1954, y con ello se detuvo el proyecto que inició de reformas sociales.

Por otra parte, el resultado de esta conferencia fue bastante desalentador para los países latinoamericanos puesto que, una vez más, el punto central que pretendían tratar que eran los problemas económicos de la región y la posible ayuda estadounidense para superarlos no se tocó, lo que causó un gran malestar entre todos los asistentes a la reunión<sup>153</sup>. Una vez más, únicamente se abordaron los temas de interés para el Coloso del Norte.

Estado Unidos empezó a tomar medidas unilaterales firmando tratados de seguridad mutua con Nicaragua, entendiéndose lo de mutuo como que los norteamericanos les proporcionaron armas a los nicaragüenses para que defendieran con ellas sus intereses en ese país. También firmó uno con Honduras, y durante los meses de abril y mayo, equipó a tropas compuestas por asilados guatemaltecos o por mercenarios, o a las propias tropas hondureñas al mando de los coroneles Idígoras y Castillo Armas, ambos guatemaltecos asilados. La imaginaria intervención de la Unión Soviética se materializó rápidamente en una verdadera intervención, en julio aviones de Estados Unidos atacaron varios objetivos en Guatemala, los puertos de San José y Barrios, arrojaron panfletos y las tropas de los asilados políticos invadieron el país el 19 de junio. Castillo Armas había huido después de un intento militar fallido poco tiempo antes. La invasión fue planeada por la Agencia Central de Inteligencia, pero la rapidez del triunfo se debió a los acontecimientos en la ciudad de Guatemala, cuando varios militares depusieron al presidente Arbenz, de acuerdo con la conjura que se fraguó en la Embajada de Estados Unidos. Washington quería una limpia completa<sup>154</sup>.

---

<sup>151</sup> Paul B. Goodwin. *Global Studies. Latin America.*, Connecticut, EUA, Duskin/McGraw-Hill, 1999, p.36

<sup>152</sup> Idem

<sup>153</sup> L. G. Zorrilla, op., cit., p.573.

<sup>154</sup> Idem

Una vez que este presidente renunció, el 27 de junio, un triunvirato de militares tomó el poder, los cuales tenían el propósito de atacar a los invasores, no obstante se tuvieron que someter al Embajador de Estados Unidos en Guatemala y la presidencia se entregó a Castillo Armas. Estados Unidos logró frenar los intentos de defensa realizados por Guatemala tanto en la OEA como en la ONU<sup>155</sup>.

Inevitablemente, la Guerra Fría se estaba haciendo presente en el continente americano, de ahí que el gobierno mexicano tratara de que la situación no se empeorara ya que esto repercutiría en su economía, de ahí que prefiriera concentrarse en la problemática nacional, además de preocuparse por resolver los problemas bilaterales en la forma más amistosa posible. La familia revolucionaria se había dividido en esa difícil época, ya que por un lado se encontraba el grupo encabezado por el expresidente Lázaro Cárdenas, y por el otro el grupo del también expresidente Miguel Alemán. Sobre el problema de Guatemala, el presidente Ruiz Cortines, en su informe del 1º de septiembre de 1955, afirmó: “nuestras relaciones con los países americanos, han proseguido con la afectuosa amistad que las caracteriza. Las que sostenemos con Guatemala y Paraguay no se vieron interrumpidas por los cambios ocurridos en los gobiernos de esas repúblicas. Por lo que respecta a Guatemala abrigamos la esperanza de que el asilo otorgado a las numerosas personas refugiadas en la Embajada de México quede resuelto amistosamente y sin mengua de un derecho que atestigua la voluntad humanitaria de nuestros pueblos”<sup>156</sup>.

Por lo que se refiere a Guatemala, a pesar de todos los argumentos sostenidos en Caracas, no fueron suficientes para evitar, el derrocamiento de Arbenz, como se señaló en líneas precedentes. La posición de Padilla Nervo, durante la reunión de Caracas, y en general, la actitud del gobierno mexicano, no fue del agrado del gobierno de Estados Unidos, y de ahí que se calificara a México como poco amistoso; además a esa actitud se sumaron las protestas de los intelectuales de izquierda, con el expresidente Lázaro Cárdenas a la cabeza. Ello daba lugar a que se dijera que la tolerancia mexicana a la infiltración comunista no era conveniente, y se consideraba que algunos sectores gubernamentales apoyaban esa idea. El gobierno del presidente Adolfo Ruiz Cortines trató de minimizar la influencia de la izquierda mexicana, y por otra parte, las representaciones diplomáticas de los países socialistas se mantuvieron al margen, por considerarlo un asunto de soberanía interna.

Cuando el gobierno reformista guatemalteco del coronel Jacobo Arbenz se enfrentó a la hostilidad abierta de Estados Unidos, México no se sumó a la condena de la OEA<sup>157</sup>. Antes bien lo apoyó en los momentos más difíciles. El gobierno mexicano, ante su inminente caída, le brindó asilo político, por razones humanitarias. Es decir, a pesar de su dependencia económica respecto de Estados Unidos, prevalecieron los principios de política exterior.

---

<sup>155</sup> Idem.

<sup>156</sup> “México a través de los informes presidenciales. La política exterior”, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, tomo 3, 1976, p. 448.

<sup>157</sup> Lorenzo Meyer, “La encrucijada”, en *Historia General de México*, México, El Colegio de México. Vol II, 1994, p.1338.

Después del golpe militar de 1954, Guatemala además de ser conocida como la tierra de la eterna primavera por su clima, se volvió la tierra de las eternas dictaduras y de la violación de los derechos humanos.

### 3.3.3 Cuba

En este apartado se presenta brevemente la actitud del gobierno mexicano ante Cuba, cuando se declaró marxista-leninista, y en donde México, una vez más, invocó los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos. Este gobierno observó una actitud de abierta simpatía hacia la isla. Era el tercer país de América Latina que intentaba realizar una revolución, como se mencionó, México, había sido el primero, luego Guatemala aunque sin éxito.

Hay dos elementos importantes a tomar en consideración: 1) La posición norteamericana, violentamente opuesta a la revolución cubana; y 2) El hecho de que ésta revolución haya derivado hacia el marxismo-leninismo, cuando Fidel Castro intentaba cambiar la historia de su país, combatiendo la explotación, y no recibió el apoyo que esperaba por parte de Estados Unidos. La Revolución cubana significó para Estados Unidos a la vez una ofensa y un desafío, puesto que un país pequeño y débil destruía de un golpe la política que la Nación más poderosa del mundo había desarrollado durante casi un siglo y medio para, por un lado, cimentar sus fronteras estratégicas y, por el otro aislar a todo el hemisferio de la influencia de potencias extracontinentales<sup>158</sup>.

Frente al caso cubano, México sostuvo el principio que establece que jurídicamente cada país tiene el derecho de darse el gobierno que desee, inclusive el marxista leninista, como era la situación. Así se apoyó la revolución cubana por ser un acto de autodeterminación de ese pueblo, Es decir, defendía el derecho de ese pueblo a darse el tipo de gobierno que deseara, debido a que se trataba de un asunto interno de competencia exclusiva de esa Nación, consideró que opinar lo contrario sería una injerencia en asuntos internos.

Si solo con la reforma agraria emprendida por Jacobo Arbenz, el gobierno estadounidense hizo todo lo posible para derrocarlo, cuando Fidel Castro bajó de la Sierra Maestra para deponer a Batista, en plena Guerra Fría, el gobierno de Washington trató, a toda costa, de hacer caer a ese régimen, que al momento calificó de comunista, y que por lo tanto era una amenaza a la seguridad de toda América Latina y el Caribe.

Durante el primer año de la revolución, Estados Unidos mantuvo algún tipo de relación con la isla, debido a que, en un principio aseguraba continuar con el modo de producción capitalista, Sin embargo, ésta necesitaba recursos para encauzar su economía, que los estadounidenses se negaron a proporcionarle, ya que no reconocían a Fidel Castro como representante del pueblo cubano. Castro asumió el poder y en poco tiempo adoptó un modelo nacionalista y poco favorecedor a las inversiones de capital extranjero en su territorio.

Una de las primeras acciones que llevó a cabo Castro fue la reforma agraria del 17 de mayo de 1959, la que constaba de tres puntos fundamentales:

---

<sup>158</sup> W. Astié-Burgos, op., cit., p. 141.

- Sustitución de la propiedad privada por la estatal.
- Expropiación de los medios productivos, fueran propiedad de antiguos gobernantes o producto de la inversión estadounidense.
- Redistribución de los ingresos a favor de las clases trabajadoras para eliminar el desempleo y elevar el nivel de vida de la población<sup>159</sup>.

Fidel Castro decretó el 17 de agosto de 1960, la nacionalización de las compañías de capital y propiedad estadounidense, que comprendían las petroleras, eléctricas, azucareras e industrias.

En septiembre de ese mismo año fueron nacionalizados los bancos norteamericanos, así como sus capitales. La nacionalización no liberaba al gobierno cubano del pago de indemnizaciones, para lo cual se emitieron bonos gubernamentales pagaderos a cincuenta años, con el 2% de interés anual, los que deberían reunirse con la venta del azúcar cubana a la misma Unión Americana, propuesta que fue rechazada por Washington<sup>160</sup>.

Evidentemente que los cambios en la economía cubana diferían enormemente de los objetivos del sistema capitalista practicado por los Estados Unidos. En ese momento surgió el conflicto con el gobierno cubano que se prolonga hasta la actualidad; la primera razón era que, el interés nacional de los norteamericanos se veía amenazado, por lo tanto también la seguridad nacional y la democracia. Así diseñaron un plan para derrocar a Fidel, invadiendo a Cuba por Bahía de Cochinos, para lograr ese objetivo, Estados Unidos utilizó cubanos refugiados en territorio norteamericano, entrenándolos militarmente en tierras guatemaltecas y nicaragüenses, la fecha para atacar la isla se fijó para el 19 de abril de 1961. Sin embargo, los agresores fueron derrotados porque no planearon la invasión adecuadamente, además de que falló el apoyo de Washington ya que los aviones que les prometieron para atacar nunca llegaron<sup>161</sup>. Como era de esperarse el descontento en América Latina fue general, se consideró una intervención<sup>162</sup>.

Para finales de los años cincuenta, las relaciones de México con el exterior se habían concentrado a las que mantenía con Estados Unidos, debido al programa del desarrollo estabilizador de los años del ruizcortinismo, que pretendía sentar las bases para modernizar al país industrializándolo<sup>163</sup>, para lo cual su único camino era un acercamiento con Estados Unidos.

El presidente López Mateos puso el énfasis en los problemas domésticos, proponiendo lograr una tasa de crecimiento económico similar al incremento demográfico; el costo para conseguir el modelo económico propuesto, fue repetir la situación de aislamiento de los años anteriores. De ahí que el único camino que encontró México para protestar fue a través de los foros internacionales y es así precisamente como se abordó el tema de Cuba, en la OEA. A pesar de que la influencia del vecino del norte, también ahí era predominante, la voz de México fue una de las pocas disidentes y al final la única.

---

<sup>159</sup> Monica García González. "La proclamación del carácter socialista de la revolución y la victoria de playa Girón" en Historia de la Revolución Cubana., La Habana, Cuba, Ed. Pueblo y Educación, 1994. pp.181.

<sup>160</sup> Ibidem, pp.185-186.

<sup>161</sup> W. Astié-Burgos, op., cit., pp. 141-142.

<sup>162</sup> L. G. Zorrilla, op., cit., p.192.

Como ya se anotó, la situación de Cuba se dio en medio de la “Guerra Fría” y constituyó uno de los momentos más álgidos de ese período, especialmente por lo que se refiere a la crisis de los misiles, cuando por primera vez el territorio americano se vio seriamente amenazado por la posibilidad de una guerra nuclear.

El valor geopolítico de esta isla caribeña rebasó la importancia que ésta pudiera tener en términos económicos, por lo que desempeñó un papel muy importante no solo en la historia del continente americano, sino que también a nivel mundial, como consecuencia de la amenaza, que en un momento dado representó para Estados Unidos, una de las dos potencias mundiales más importantes del período histórico a que se hace referencia.

Como se explicó en líneas precedentes, el gobierno estadounidense tuvo mucho cuidado de no intervenir de manera unilateral, para contener la amenaza comunista en el caso cubano, sin embargo, los acontecimientos lo estaban rebasando.

El hecho de que Cuba se hubiera integrado a la esfera del marxismo-leninismo fue un golpe terrible para Washington, ya que históricamente, había luchado por controlarla. Desde un principio peleó contra España para arrebatarla al haber comprendido su valor estratégico, como un candado que podría cerrar la cuenca del mar Caribe. Para Estados Unidos fue sumamente difícil aceptar que un territorio que estaba no solo dentro de su esfera de influencia, sino que además geográficamente muy cercano a su territorio, se hubiera emancipado y que además hubiera logrado el apoyo de la otra potencia extracontinental, la Unión Soviética. No era concebible que un pequeño país desafiara a la gran potencia.

Los amplios lineamientos para la defensa del territorio americano, plasmados tanto en la doctrina Monroe como en la Truman así como en su concepto de seguridad continental<sup>164</sup>, y las demás políticas que se instrumentaron durante este período, no solamente para proteger a Norteamérica, sino que en general a América Latina y el Caribe, (su jardín trasero por los recursos naturales que ahí se encuentran); no funcionaron, y un pequeño país desafiaba a la gran potencia. Esta situación repercutió en la política interna de Estados Unidos, los demócratas utilizaron como lema de campaña la falta de una política exterior efectiva por parte de los republicanos, que había ocasionado la pérdida de Cuba. De ahí que el presidente Kennedy tuviera que modificar su política para apoyarse excesivamente en las armas nucleares como principal instrumento de disuasión<sup>165</sup>.

La revolución cubana cambió las prioridades que Estados Unidos le habían asignado a América Latina, dejó de ser el territorio tranquilo que pensaban podía dominarse en cualquier momento; al mismo tiempo, transformó sustancialmente las relaciones hemisféricas. Para el gobierno mexicano la situación era muy difícil ya que trató de conjugar dos intereses irreconciliables, por un lado, tenía su prioridad económica que no le permitía bajo ningún concepto enemistarse con Estados Unidos, fuente de sus créditos internacionales, indispensables para el desarrollo de su

---

<sup>163</sup> W. Astié-Burgos, op., cit., p.138.

<sup>164</sup> L. Dallanegra Pedraza, op., cit., capítulo 9, pp. 3-5.

<sup>165</sup> W. Astié Burgos, op., cit., p. 141.

programa de industrialización, vía sustitución de importaciones; además, requería de los recursos que le proporcionaba como su primer comprador de materias primas.

Por otra parte, la aplicación de los principios de política exterior, los que había venido sosteniendo desde el momento mismo en que surgió a la vida independiente, como producto de su experiencia histórica, por razones obvias no eran compatibles con la política norteamericana de contención al comunismo en América. Entonces México optó por ofrecerse como mediador en este conflicto, en primer término, por sus convicciones pacifistas en materia de política exterior, y en segundo lugar debido a su posición geográfica, que lo colocaba irremediamente en medio de las dos partes en pugna. Además, entre 1972 y 1973 la economía mexicana aceleró su ritmo de expansión a través de l gasto público financiado con endeudamiento externo, factor que aumentó su capacidad internacional.

En la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, que tuvo lugar en 1959, en Santiago de Chile, en donde se examinó la tensión que en esos momentos existía en la región, Haití y República Dominicana, denunciaron que llegaban a sus playas invasores de otras zonas de la cuenca antillana, y así, en una reunión que solamente pretendía poner fin a las intervenciones, se decidió promover el ejercicio de la democracia representativa en América Latina, la cual solo habían practicado algunos Estados, en ciertos períodos de su historia, y en otros casos nunca. La República Dominicana en esos momentos estaba gobernada por una dictadura militar y Cuba en plena efervescencia política. En esa ocasión, el representante cubano señaló que no debía observarse el principio de “no intervención” cuando implicara dictaduras que violaran los derechos humanos. El representante norteamericano condenó el principio de derrocar gobiernos por la fuerza, con el pretexto de establecer democracias, que degeneraban siempre en otras dictaduras<sup>166</sup>.

En esa época, solamente el Estado directamente afectado en una disputa o controversia podía solicitar la acción de la Comisión Interamericana de Paz, conforme se había sido decidido en la Décima Conferencia Interamericana y además, se requería del consentimiento de la otra u otras partes implicadas. Sin embargo, durante esta reunión se dotó a dicha Comisión de la facultad para actuar por iniciativa propia, pero se conservó el requisito de que para poder llevar a cabo investigaciones en los territorios de los Estados involucrados, se requería de su consentimiento expreso<sup>167</sup>. Es decir que de alguna manera se estaba protegiendo a las dictaduras que en ese momento se habían instalado en la región latinoamericana.

Durante las siguientes Reuniones de Consulta no se llegó a ningún acuerdo sobre el caso cubano. Fue hasta la Octava, que tuvo lugar en Punta del Este, Uruguay, en la que se abordó el asunto relativo a Cuba, ya que no solamente los Estados Unidos, sino otros países de la región estaban preocupados por la presencia de un régimen comunista en el hemisferio. Entre esos países estaba el Perú, quien había solicitado en la reunión anterior que se estudiara la violación a los derechos humanos por parte del gobierno cubano, así como sus actividades subversivas en otros

---

<sup>166</sup> L. G. Zorrilla, op., cit., tomo V, p. 583.

<sup>167</sup> Idem.

países del continente. A lo que el Consejo de la OEA respondió que en primer término debían verificarse esos cargos.

También el gobierno colombiano tomó la palabra para pedir una Reunión de Consulta, invocando el artículo 6 del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, ante las amenazas de potencias extra - continentales que querían quebrantar la paz y la solidaridad americanas, a fin de que se determinara que medidas convendría tomar para enfrentarse a ese peligro. En realidad lo que se estaba proponiendo era que se tomaran medidas en contra de Cuba. Al respecto las opiniones estaban muy divididas, México adujo que la solicitud para que se efectuara la reunión carecía de la base jurídica que invocaba, pues de conformidad con el Tratado de Río no bastaba que existiera una amenaza a la paz, sino que debía ser una acción que afectara la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía o independencia política de cualquier Estado americano, agregando el delegado mexicano que en lo denunciado no había urgencia alguna<sup>168</sup>. Argentina, Bolivia, Brasil y Perú, no estuvieron de acuerdo con la petición colombiana y votaron en contra.

En esta Reunión de Punta del Este, Cuba estuvo representada por el Che Guevara y Estados Unidos llegó con la idea de sancionar a Cuba. Brasil y México no estuvieron de acuerdo con la posición norteamericana, declararon que la reunión no tenía competencia legal para aplicar sanciones, ante este contratiempo la delegación norteamericana procuró conseguir la suspensión o expulsión de Cuba, a pesar de que en la Carta de la OEA no se contemplan situaciones como ésta. Sin embargo, gracias a algunas maniobras de la diplomacia norteamericana y a la Alianza para el Progreso, Estados Unidos logró la expulsión de Cuba.

Durante la misma Reunión de Punta del Este, México estuvo involucrado en serios problemas. Por un lado, Estados Unidos presionaba para que se condenara al régimen de Fidel Castro, y por el otro, en cuanto ese gobierno se declaró marxista-leninista, los miembros del gabinete del presidente López Mateos se dividieron. Finalmente, como ya se mencionó, después de una ardua discusión se reconoció la incompatibilidad del régimen adoptado por la isla, así como su alineamiento con el bloque comunista, con la membresía en la organización regional<sup>169</sup>. México estuvo en contra de que se le aplicaran sanciones a Cuba, aduciendo que implicaba una intromisión en sus asuntos internos. Se dice que fue el canciller mexicano Manuel Tello, quien sugirió la fórmula para expulsar a Cuba de la OEA. Sin embargo, lo que puede comprobarse, es que México se abstuvo en la votación y fue el único país de la organización que mantuvo relaciones diplomáticas con Cuba, durante todo el período de la Guerra Fría; mientras que el resto de los países latinoamericanos fueron rompiendo sus relaciones con la isla.

A pesar de la decisión de mantener relaciones con Cuba, llegó un momento en el que fue casi imposible para México el seguir apoyándola, ya que el presidente López Mateos estaba dispuesto a sostener esta situación siempre y cuando no afectara sus propios intereses. Cuando se llevó a cabo una reunión convocada por la OEA, en dónde se tomarían medidas respecto a los misiles nucleares que se habían instalado en territorio cubano, los representantes mexicanos tenían

---

<sup>168</sup> Ibidem., p. 586.

<sup>169</sup>W. Astié Burgos, op., cit., p. 144.

instrucciones de abstenerse en la votación del proyecto norteamericano sobre las sanciones a la isla. Sin embargo, cuando el embajador mexicano ante el gobierno de Washington, vio fotografías, en poder del Departamento de Estado, en las que se constataba la presencia de armas nucleares, informó de inmediato al presidente y entonces las instrucciones fueron cambiadas en el sentido de que se apoyara el proyecto estadounidense, por medio del cual se impondrían sanciones a Cuba por estar amenazando la seguridad continental y violando el principio de no intervención<sup>170</sup>.

Existía un compromiso no escrito, entre México y Estados Unidos a partir de la Primera Guerra Mundial, el primero tenía la obligación de cuidarle las espaldas al vecino, en caso de ser necesario. Por lo que en el momento en que se vieron las fotografías de los cohetes, el gobierno mexicano tuvo que ponerse de parte de los Estados Unidos.

Asimismo, los estrategas de la invasión a Bahía de Cochinos tenían un gran problema porque su base rebelde en Guatemala estaba muy lejos – 750 millas – de la fuerza aérea con sus aviones B-26, para que pudieran atacar la isla; por lo que requerían de un lugar más cercano ya fuera en el Caribe o en Centroamérica. Por esta razón, en 1960 llegó a México una delegación de la Agencia Central de Inteligencia (CIA), para consultar con el presidente López Mateos sobre la posibilidad de usar de territorio mexicano como bases aérea táctica. El presidente López Mateos mostró su buena voluntad para permitir el uso del campo aéreo de Cozumel para operaciones limitadas de plataforma, por un período de 48 horas; por supuesto que la oferta que hizo era totalmente insuficiente para los propósitos del proyecto<sup>171</sup>. Eventualmente el dictador Anastasio Somoza estuvo de acuerdo en prestarle a la CIA, Puerto Cabezas como plataforma y base aérea.

La crisis se resolvió cuando el presidente Kennedy impuso un bloqueo naval a Cuba y exigió que se retiraran los cohetes. Habiendo llegado a una negociación con Krushchev, los soviéticos retirarían su armamento en la medida en que los norteamericanos desmantelaran las instalaciones que tenían en Turquía. De esta manera el conflicto con Cuba regresó al ámbito latinoamericano.

Por su parte, el gobierno mexicano anunció su negativa de romper relaciones con Cuba, actitud que no le agradó al gobierno de Estados Unidos, pero llegaron a un entendimiento que consistió en que México mantendría su posición pero asumiría el papel de mediador entre los dos países en conflicto, lo cual hizo en muchas ocasiones debido a su estabilidad política. Por otra parte, el gobierno mexicano tuvo que ir aceptando que las empresas transnacionales se fueran fortaleciendo en México frente a la inercia de los empresarios nacionales, se dio el anquilosamiento y la ineficiencia productiva, así como la concentración del ingreso y la merma del consumo de los sectores medios, asalariados y populares<sup>172</sup>. En ese momento se establecieron las bases para el estrechamiento de las relaciones mexicano norteamericanas que en la década de los ochenta provocaron un gran giro en la política exterior.

---

<sup>170</sup> Ibidem, p. 145.

<sup>171</sup> P. Kombluh." Documentos de la CIA", Revista Proceso". México, No. 1128 (14 de junio 1998) p. 46.

<sup>172</sup> F. R. Dávila, Del milagro a la crisis, op., cit., p.127

Con el paso del tiempo la relación con la isla caribeña se tornaba difícil, solamente hay que recordar que México invocó desde el inicio del conflicto cubano, el principio de no intervención. La incompatibilidad, invocada durante la Conferencia de Punta del Este, sirvió al gobierno de México para distanciarse de Cuba y negar toda similitud con su revolución. La incompatibilidad parecía una buena manera de “estar de lado” de Estados Unidos sin que pareciera que se actuaba bajo sus directrices<sup>173</sup>.

Por otra parte, la aceptación del pluralismo político sirvió para satisfacer a diversos grupos de la sociedad mexicana que simpatizaban con Castro, dándole una mayor cohesión interna. Así, factores de situación externos fortalecieron la posición del gobierno mexicano internamente. La relación con Fidel le daba al gobierno mexicano una imagen de progresista.

Sin embargo, en años más recientes, cuando Carlos Salinas de Gortari negoció la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el continuar sosteniendo el principio de no intervención frente a Cuba fue muy difícil, la política exterior hacia la isla, en esa época fue de muy bajo perfil, situación que continuó durante el mandato de Ernesto Zedillo, quien se encontró con las mismas dificultades de antaño. El gobierno mexicano ha condenado la extraterritorialidad de las leyes norteamericanas, sin embargo, ha sido bastante pasivo respecto a la situación de Cuba. En la actualidad el interés nacional mexicano está vinculado al principio de no intervención como en el pasado, sin embargo, si se perfila una preferencia por los intereses económicos.

El congresista demócrata norteamericano Robert Torricelli, ferviente anticastrista de Nueva Jersey, en febrero de 1992, con el apoyo de las comunidades cubanas residentes en Estados Unidos, y “en aras de la defensa de la democracia, los derechos humanos, la libertad del pueblo cubano, la recuperación del nivel de vida y sobre todo de la apertura comercial y económica en la isla”, propuso una ley que consistía en aplicar sanciones contra el gobierno de Castro, además de invitar a otras naciones a que no le brindaran asistencia de ningún tipo, ya fuera económica, técnica o militar.

Una fórmula que Estados Unidos encontró para obtener la aprobación internacional fue utilizar en su discurso el argumento de la constante violación a los derechos humanos. Estados Unidos proponía que las sanciones debían reducirse en la medida en que se fueran respetando los derechos humanos. Asimismo, se pensó en que se fomentarían las elecciones libres con el fin de derrocar a Castro por esta vía, ese sería el momento en el que se diera un cambio en las relaciones cubano – americanas. Esta ley norteamericana era tan audaz que inclusive mencionaba que las Naciones que no respetaran el bloqueo serían sancionadas económicamente, de tal manera que, Estados Unidos no celebraría ningún tipo de acuerdo con ellas por el solo hecho de haber establecido acuerdos comerciales con la isla caribeña.

La ley expresaba prohibiciones a empresas estadounidenses con filiales o subsidiarias en otros países de comerciar con Cuba, también les negaba la exención de impuestos. Por otra parte, los países que no acataran dicha ley no recibirían ningún tipo de ayuda norteamericana, lo que

---

<sup>173</sup> Ana Covarrubias Velasco, “Cuba: un estudio de caso para la política regional de México en la posguerra fría”, en México ante el fin de la guerra fría. México, El Colegio de México, 1998, p. 373.

incluía programas para la reducción de las deudas adquiridas con sus bancos. Ninguna embarcación de pasajeros o carga podría regresar a los puertos norteamericanos en los seis meses posteriores a su salida de la isla cubana sin contar con un permiso especial del Departamento del Tesoro. Si Cuba adoptaba medidas democráticas el gobierno estadounidense pondría fin al bloqueo económico y otorgaría el apoyo necesario para su inserción en los organismos internacionales de cooperación y financieros<sup>174</sup>.

No debe perderse de vista que para cuando el gobierno norteamericano imponía estas sanciones a los países que tuvieran algún tipo de intercambio con Cuba, la mayoría de los gobiernos latinoamericanos renegociaban sus deudas con bancos internacionales con sede en Washington, estaban saliendo de la crisis de la deuda externa de la década de los ochenta, por lo que, la medida de suspender cualquier tipo de ayuda en este sentido los afectaba enormemente, de ahí que no tuvieran alternativa posible para apoyar al gobierno marxista-leninista.

La mayoría de los socios comerciales de Estados Unidos, entre ellos México, manifestaron su oposición por tratarse de una medida adoptada unilateralmente por el gobierno norteamericano, que afectaría seriamente el interés nacional de todos los países del mundo, así como la defensa de la soberanía y la autodeterminación de los pueblos. Se consideró una ley que limitaba la libertad de comercio a escala internacional, lo que iba en contra de los principios básicos de organismos tales como el GATT.

México manifestó su posición diciendo que no aceptaba dicha ley. Además, se generó cierta solidaridad con el pueblo cubano, aunque solamente quedó en el discurso la consideró una intervención en la formulación de la política exterior de las Naciones en vías de desarrollo.

La delegación mexicana ante la ONU, votó en contra de esa medida en la Asamblea General, sin embargo, enfrentaba serias dificultades con respecto a Estados Unidos ya que se negociaba el TLCAN.

En esos momentos, la periodista norteamericana Pamela S. Falk publicó en el Wall Street Journal, que Carlos Salinas de Gortari se entrevistó con Jorge Mas Canosa, líder de la Fundación Nacional Cubano Americana, a fin de negociar que este influyente personaje no fuera a bloquear las negociaciones del TLCAN. Para lo cual se comprometió a:

- Negar a Cuba créditos gubernamentales a tasas bajas
- No renegociar su deuda
- No permitir el ingreso de Cuba al Pacto de San José
- Mantener su comercio con Cuba a los niveles actuales y a precios internacionales
- No otorgar créditos garantizados a mexicanos que inviertan en Cuba<sup>175</sup>.

Como comentario final a este punto de la ley Torricelli puede mencionarse que finalmente no se llevó a la práctica. No obstante, si da una idea muy clara de lo que fue la política exterior

---

<sup>174</sup> “Cuban Democracy Act of 1992”. Report for House of Representatives Washington D.C. November 1992.

<sup>175</sup>C. Puig. “ Para frenar una campaña contra el TLC, Salinas aceptó limitar las relaciones económicas con Cuba”. Revista Proceso. México, Número 833, 19 de octubre de 1992, p. 6.

estadounidense, absolutamente contraria al principio de no intervención y autodeterminación de los pueblos.

Existe otra ley que ha sido más consistente en lo que a sancionar a Cuba se refiere y es precisamente la Helms – Burton.

Aparentemente, su origen se encuentra en el caso de dos avionetas de la Fundación Hermanos al Rescate, que el 24 de febrero de 1996, violaron el espacio aéreo cubano, y ante la advertencia de retirarse y no hacerlo, fueron derribadas.

La Ley Helms Burton fue producto de las actividades de uno de los grupos cabilderos más activos en Washington D. C., la Cuban National Foundation (CANF), encabezada por Jorge Mas Canosa, quien hasta su fallecimiento luchó por la permanencia del embargo económico contra Cuba, la creación de radio y televisión Martí, encargada de transmitir programas anticastristas a la isla, así como la promulgación de leyes como la: Cuban Democracy Act conocida como Ley Torricelli, por medio de la cual se eliminó el comercio indirecto de Estados Unidos con Cuba.

Como prueba de esa influencia, Charles Lewis, director ejecutivo del Centro para la Integridad Pública de Estados Unidos, señaló que los grupos anticastristas en Washington inyectaron, entre 1979 y 1996, más de 4.4 millones de dólares en el sistema político estadounidense, de esa suma, cerca de 3.2 millones de dólares habrían provenido de la CANF. De acuerdo con Lewis, los candidatos presidenciales acostumbraban hacer “peregrinajes” cuatrimestrales a Miami, para entrevistarse con Mas Canosa<sup>176</sup>.

El objetivo declarado fue que esta ley se convirtiera en el instrumento definitivo para provocar la caída del régimen de Fidel Castro. Emitía amenazas en términos comerciales y migratorios a toda persona que tuviera alguna propiedad confiscada a estadounidenses por el gobierno de Fidel Castro, con el objeto de “defender los intereses norteamericanos”, así como favorecer el tránsito a la democracia en la Nación caribeña. Desde el momento mismo en que fue dado a conocer este documento, la comunidad internacional lo condenó y rechazó, por considerar que la extraterritorialidad no podía aplicarse en este caso. La disposición se refería a propiedades que se localizaban en un territorio distinto al del país que emitía la disposición; además interrumpía la libre práctica de las relaciones económicas y comerciales de los Estados, concepto defendido y difundido en especial por los países poderosos; por su carácter retroactivo ya que pretendió sancionar hechos que sucedieron con anterioridad a la emisión del documento, por último porque se consideraba que intensificaba el bloqueo comercial y económico a Cuba.

La posición de México en este caso era muy delicada ya que como se mencionó, fue a partir de la década de los ochenta en que se dio un cambio en la conducta internacional, tema que es abordado ampliamente más adelante.

Por razones económicas y financieras, la relación entre México y Estados Unidos adquirió matices de mayor intensidad, a la vez que originó la cesión de la capacidad de autogobierno y en la

---

<sup>176</sup> P. Castro. “La Ley Helms-Burton y la extraterritorialidad de las leyes internas: elementos para su explicación.” Revista Mexicana de Política Exterior. México, Secretaría de Relaciones Exteriores, volumen 53 (febrero 1998) p. 44.

toma de decisiones. Para los nuevos regímenes gubernamentales el vínculo con la Casa Blanca ha sido primordial para lograr los objetivos planteados en el nuevo proyecto de Nación.

Por otro lado, México había sido considerado como el hermano de Cuba que en los momentos más difíciles estuvo cerca. Aquí es donde se le ha presentado un dilema al gobierno mexicano, por una parte, ha defendido el mito nacional de la no intervención y la autodeterminación, y por la otra no puede desconocer su estrecha relación con los Estados Unidos, por lo que ha adoptado una postura en la que ha conjugado la retórica y la realidad en sus decisiones.

En el caso de la ley Helms – Burton, a pesar de lo establecido por las autoridades de ese país, México la ha rechazado por considerarla extraterritorial y atentatoria contra la libertad del mercado y además, porque viola los preceptos constitucionales. De ahí que el gobierno mexicano haya adoptado la postura de que dicha ley atenta contra los derechos plasmados en las cartas de la ONU, la OMC, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, instrumentos todos de los que México es parte.

Debido a esta Ley, la diplomacia mexicana inició una serie de modificaciones encaminadas a garantizar la satisfacción del interés nacional. Las primeras declaraciones del gobierno mexicano al de Estados Unidos se emitieron, incluso antes de que la ley fuera ratificada por el Congreso norteamericano.

México manifestó en septiembre de 1995 su rechazo por considerarla contraria al derecho internacional. En marzo de 1995 la Embajada de México en Estados Unidos envió al Departamento de Estado una nota diplomática en la cual refrendaba la preocupación del gobierno mexicano frente a la posibilidad de que deviniera una ley <sup>177</sup>.

Al emitirse y ratificarse la ley, México se declaró contrario a ella, puesto que algunas de las empresas mexicanas con inversiones en la isla serían afectadas; asunto que pondría en riesgo las relaciones económicas con Cuba.

Al mismo tiempo el documento afectaba la soberanía, el nacionalismo y principios como la autodeterminación y la no intervención. Por otra parte, también se menoscabaría la imagen de México en el exterior al retirarse de Cuba por la exigencia de Estados Unidos. De ahí que la Secretaría de Relaciones Exteriores emitiera un boletín de prensa en el siguiente sentido:

“México conduce sus relaciones con otros Estados y promueve sus intereses en el exterior, de acuerdo con los principios de autodeterminación de los pueblos; no intervención, solución pacífica de las controversias; proscripción del uso de la fuerza en las relaciones internacionales; igualdad jurídica de los Estados, cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales”<sup>178</sup>.

De cualquier manera se puede mencionar el hecho que México y Canadá, son de los países de América que mayores inversiones tienen en la isla caribeña, por lo que no pueden estar de acuerdo con la ley estadounidense y han tratado por todos los medios posibles de rechazarla. Por lo

<sup>177</sup> Carlos Benavides Ortiz, “ Daños irreparables a México si se aplica la ley Helms Burton” en El Financiero. México 2 de diciembre de 1996. p. 79.

<sup>178</sup> Posición de México sobre la ley Helms Burton y la cuestión de Cuba , México, Boletín de la Secretaria de Relaciones Exteriores, 28 de agosto de 1996.

pronto, puede señalarse que esta ley no se ha aplicado a ninguna de las empresas mexicanas o extranjeras con capitales en Cuba, debido a las presiones que han ejercido países como Canadá y los miembros de la Unión Europea.

Por lo tanto, para concluir hay que señalar que la ley Helms – Burton no ha alterado las relaciones bilaterales existentes entre México y Estados Unidos, debido a que para estos dos países existen otros temas de mayor importancia, así como otros canales de comunicación. Además, el problema de Cuba ha perdido importancia para el gobierno norteamericano.

### 3.3.4 República Dominicana

En 1907, Estados Unidos ya recuperado de su guerra civil, inició su dominio sobre las Antillas, imponiendo un tratado económico-político, antecedente de “la diplomacia del dólar” (reemplazar la bala por el dólar civilizador)<sup>179</sup>. Valiéndose de ese instrumento invadió a la República Dominicana en 1916, imponiendo un protectorado<sup>180</sup>, custodiado por los infantes de marina, que se retiraron el 18 de septiembre de 1924. Recuperada la autonomía, Rafael Leonidas Trujillo, Jefe del Estado Mayor de la Guardia Nacional, creada y entrenada por las fuerzas norteamericanas de ocupación, tomó el poder y gobernó dictatorialmente, en ocasiones sin ocupar nominalmente la presidencia, y siempre con el apoyo de Estados Unidos. Sus crímenes fueron tantos y tan numerosos que finalmente se volvió incómodo para los propios norteamericanos, y se dice que la Agencia Central de Inteligencia (CIA), preparó su asesinato, en mayo de 1961. Al morir, Trujillo era propietario de 71% de la tierra cultivable del país y del 90 % de su industria<sup>181</sup>.

Tras una rebelión popular en 1963, se realizaron las primeras elecciones democráticas en el país, en las que resultó electo como presidente el escritor Juan Bosch, quien había permanecido 25 años en el exilio entre Cuba y España. Sin embargo, a los siete meses otro golpe de estado lo derribó y restituyó en el poder a los mismos militares de la dictadura trujillista. En abril de 1965 estalló una rebelión constitucionalista, encabezada por el coronel Francisco Caamaño Deño, movimiento que fue calificado como de “simpatizante de Castro”. Estados Unidos intervino con sus infantes de marina en mayo del mismo año. La revuelta fue sofocada, con una fuerza de 35 mil hombres, ya que antes de salir del país, dejaron preparado el acceso al poder de un incondicional de Trujillo, Joaquín Balaguer, quien como agradecimiento por el apoyo recibido, abrió las puertas del país al capital foráneo. La principal empresa que se estableció en territorio dominicano fue la Gulf and Western, adquirió el capital de la industria azucarera, una de las mayores fuentes de ingreso de la Dominicana, así como de bancos, hoteles, agroindustria y ganadería, lo que le dio gran influencia política en la isla.

---

<sup>179</sup> R. Borja, op., cit., p. 309.

<sup>180</sup> L. Bethel, op., cit., Vol. 9. p. 270.

<sup>181</sup> Ibidem. Vol. 13, p. 238.

Debido a la grave situación que creó la lucha armada en la República Dominicana, se convocó a la Décima Reunión de Consulta de la OEA, la que se propuso analizar opciones para restablecer la paz. El Consejo exhortó a las partes en conflicto para que se negociara un cese al fuego. Asimismo, pidió que estableciera una zona neutral internacional que comprendiera una parte de Santo Domingo en la que estaban las embajadas. México y Chile propusieron el retiro de las tropas extranjeras, y Estados Unidos pidió la creación de una fuerza interamericana de paz. Esta propuesta no le pareció adecuada a los latinoamericanos en general, y en especial a México. No se quería justificar como una acción panamericana lo que había sido claramente una intervención<sup>182</sup>.

La acción efectuada contravenía del artículo 15o. de la Carta de la OEA que prohíbe la intervención por cualquier motivo, 17o. (que prohíbe la ocupación militar, así sea temporal, del territorio de todo Estado americano), y 18o. (que prohíbe recurrir al uso de la fuerza)<sup>183</sup>.

Washington argumentaba que sostenía a la junta militar porque era un gobierno constitucional, que estaba en contra de los rebeldes que querían imponer nuevamente a Juan Bosch (quien en realidad había sido elegido por medio del voto). Por esa razón, los representantes de Chile, Ecuador, México, Perú, y Uruguay se opusieron a la propuesta de la fuerza Interamericana de Paz. Algunos Estados aceptaron enviar tropas para intervenir en un asunto que se consideró de carácter interno. Sin embargo, México y Chile criticaron severamente esta conducta, pues la situación tenía todas las características de una intervención en asuntos internos de un país, que ya había sido agredido y ocupado militarmente. Además, los Estados que si enviaron legiones estaban todos gobernados por regímenes militares, como eran los caso de Brasil, Paraguay, Honduras y Nicaragua. En la reunión se dispuso que se enviara una comisión a Santo Domingo para que procurara el restablecimiento del orden, ofreciera su mediación y entregara el poder a quien la mayoría del pueblo dominicano eligiera, siempre y cuando no se tratara ni de Caamaño (trujillista) ni de Bosch (constitucionalista o nacionalista). Sin embargo, al final de todo este conflicto se convocó a elecciones en 1966, en las que triunfó el lugarteniente de Trujillo, Joaquín Balaguer<sup>184</sup>, y fue sólo hasta esa fecha que se retiraron los infantes de marina norteamericanos de la República Dominicana.

La actitud de México, en esta ocasión, fue la de un total rechazo en primer lugar, a la intervención de Estados Unidos y en segundo término, a la creación de una fuerza interamericana de paz, porque no concordaba con sus principios de política exterior, como era el principio de no intervención en asuntos internos y la libre autodeterminación.

### 3.3.5 Granada.

Es una pequeña isla de las Antillas menores, conocida también como parte de Sotavento, la mayoría de las islas del Caribe fueron descubiertas por los españoles, pero cambiaron de manos

---

<sup>182</sup> L. G. Zorrilla, op., cit., p. 594.

<sup>183</sup> I. Moreno Pino, o.,p cit., p. 153.

<sup>184</sup> L. G. Zorrilla, op., cit., p. 595.

porque aquellos no dejaron pobladores. Estuvo dominada por los franceses de 1650 a 1762, cuando pasó a ser parte de la corona británica, quien en 1967 la reconoció como Estado independiente. Los laboristas, partido político que ocupaba el poder, desde los años cincuenta fue desplazado, por un golpe de Estado del partido New Jewel, conocido como la nueva joya de tendencia izquierdista de la isla, representada por Maurice Bishop, quien fue asesinado como consecuencia también de un golpe militar en 1983. Este hecho sirvió de pretexto para la invasión norteamericana. En su momento, se decía que los cubanos le ayudaron a Bishop a construir un aeropuerto.

El argumento del presidente norteamericano Reagan para invadir la isla fue el pretexto de la protección a ciudadanos norteamericanos, invocando el corolario de Teodoro Roosevelt a la doctrina Monroe, el que reclamaba para Estados Unidos el derecho de intervenir en los asuntos internos de los países latinoamericanos para corregir su desorden económico y político y evitar la interferencia europea<sup>185</sup>. Dicho presidente se valió de la Organización de Estados del Caribe Oriental, en donde estaba prevista la problemática de la seguridad de las islas.

Los ciudadanos que sirvieron de motivo eran un grupo de estudiantes que asistían a una escuela privada estadounidense de medicina; años más tarde se supo, cuando se desclasificaron algunos documentos del Departamento de Defensa norteamericano, que los estudiantes jamás estuvieron en peligro<sup>186</sup>.

Posteriormente, se habló de que ahí se construía un aeropuerto militar, el que amenazaba la seguridad estadounidense. Además de que, siendo Granada un miembro de la Commonwealth, el gobierno de Washington no consultó ni a la reina Isabel II ni a la primera Ministra Margaret Thatcher, para invadir a este pequeño territorio del Caribe.

Existe un cierto paralelismo entre Bishop y el presidente Arbenz, de Guatemala y es que ambos gobiernos tenían sobre todo, un sello nacionalista y lo que pretendían, era llevar a cabo reformas sociales, a fin de mejorar las condiciones de la población de menores recursos. Intentaban reformas en el ámbito de empleo, vivienda, salud, etcétera. Por cierto que el partido de Bishop era opositor al partido de la Primera Ministra Margaret Thatcher, de la Gran Bretaña<sup>187</sup>.

Más tarde, se comprobó que las pistas de aterrizaje que se construían eran para facilitar la llegada de aviones comerciales, pero con el propósito de llevar turismo a la isla, además de que dicha construcción se hacía con capitales norteamericanos. Los aviones que de ahí pretendieran atacar a Estados Unidos, no lo podrían hacer tan fácilmente, por la ubicación de la isla.

Los analistas en cuestiones de la cuenca del Caribe interpretaron la invasión a Granada como un prelude a un ataque similar contra los sandinistas.

Algunos estudiosos del tema, consideran que el propósito de Estados Unidos fue más bien de tipo político, por una parte, en el sentido de demostrar que eran fuertes en términos bélicos y que si Nicaragua seguía con sus ideas “comunistas” también podría ser invadida, y por otro lado para

<sup>185</sup> E. Hernández-Vela, op., cit., p. 500.

<sup>186</sup> J.Cocroft, Latin American History, Politics and U.S. Policy, Chicago, USA, Nelsob – Hall publishers. Seconde edition, 1999. P. 269.

<sup>187</sup> Idem.

demostrar a la Unión Soviética que esta parte del mundo caía en la esfera de influencia norteamericana.

La invasión de la pequeña isla de Granada fue condenada por todo el mundo, se tomó como un abuso; además, de violación a su soberanía nacional. Algunos caricaturistas de periódicos la representaron como un elefante poniendo su pie sobre una hormiga, lo que ilustra la comparación que se hacía de su fuerza contra la de la gran potencia.

Representantes de Barbados, Jamaica y Trinidad se habían reunido el 21 de octubre de 1983 y decidieron aplicar sanciones económicas contra Granada por haber roto la continuidad mediante el crimen <sup>188</sup>. Este país era miembro de la OEA y de la ONU. Nicaragua presentó el caso ante la Asamblea General, sin mayor éxito.

El gobierno de México protestó, saliendo a la defensa de Granada porque consideró que se había violado el principio de no intervención, y el de autodeterminación. A pesar de su protesta ante esta invasión, la actitud de México no fue tan decidida como en el pasado, frente a situaciones similares. En esta década se operó un cambio importante en la defensa de los principios de política exterior.

### 3.3.6 Iniciativa mexicana para la pacificación de Centroamérica. El Grupo de Contadora..

Durante la década de los años ochenta del siglo XX, se presentó una situación de gran inestabilidad, en América Central, con guerras civiles, hambre, miseria, violación a los derechos humanos, etcétera.

Cuando la región centroamericana estaba en plena crisis política, y bajo la amenaza del presidente estadounidense Reagan, de intervenir en cualquier momento, bajo el menor pretexto, México juzgó oportuno poner en práctica sus principios de política exterior producto de su experiencia histórica, enfocadas directamente al ámbito subregional. Uno de los principales elementos que tomó en cuenta la diplomacia mexicana fue el concepto de seguridad y en este sentido, la frontera sur estaba considerada como un espacio vital. El propio presidente Miguel De la Madrid resumió el tono fundamental de la posición mexicana en los siguientes términos: una guerra abierta y declarada en Centroamérica tendrá efectos adversos al interior de México<sup>189</sup>.

Otro concepto más novedoso que manejó en ese momento el gobierno mexicano fue el de la acción colectiva, al darse cuenta de que la mejor forma de lograr pacificar la zona era con el apoyo de otros países latinoamericanos interesados también en la región. Desde el principio, la acción mexicana se concentró en encontrar socios que le ayudaran a diseñar un planteamiento novedoso y concreto para resolver la crisis centroamericana que amenazaba con extenderse, y en caso de que eso sucediera, debido a que el territorio mexicano está muy cerca, se pondría en peligro su

<sup>188</sup>L. G. Zorrilla, op., cit., vol. V, p. 649.

<sup>189</sup> Blanca Torres, México y el Mundo. Historia de sus Relaciones hacia la Globalización, México, Senado de la República, 2000. p. 125.

seguridad nacional. Por otra parte, el acuerdo norteamericano fue que a pesar de que su gobierno no participara, el presidente Reagan no se oponía a que se emprendieran las formas de organización necesarias para pacificar la zona, ya que en caso de que esta guerra alcanzara a México, podía poner también en peligro la seguridad nacional de la potencia norteamericana. Por lo que se decidió llevar a cabo una acción conjunta, con otros países latinoamericanos.

Por los antecedentes que se han estudiado, cabe destacar que América Latina se ha caracterizado como la región que históricamente cifró sus expectativas en la cooperación e integración regional. No obstante, hasta principios de los años setenta, lo que predominó en los países latinoamericanos fue una notable ausencia de coordinación para articular acciones conjuntas, especialmente en las situaciones que les afectaban, directamente<sup>190</sup>. Es precisamente durante este periodo cuando los países latinoamericanos tomaron conciencia de que el manejo de sus problemas tenía más fácil solución, por medio de la diplomacia multilateral, al margen de los organismos interamericanos y de ahí que surgieran varias alianzas de concertación, frente a temas específicos de las relaciones hemisféricas. Un ejemplo podría ser el apoyo a Panamá, por parte de varios gobiernos latinoamericanos, durante las negociaciones que concluyeron en 1978, firmándose un tratado sobre la devolución del canal a la soberanía panameña. Así como las gestiones de México y Costa Rica, durante la crisis nicaragüense de 1978-1979, experiencias que fueron tomadas en cuenta por varios países de la región, al constituir en 1983 el Grupo Contadora.

La zona centroamericana atravesaba por una situación muy tensa e inestable en 1983, por un lado las actividades revolucionarias en Guatemala, Nicaragua y El Salvador. Había también un conflicto fronterizo entre Nicaragua y Honduras, a esta crítica situación había que agregar la constante amenaza estadounidense de intervención, que se había vuelto costumbre. Este panorama desencadenó que el gobierno de México se dedicara a tomar acciones al respecto, creando, en primer término formas novedosas de concertación.

En cierta manera, se consideró que la invasión de las Malvinas en 1982, jugó un papel indirecto en la creación de Contadora, en tanto ese conflicto puso en evidencia la capacidad latinoamericana para actuar concertadamente, en situaciones de crisis en el hemisferio. Por otra parte, se presentó una pérdida de confianza en los organismos interamericanos que no fueron capaces de resolver el problema.

A partir de 1979, México, en el marco de reactivación de su política exterior procedió a poner en práctica una nueva modalidad hacia Centroamérica, debido a todos los acontecimientos ya señalados.

El tema de Centroamérica quedó incorporado en la agenda de las relaciones México - Estados Unidos, debido a su trascendencia respecto a la seguridad continental.; para Washington cualquier amenaza real o ficticia, a cualquier país del continente americano, le brindaba elementos para interpretarlo como un acto en contra de su seguridad nacional, por estar localizado en el mismo continente.

---

<sup>190</sup> Margarita Diéguez, “La concertación política: El caso del Grupo de Río”; en Revista Mexicana de Política Exterior, México, IMRED, Secretaría de Relaciones Exteriores, no. 44 (otoño 1994), p. 151.

Claude Heller sostiene que entre 1979 y 1982, la política mexicana hacia Centroamérica giró en torno a tres ejes fundamentales que constituyeron el punto de partida de sus diversas iniciativas.

El primero de ellos fue la afirmación de la tesis de que la crisis regional era producto de las condiciones socioeconómicas y políticas internas y no la expresión local del conflicto Este – Oeste.

Desde el triunfo de la revolución sandinista en Nicaragua, México sostuvo que la situación en el área era producto de la legítima lucha de los pueblos para transformar sus anacrónicas estructuras de poder, así como de orden social injusto que existían desde tiempos ancestrales. Reconoció también que esta situación interesaba legítimamente a los países vecinos, y aún a otros de la región, pero sobre todo, consideraba que el problema era un conflicto interno del pueblo nicaragüense, como lo había sido la revolución mexicana de setenta años antes.

En segundo término, y como punto medular de toda iniciativa, México hizo referencia a la solución pacífica y negociada de los conflictos; esta fórmula se planteó en la Declaración Franco – Mexicana sobre El Salvador de agosto de 1981, y fue retomada en las propuestas de Managua, formuladas en febrero de 1982 por el presidente de México, al hacer referencia a los tres nudos de conflicto en la zona: Nicaragua, El Salvador y la relación entre Cuba y los Estados Unidos. México presentó una serie de sugerencias para que la zona entrara en un proceso de desarme para descartar el uso de la fuerza en la solución del conflicto centroamericano, también solicitó que cesara el apoyo externo y que se establecieran pactos tanto entre Nicaragua y Estados Unidos, como entre ésta y sus vecinos.

En tercer lugar, México diseñó una política de cooperación económica con los países de la región, sin ataduras políticas; un ejemplo de ella fue el Pacto de San José, firmado en 1980, en donde el único objeto era apoyar a los países involucrados en el conflicto, bajo condiciones económicas excepcionales<sup>191</sup>.

A la propuesta de México siguió una iniciativa de Honduras que presentó ante el Consejo Permanente de la OEA, sobre cuestiones militares y de seguridad. Los temas que trataba eran muy específicos y, a la vez, un reflejo fiel de la situación de guerra que se vivía. Proponía el desarme regional, la reducción de asesores extranjeros, la supervisión y vigilancia en el cumplimiento de los compromisos contraídos, así como la eliminación del tráfico de armas, actitud que era muy frecuente, si no es que cotidiana. Un nuevo concepto era el establecimiento de un diálogo permanente de carácter multilateral, cuya finalidad sería llegar a un entendimiento para lograr sistemas democráticos y pluralistas que era urgente establecer para recomponer el orden social destruido bajo las dictaduras militares que siempre se dedicaron a reprimir a la población, violando los derechos humanos.

Cabe destacar, que México y Venezuela tuvieron diferencias respecto a la solución del problema salvadoreño y ese hecho los distanció, por poco tiempo. México como se señaló al iniciar el análisis de este tema, emitió una declaración conjunta con el gobierno de Francia en agosto de 1981, haciendo un llamado al gobierno del presidente Duarte para que reconociera al FMLN como

---

<sup>191</sup> Claude Heller, Política Exterior de México 175 Años de Historia, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, vol. III, 1985, p. 132-133.

una fuerza política y a este último para que, aceptara iniciar negociaciones para encontrar una solución pacífica del conflicto. También señalaron la necesidad de establecer las condiciones propicias para que, mediante el diálogo se concertara una solución, partiendo de la realidad que vivía en esos momentos El Salvador. Sin embargo, el presidente Carlos Andrés Pérez no estuvo de acuerdo por considerar la declaración una intromisión en asuntos internos de un país, no obstante en 1982 México y Venezuela actuaron juntos respecto al conflicto centroamericano y más tarde se unieron en el Pacto de San José.

La contribución del comunicado franco mexicano fue importante; por un lado estableció un marco propicio para las pláticas y la negociación; y por otro, al exponer la naturaleza del problema y el carácter de los protagonistas, favoreció el esclarecimiento de una situación distorsionada. Aquí debe hacerse notar que el hecho de propiciar el acercamiento entre las partes en conflicto, no fue considerado como una intervención en asuntos internos, porque iba de acuerdo con los principios de la Carta de San Francisco, en el sentido de promover la solución pacífica de controversias e instar a los Estados a prevenir y eliminar las amenazas a la paz, y a la seguridad regional. No fue fortuito que la comunidad internacional, poco después, acogiera una resolución de la ONU, en el llamado a la paz y al diálogo en El Salvador<sup>192</sup>.

La situación se complicaba más ya que, por un lado, Nicaragua acusaba a los Estados Unidos de apoyar a la “contra” que recibía entrenamiento en Honduras; y por otro lado Washington, responsabilizó a Cuba de estar en contubernio con los sandinistas, para proporcionar armamento y asesoría militar a la guerrilla salvadoreña. El gobierno mexicano propuso que una posible solución al conflicto la constituiría una buena negociación entre Washington y la Habana<sup>193</sup>, entonces se hicieron intentos conciliadores entre los cubanos y los norteamericanos, y aunque se reunieron, no llegaron a un consenso. Sin embargo, ante lo complejo de la situación, Venezuela rectificó su posición y se unió con México, a pesar de la declaración franco mexicana, para mediar en el conflicto entre Nicaragua y Honduras ante el aumento de tensiones, en septiembre de 1982.

Mientras la gravedad del conflicto aumentaba, Washington diseñó una solución que no contemplaba una negociación y que se contraponía con la planteada por México y Venezuela. Estados Unidos procedió a convocar a una reunión llamada Foro Pro Paz y Democracia, en San José, Costa Rica, de la que se excluía a Nicaragua, Guatemala y Cuba, como una forma de boicotear la propuesta mexicana – venezolana. A partir de este momento, México determinó que para participar en la pacificación de la zona tenía que buscar nuevos mecanismos de negociación, ya que definitivamente Estados Unidos se oponía a la solución que se proponía y no aceptaría su mediación.

Una vez que tomó posesión el presidente Miguel De la Madrid, México procedió a convocar a una reunión en la isla panameña de Contadora a los países del área que estuvieran interesados en la solución pacífica y dispuestos a ayudar en las negociaciones. Participaron Panamá, Venezuela y

---

<sup>192</sup> Ricardo Valero.. “ Contadora: La Búsqueda de la Pacificación en Centroamérica”, Foro Internacional , México, El Colegio de México, vol XXVI-2 (octubre-diciembre 1985), p.135.

<sup>193</sup> W. Astié Burgos, op., cit., p. 136.

Colombia. De esta manera se daba respuesta a la reunión de San José, donde se excluyó la aportación de los países latinoamericanos, y Estados Unidos se decidió a llevar a cabo acciones unilaterales. Fue de esta forma que surgió el Grupo de Contadora.

La posición del presidente Reagan en relación con Centroamérica fue cambiando; en un principio la problemática por la que atravesaba no se consideraba una amenaza a la seguridad estadounidense, sin embargo, posteriormente se involucraron de tal forma en el conflicto que crearon la figura de la “contra”, que llegó a tener 7 mil elementos en sus filas, dándoles todo el apoyo económico, y militar<sup>194</sup>.

Otro problema que se desarrollaba paralelamente, era el de El Salvador, ahí la guerrilla llevaba mucho tiempo luchando y Estados Unidos consideró que era necesario detenerla ya que de lo contrario la amenaza comunista aumentaría.

El período de la historia de El Salvador que aquí interesa es desde principios del siglo XX, cuando 14 familias monopolizaban su economía como uno de los más importantes productores de café (actualmente ocupa el tercer lugar mundial). En 1931, tras el acceso al poder de Arturo Araujo, quien había prometido un programa de reformas que no aplicó, se produjeron graves movilizaciones sociales que desembocaron en la matanza de más de 24 000 personas, en la llamada revuelta de Izalco, y en el posterior establecimiento de la dictadura del general Maximiliano Hernández, quien fue derrocado en 1944. La inestabilidad del país continuó, a pesar de que la oligarquía imponía a los gobernantes, ya que éstos no siempre secundaron sus planes.

Fue en 1971 cuando hizo su aparición en el panorama salvadoreño la guerrilla que hasta 1992, firmó un acuerdo de paz. La insurrección armada ganó amplio apoyo popular a fines de la década de los setenta, en particular tras las movilizaciones del Bloque Popular Revolucionario que derrocó al general Romero en 1979, quien había sido impuesto por las familias de cafetaleros. La formación de una Junta Cívico-Militar que incluía civiles de oposición moderada como Guillermo Manuel Ungo y un representante de las familias prominentes de ese país, así como un miembro del partido comunista, parecía ser la solución para establecer una moderada política de reformas, y la liquidación de la guerrilla, pero fracasó este proyecto ya que los militares seguían viendo a las organizaciones populares como sus enemigos y dimitió Ungo y su gabinete.

Los candidatos de la oligarquía cafetalera estuvieron en el poder hasta 1984, fecha en que José Napoleón Duarte, fue elegido presidente con el apoyo del gobierno estadounidense, este presidente intentó acabar con la guerra sucia y propuso negociaciones con la guerrilla, las cuales no tuvieron éxito, pese a que se firmó el Tratado de Esquipulas, en 1987. Pero no es sino hasta 1992, tras doce años de guerra civil, en que se logró un acuerdo definitivo de paz firmado en la ONU.

En el contexto del Grupo Contadora, el problema salvadoreño era de extraordinaria importancia, porque el Departamento de Estado norteamericano lo percibió como una buena oportunidad para intervenir, invocando el lema de terminar con el comunismo en América, ya que durante la Guerra Fría, todos los movimientos sociales que se presentaron en América Latina fueron

---

<sup>194</sup> Idem

identificados con el comunismo, de ahí que en el caso salvadoreño se utilizara ese argumento. A pesar de que el gobierno de Washington apoyaba las políticas de Duarte, la situación empeoró.

México ya habían llevado a cabo encuentros con los sandinistas y se les había solicitado que dejaran de enviar armas a los guerrilleros salvadoreños, además, que disminuyeran la intensidad de sus relaciones con Cuba y, en general, con el bloque soviético. A cambio se les ofreció ayuda económica y que no apoyarían a los exiliados que pretendían derrocar a ese régimen, es decir a la contra.

También se efectuó una reunión del Consejo de Seguridad Nacional estadounidense en noviembre de 1981 en la que estuvieron el presidente Reagan, el vicepresidente George Bush, los subsecretarios Haig y Weinberger, así como el director de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) Casey, además de otros asesores para tratar la creación de una fuerza contrarrevolucionaria en El Salvador, la que constituía una pequeña parte de un programa destinado a lograr la democracia y, evitar la penetración comunista en ese país<sup>195</sup>.

El presidente Reagan decidió aprobar el proyecto debido a que sus colaboradores le aseguraron que esta forma era más simple que una intervención directa. En ese momento surgió una nueva forma de intervención norteamericana en la década de los ochenta que, desgraciadamente, le causó muchos problemas a Centroamérica, se derramó mucha sangre entre hermanos debido a su injerencia, bajo el pretexto, ya compulsivo de “contener la amenaza comunista”. Lo que en realidad sucedía era que los más desposeídos del país, quienes nunca habían gozado del mínimo beneficio de la riqueza de la oligarquía, se habían organizado y protestaban, y lo único que pretendían era tener un poco de tierra que trabajar, a fin de contar con un medio de vida honesto.

Sin embargo, el plan de los Estados Unidos para promover la democracia se convirtió en la creación de las fuerzas paramilitares de la “contra”, porque Reagan consideró que era correcto armar a los grupos antiguerrilla para defender el territorio del avance del comunismo y así evitar que penetrara a México. Después de la guerra de Vietnam, los gobernantes norteamericanos aprendieron que no era conveniente enviar sus tropas a una guerra si no contaban con el consentimiento de la población, de ahí que tuvieron que encontrar una nueva forma para intervenir, porque ya no serían los infantes de marina los que lo hicieran.

La operación para armar a la contra la planeó cuidadosamente un excoronel somocista, Enrique Bermúdez; intervino Estados Unidos financiando la ejecución del proyecto, Honduras facilitó el territorio, y los militares argentinos se comprometieron a dar entrenamiento a las “Fuerzas Democráticas Nicaragüenses”, a través de un grupo de oficiales. El secreto no pudo guardarse por mucho tiempo, el 14 de febrero de 1982, el periódico Washington Post reveló la existencia de la operación, declarando que había sido aprobada a muy alto nivel<sup>196</sup>. Ante esta denuncia, el Ejecutivo norteamericano y el Congreso, tuvieron enfrentamientos ya que este último no estaba de acuerdo en la operación de la “contra”, y rechazaba que se destinaran fondos para una guerra sucia. La Cámara de Representantes, controlada entonces por los demócratas, expresó que la solución al problema

---

<sup>195</sup> W. Astié.Burgos, op., cit., p. 349.

<sup>196</sup> Ibidem, p. 350.

de Nicaragua debía encontrarse por la vía diplomática. El 11 de mayo de 1984, el Comité Selecto de Inteligencia de la Cámara de Representantes del Senado, prohibió cualquier tipo de injerencia en Centroamérica<sup>197</sup>. La CIA buscó recursos financieros por todas partes, los obtuvo, de otras fuentes, sin que el pueblo estadounidense se enterara.

La búsqueda de fondos recrudesció el problema y lo trasladó al ámbito internacional creando otros. El grupo terrorista Hersbolag tenía secuestrados a varios ciudadanos norteamericanos en Líbano, para liberarlos el Consejo Nacional de Seguridad (CNS), llegó a un acuerdo con el gobierno iraní, para venderle armamento a un alto costo, a cambio de que interviniera ante los terroristas para la liberación de los rehenes; un actor más intervino en el conflicto y fue Israel, quien estuvo dispuesto a enviar material bélico de su propio arsenal; sin embargo, estos acuerdos no tuvieron éxito, sino que lograron el aumento de los secuestros, por lo que se suspendió la operación y el dinero que se obtuvo de ella, fue depositado en Suiza y luego enviado a la contra, estos acontecimientos se conocieron como el escándalo Irán - contra. De esta manera, se tuvo que llegar a un acuerdo mediante el cual se le dio financiamiento a la contrarrevolución pero ya sin el apoyo del gobierno norteamericano, pues los senadores exigieron que se suspendiera; los fondos para ello se obtuvieron de la venta de armamento a precios más elevados que el costo real obteniéndose ganancias extraordinarias que continuaron enviándose a los contrarrevolucionarios.

Ante este complejo panorama en relación con Centroamérica se tomaron diferentes posiciones, la del gobierno de Reagan, quien quería desarticular a toda costa al gobierno de Daniel Ortega, para que éste “no continuara contaminando a la zona” para lo cual. Intentó todo tipo de presiones económicas, políticas, etcétera. Por lo que autorizó la operación para armar a “la contra”. Sus más cercanos colaboradores asumieron una actitud aún más radical a fin de eliminar al régimen sandinista a como diera lugar.

Por otra parte, la propuesta de México era que se recurriera a todos los métodos de negociación posible para resolver el conflicto, la posición mexicana fue vista con muy buenos ojos por la comunidad internacional, debido a que no era radical como la estadounidense e incluso, contó con el respaldo de algunos sectores del Congreso norteamericano. A partir del asunto que se relató en líneas anteriores, el gobierno mexicano se involucró cada vez más en el proceso de pacificación de la zona y procedió a facilitar instalaciones en su territorio para que se celebraran reuniones con este propósito, las que se llevaron a cabo de 1989 a 1991. La Cámara de Representantes de Estados Unidos apoyó las negociaciones y aprobó la formación de una delegación para que negociara en la zona del conflicto, aunque no tuvo éxito.

Hasta el Secretario de Estado Shultz estuvo de acuerdo en recurrir a la vía diplomática para solucionarlo y en alguna ocasión viajó a Nicaragua para dialogar, en secreto, con el propio Daniel Ortega.

Los conservadores norteamericanos no estaban conformes con la participación de México en la labor de mediación ya que lo identificaban totalmente con los sandinistas, por otra parte, en ese periodo se acentuó la dependencia económica del país para desembocar en la firma del TLCAN. De

---

<sup>197</sup> Ibidem, p. 351.

lo anterior se desprende que el Grupo Contadora fue la última actuación destacada del gobierno mexicano en defensa de sus vecinos del sur.

Ante las circunstancias existentes que ponían en peligro a toda Latinoamérica ya que el conflicto podía extenderse a otros países, Colombia, México, Panamá y Venezuela presentaron un nuevo plan conciliatorio. Colombia tuvo elecciones y el nuevo presidente Belisario Betancourt, le dio otro giro a la política exterior. También en esa época habían sido invadidas las islas Malvinas, y la OEA se mostró incompetente para resolverlo

Entonces se hizo necesario buscar otras alternativas, para ello el 8 y 9 de enero de 1983, se reunieron en la isla de Contadora, Panamá, México y Venezuela.

Después de muchas dificultades para lograr acuerdos, se firmó el Acta de Contadora; la guerrilla se pacificó y para la década de los noventa, los países de Centroamérica iniciaron una nueva fase, la democrática, haciendo posible que se realizaran elecciones libres.

Al grupo de Contadora se sumó, a mediados de 1985, el llamado Grupo de Apoyo, integrado por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay, más tarde se le conoció como de los Ocho, por el número de los países que lo integraron. Los cancilleres del Grupo de los Ocho reunidos en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, decidieron constituirse en el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, denominado Grupo de Río. Aquí se acordó que su objetivo principal sería realizar consultas regulares sobre todos los temas que afectaran o interesaran a los países miembro, teniendo como finalidad lograr la unidad de América Latina. Lo novedoso de este grupo, consistió en que países latinoamericanos se reunieron sin que mediara convocatoria alguna por parte de otras naciones.

El siguiente encuentro se realizó en Caracas, se adhirieron Chile, Ecuador, Bolivia y Paraguay, más un representante de Centroamérica, y otro del Caribe. Uno de los requisitos que se establecieron para pertenecer al Grupo de Río fue que tuvieran un régimen democrático.

Perú y Panamá enfrentaron situaciones internas que alteraron ese orden, y por ello se les suspendió temporalmente del Grupo de Río, hasta que sus condiciones locales cambiaron.

En la declaración de Punta del Este de 1988 se manifestó la intención de mejorar el diálogo con los países industrializados; también se propuso iniciar de inmediato negociaciones con Estados Unidos, para tratar los diversos problemas políticos, económicos y sociales que afectaban las relaciones con dicho país, y con otros del mundo industrializado.

Uno de los principios del Grupo de Río era promover la integración y la cooperación para el desarrollo del área latinoamericana, así como la paz y la seguridad de la región como elementos vitales para consolidar la democracia, garantizar los derechos humanos y sostener un ritmo de desarrollo autónomo<sup>198</sup>. Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos que se hicieron dentro del Grupo de Río, los países miembro no han dejado de recurrir a las negociaciones bilaterales con Estados Unidos. Un ejemplo de ello se tiene durante la llamada Década Perdida, coyuntura en la que el Grupo trató de encontrar soluciones, comunes pero al final, como se analiza en el siguiente capítulo, cada país encontró sus propias alternativas ante los problemas económicos y financieros por los que atravesaba.

---

<sup>198</sup> M. Diéguez, op., cit, p. 155

A pesar de que el Grupo Contadora contó con el apoyo, al menos formal, de los presidentes de Centroamérica, estuvo limitado en sus gestiones de buenos oficios, por el firme rechazo norteamericano a celebrar negociaciones bilaterales<sup>199</sup>. Sin embargo, cumplió su propósito y logró la pacificación del área centroamericana. Además, fue muy importante para la diplomacia mexicana ya que le brindó la oportunidad de poner en práctica su gran experiencia como hábil negociador, la última actuación destacada de México en esta materia, y con respecto de América Latina fue durante el decenio de los años ochenta, como ya se mencionó..

Por otra parte, la solidez moral que lo ha caracterizado le permitió jugar el papel de interlocutor, para resolver los problemas de inestabilidad política en Centroamérica, poniendo en práctica sus buenos oficios para la negociación de la paz, aunque por desgracia ésta no vino acompañada de la solución a los añejos problemas sociales.

---

<sup>199</sup> Manuel Muro Rodríguez, Nicaragua y la revolución sandinista. La Habana, Cuba. Ed. Ciencias Sociales. 1984, pp. 381-382.

#### 4. LAS RELACIONES DE MÉXICO CON ESTADOS UNIDOS FRENTE AL CONTEXTO LATINOAMERICANO

Si bien las relaciones de México con América Latina han tenido una constante como ha sido la solidaridad, en el caso norteamericano se han dado acercamientos y alejamientos.

En el capítulo anterior se explicó el carácter de las relaciones que México ha establecido, con América Latina, y se destacaron las coyunturas históricas que expresan sus cualidades. Ahora se abordan las que ha mantenido con su poderoso vecino del norte, los Estados Unidos, enfatizando la importancia que su vecindad ha tenido en las políticas mexicanas, tanto en el ámbito interno, como internacional.

México guarda una dependencia con Estados Unidos de la que no puede escaparse; ello determina que sus relaciones evolucionen y mantengan siempre cierto acercamiento, aunque también sufra algunas variaciones, desde que se formalizaron cuando llegaron los representantes diplomáticos norteamericanos durante el siglo XIX. Del aislamiento se pasó al conflicto armado, de las invasiones a las alianzas militares y políticas, de la cooperación económica a la integración regional; Lo cual pone de manifiesto que, a pesar de que sus vínculos han sido contradictorios y llenos de vicisitudes, a lo largo del tiempo también han forjado un destino común para las dos Naciones<sup>200</sup>. La dinámica histórica de México, ha estado marcada por una constante geopolítica y económica que significa la presencia de Estados Unidos en la vida nacional<sup>201</sup>.

En la historia de este país, la vecindad con Estados Unidos ha sido un factor muy importante para la consolidación de México como un Estado moderno y acompañado de un sentimiento de identificación con la Nación. En la etapa decisiva de la constitución de la unidad nacional, esto es, entre 1876 y 1910 y ya antes, la presencia y la acción del vecino del norte marcan nuestra historia y nuestra personalidad como Nación<sup>202</sup>

A través del análisis de las diferentes etapas de la historia de estos dos países, puede afirmarse que los extremos caracterizan sus relaciones, hay momentos de un gran acercamiento luego períodos de alejamiento que desembocaron en invasiones armadas y en la apropiación de territorio mexicano.

Como fue señalado en el primer capítulo, durante el período revolucionario las relaciones entre México y Estados Unidos se tensaron y enfriaron, no obstante entre las dos guerras mundiales hubo un acercamiento cuando Europa se encontraba devastada y Estados Unidos se fortalecía como una potencia económica y requería de las materias primas que México y el resto de América Latina

---

<sup>200</sup> Walter Astié Burgos, *México y Estados Unidos*, México, Ed. Siglo XXI, 1998, p. 11.

<sup>201</sup> Francisco R. Dávila Aldás, "Identidad, Soberanía y Nacionalismo en México en la Era de la Globalización", *Estudios Políticos*, México, FCP y S, UNAM, Sexta Época, no. 24 (mayo – agosto 2000), p. 232.

<sup>202</sup> *Ibidem*, p.233.

producían. En esos momentos también requirió de los trabajadores migratorios y se impulsaron las importaciones necesarias para la industrialización y por lo tanto modernización del país. En este contexto la economía mexicana tuvo un repunte, gracias a la presencia estadounidense.

En la década 1960-1970 cuando México intentaba alcanzar nuevas etapas de desarrollo a fin de fortalecer su identidad y mejorar el nivel de vida del grueso de la población, el vecino del norte vivió una etapa de pequeña crisis en su comercio, lo que por supuesto afectó directamente a la economía mexicana. Durante ese periodo las clases medias en México protestaron por la mala distribución de la riqueza y se dieron estallidos sociales como el movimiento del 68, hubo una crisis en el sentimiento del nacionalismo, el desarrollo económico se había dado sin igualdad de oportunidades, lo cual atentaba contra la unidad nacional, lo que se tradujo en un debilitamiento de la soberanía. Ante esta crisis de confianza en el gobierno, los empresarios nacionales se negaron a invertir y así se tuvo que acudir al financiamiento externo, hecho que trajo consigo una mayor dependencia, subordinación y pérdida de autonomía con respecto de Estados Unidos. Durante ese periodo, las importaciones eran mayores que las exportaciones, lo que se tradujo en un desequilibrio en la balanza comercial que por supuesto incidió en la descapitalización del país, y hubo necesidad de recurrir con más intensidad a la inversión extranjera para suplir la falta de ahorro interno, lo que desembocó en la llamada “década perdida para el desarrollo” entre 1980 y 1990. El Estado mexicano perdió su fuerza política y por ende cada vez se volvía más débil para intervenir en la economía del país dadas las presiones internas de la burguesía financiera y del capital foráneo al que cada vez se recurría con mayor intensidad para solventar los problemas del país.

#### 4.1.LA DÉCADA PERDIDA DE AMÉRICA LATINA, 1980 - 1990.

A principios de 1982, la caída de las exportaciones petroleras y de otros productos tales como café, algodón y la plata hacían estragos en la economía mexicana, también el turismo, segunda fuente de ingreso de divisas del país, experimentaba un rezago, con el fin de contrarrestar esta baja en los ingresos se recurrió al endeudamiento externo, cuyo pago de intereses ponía al país al borde de la crisis económica. Ante este panorama, la inflación se aceleró a principios de enero de 1982, las reservas del gobierno bajaron considerablemente y la devaluación se hizo inevitable. Así el gobierno tuvo que reconocer que la fórmula de crecimiento basándose en el endeudamiento externo no había funcionado. Ante la profunda crisis económica y de valores que sufrió el país, se recurrió al financiamiento de los organismos financieros internacionales, del gobierno y de los bancos estadounidenses, hecho que se tradujo en una pérdida de soberanía e independencia que tuvo grandes repercusiones en la política exterior. México, como todos los países económicamente débiles, depende de recursos financieros para desarrollarse, por ello, a medida que requería de mayores inversiones, su política exterior tendía a volverse más vulnerable. En esos momentos tuvo que olvidar el principio de la solidaridad latinoamericana y se alineó con la política del coloso del norte, como se aborda más adelante.

Por considerar que la crisis de la deuda externa tuvo un gran peso en la política interna y en la exterior de México a continuación se hace una breve reflexión sobre este tema.

#### 4.1.1.El endeudamiento mexicano

El procedimiento que se sigue para tratar el proceso de endeudamiento público externo de México radica en indagar sobre las causas de su acelerado incremento, así como de las tendencias que siguió con el propósito de detectar como influyó en las relaciones con América Latina, tema central de esta investigación. A continuación se fundamenta la idea de que en las relaciones exteriores mexicanas se presentó un pronunciado acercamiento hacia Estados Unidos y al mismo tiempo, un alejamiento con respecto de América Latina. Algunos autores señalan dicha situación como una vuelta a la bilateralidad de las relaciones internacionales que en gran medida se reconoce como una exigencia determinada por el peso de los compromisos financieros adquiridos con el vecino país del norte, cuyos recursos se destinaron a enfrentar los problemas de balanza de pagos y de las recurrentes crisis, a partir de los años setenta, que se presentaron en las finanzas públicas del país.

Sin desconocer que la esencia del problema del endeudamiento se remonta al origen del Estado mexicano, es necesario analizar las causas de las crisis que protagonizó para detectar por qué fueron recurrentes, ya que ahí radica la explicación de algunos aspectos de su conducta internacional.

A través de diversas etapas de la historia del México moderno, se observa que pretendió lograr la industrialización por medio de una política llamada desarrollo estabilizador, que se proponía mantener los precios y el tipo de cambio estables; posteriormente, se definió la época de sustitución de importaciones, para luego dar un gran viraje hacia la apertura económica, adoptando medidas de corte neoliberal.

El objeto de estudio es el período denominado la “década pérdida”, por considerar que es el momento en que las relaciones diplomáticas de México se apartan más de América Latina.

#### 4.1.2 Evolución de la deuda externa de México y su resultado: La Crisis Económica de la Década Perdida.

El problema financiero del Estado mexicano se inició junto con su vida independiente, derivado de las reclamaciones que por daños sufridos entablaron los extranjeros al término de cada uno de los diversos movimientos armados que siguieron a la guerra de independencia.

La primera deuda externa que contrajo el país, fue el préstamo que le solicitó a Inglaterra para la construcción de los ferrocarriles nacionales; que se conoce con el nombre de “deuda de Londres”, pero debido a la inestabilidad que a través de la historia, vivió el gobierno mexicano, su comportamiento como deudor fue bastante irregular en el pasado, en realidad, durante el siglo XIX

no cumplió con los compromisos financieros internacionales que contrajo. Por lo que se refiere al período posterior a la Revolución Mexicana y hasta el año de 1942, el país no obtuvo créditos externos debido a que se había declarado en moratoria<sup>203</sup>. Es importante señalar que durante la década de los años cuarenta, México tuvo una nueva era de crecimiento económico, para entonces las bases políticas e institucionales, económicas y sociales estaban plenamente consolidadas, gracias a los gobiernos revolucionarios surgidos del partido en el poder que habían logrado imponer estabilidad política, lo cual constituyó una gran ventaja para esta Nación que no tenían muchos de los demás países latinoamericanos.

Para esa época ya se habían creado las instituciones bancarias y financieras que jugaron un papel importante en el desarrollo económico, tales como el Banco de México, fundado en 1925 y la Nacional Financiera establecida en 1934. Asimismo, se fundó el Banco de Comercio Exterior, destinado a fomentar la exportación de los productos mexicanos.

Además se agregó un nuevo elemento; el ahorro interno que el gobierno fomentó gracias a las ganancias vía exportaciones, obtenidas durante la Segunda Guerra Mundial, y que contribuyeron a fortalecer la capacidad financiera del Estado mexicano, ampliando las inversiones públicas que se tradujeron en un crecimiento considerable de la economía mexicana.

El presidente Cárdenas, en su momento, aumentó la participación estatal en los ferrocarriles, los bancos, la industria, el petróleo y el sector eléctrico. La mayor parte de esas inversiones se financiaron con ahorros propios, mientras que el financiamiento extranjero fue muy limitado<sup>204</sup>. Esta tendencia al autofinanciamiento que tuvo México a lo largo de los años cuarenta, fue disminuyendo su ritmo en los cincuenta hasta que, en las siguientes décadas, esa política se invirtió por completo, cuando el gobierno adoptó el endeudamiento externo como la tónica que sustentó la estrategia de desarrollo o, por lo menos, de crecimiento económico.

También puede decirse que hacia 1940, otro factor que influyó en el desarrollo del país fue que se consolidó una clase empresarial gracias al apoyo gubernamental. El proteccionismo estatal se inició con Lázaro Cárdenas y se fortaleció con los sucesivos gobiernos revolucionarios, como política que apoyaba la industrialización del país y consecuentemente a los industriales que, al contar con el apoyo oficial, se definieron a sí mismos como nacionalistas.

Durante estos años se consolidó el Estado mexicano, ya que cuando finalizó la Revolución Mexicana, por razones obvias, la élite política no estaba en condiciones de tomar decisiones de índole económica o financiera; más de veinte años después ya pudo definirse un proyecto nacional de desarrollo, cuyo principal beneficiario fue la clase empresarial nacional, aunque tuvo que abandonarse debido a la falta de capital local.

La situación económica de toda la zona era similar. Los diferentes gobiernos latinoamericanos, incluyendo al de México, habían acumulado divisas en cantidades apreciables debido al incremento de sus exportaciones provocado por la Segunda Guerra Mundial. Todos ellos

---

<sup>203</sup> Rosario Green. Lecciones de la deuda externa de 1973 a 1991, Ed. FCE. México 1997. p15.

<sup>204</sup> Roger, Hansen, . La política del desarrollo mexicano , México, Ed. Siglo XXI, 1971. p.127.

se proponían agotar rápidamente la etapa de sustitución de importaciones, para iniciar el camino hacia la industrialización, proceso que concebían como la base para lograr el desarrollo sustentable.

Dada la capacidad financiera del gobierno mexicano, la estrategia económica en la que descansaba el proyecto de desarrollo contó con el apoyo del Estado para crear la infraestructura requerida, así como para otorgar servicios sociales a la población, estímulos a la inversión privada, vía medidas fiscales generosas, un manejo adecuado de la política monetaria y también de las relaciones obrero-patronales.

El sector privado y el paraestatal se encargaron del desarrollo de las actividades agropecuarias, industriales y de servicios, adoptando para ello una serie de medidas de corte nacionalista, proteccionista, e intervencionista.

Entre ellas destacan la defensa arancelaria del mercado interno y la inversión e intervención del Estado en sectores poco atractivos para el capital privado, así como su participación en la producción de insumos que en forma de bienes y servicios fueron consumidos masivamente y a bajo costo por el sector industrial del país. De esta forma, surgió y se fortaleció una burguesía nacional que contó con el apoyo del Estado, y que aceptó, aparentemente, el papel subordinado que se le asignó, asumiendo la responsabilidad del desarrollo del país, bajo un proyecto llamado nacionalista. Sin embargo, esta clase económicamente activa que creció bajo la protección gubernamental, desarrolló una habilidad para presionar con eficacia en beneficio propio, al conjunto de la actividad estatal.

La incitativa privada, a pesar de que en los primeros años del crecimiento económico se declaró a sí misma como de corte nacionalista, con el tiempo se asoció de una u otra forma con el capital extranjero. Aunque puede hablarse de una asociación inevitable, ya que requirió de vínculos de carácter financiero, tecnológico y comercial, con los grandes centros financieros e industriales internacionales. Por otro lado, a esos mismos capitales extranjeros les pareció atractivo invertir en un país como México que tenía estabilidad política, social y económica, además de contar con grandes recursos naturales, susceptibles de ser explotados. En algunos casos importantes capitalistas extranjeros se asociaron con los capitales locales y en otros casos los inversionistas locales fueron desplazados.

Una de las causas por las que la clase empresarial mexicana no tuvo éxito en su proyecto de desarrollo nacionalista se debió a que el mercado interno era pequeño; a ello debe agregarse que se le dio importancia a la producción de artículos para los que no se tenía una tecnología propia y nunca se buscó desarrollarla. Es decir que la dependencia tecnológica fue la que determinó el tipo de crecimiento de la economía mexicana y no permitió la industrialización de acuerdo a las necesidades particulares del país; al no desarrollarse esta tecnología, se cayó irremediablemente en la dependencia del extranjero.

Las exportaciones mexicanas a Estados Unidos tendieron a la baja al terminar la guerra de Corea, México tenía necesidad de incrementarlas para equilibrar las importaciones que el proceso sustitutivo requería, lo que no sucedió y se presentó un proceso inflacionario y no se pudo evitar la devaluación de la moneda. Sin embargo, el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines tuvo la habilidad de

manejar la situación concediendo un aumento salarial de 10 por ciento a los trabajadores y continuó protegiendo a los industriales, actos que permitieron que continuara la industrialización del país.

En el caso mexicano, durante la década de los cincuenta se expresó con toda claridad la necesidad de desarrollar una tecnología particular, y como no se trabajó en ello, se presentó la crisis del proyecto de desarrollo económico, llamado modelo nacionalista el cual fue descartado para dar paso a uno nuevo en el que jugó un papel muy importante el capital extranjero y la tecnología que trajo consigo. Se advierte entonces la formación de un nuevo sistema en el que había un sector productivo orientado hacia el mercado interno y que se relacionó con las economías externas. Esto implicó el surgimiento de una nueva clase empresarial que paulatinamente se apoderó de la economía nacional.

Así, el nacionalismo tradicional se vinculó con el exterior para replantear el sistema de producción, el papel del Estado y las relaciones de fuerza de los diferentes sectores de la sociedad mexicana con el gobierno. La élite en el poder tuvo una gran capacidad para lograr que los sectores populares de la sociedad mexicana (ejemplo obreros), se adaptaran a las nuevas condiciones estipuladas por el capital extranjero que se estaba apoderando del mercado local y por lo tanto de la gran mayoría de las actividades de la vida nacional. En esta época, varios gobiernos latinoamericanos – en particular, el de México - comenzaron a ver con agrado la posible llegada de capitales extranjeros, siempre y cuando se orientaran a la producción de manufactura. Y aun en este caso, estaban dispuestos a poner límites a su ingreso en actividades que consideraban estratégicas o donde, por otras razones, preferían que los capitales fueran nacionales<sup>205</sup>.

Desde mediados de los años cincuenta hasta fines de los sesenta, México experimentó una sostenida expansión económica combinada con una paridad económica estable, una inflación no muy pronunciada, y un marcado relajamiento de los principales cuellos de botella del crecimiento con estabilidad que habían sido identificados por algunos economistas, o sea la restricción de la balanza de pagos y la falta de respuesta de la agricultura, constituyó el “desarrollo estabilizador” o “el milagro mexicano”<sup>206</sup>.

Durante la primera parte de la década de los años cincuenta, la inversión foránea en el sector manufacturero aumentó de 225.5 millones de dólares, en 1952 a 331.5 millones de dólares en 1955. Lo mismo sucedió con el comercio, donde el capital se elevó de 70.1 millones de dólares a 146.8 millones de dólares. El predominio de los inversionistas estadounidenses fue abrumador, aunque comenzaba a llegar capital europeo y japonés<sup>207</sup>.

Por otra parte, las alianzas y acuerdos que en su momento propiciaron que la industrialización se basara en la estabilidad y en el incremento de las exportaciones, a pesar de las favorables predicciones, no tuvieron éxito por lo que los precios de las exportaciones decrecieron, lo que provocó; un cambio radical de las estructuras productivas, la supervivencia del

---

<sup>205</sup> Blanca Torres, “El gobierno de Ruiz Cortines: de nuevo la introspección en México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores, México, Senado de la República, vol. VII., 2000, p109.

<sup>206</sup> L. Whaitthead., “la política económica del sexenio de Echeverría”, Foro Internacional, México, El Colegio de México, (enero-marzo 1980), p. 484.

<sup>207</sup> B. Torres, op.,cit., p. 110.

sistema en su conjunto pasó a depender del ingreso del capital extranjero. La nueva situación del país impidió que el Estado promoviera políticas destinadas a incrementar el ahorro público, con lo cual debilitó definitivamente su posición.

Otro elemento importante a tomarse en consideración, es el que se refiere a la inflación, característica de la economía durante los años cuarenta y cincuenta, había sido una modalidad muy útil al financiamiento gubernamental vía impuestos. No obstante, cuando alcanzó grandes dimensiones y puso en peligro al sistema, pues, además, podría generar fricciones sociales que resultarían peligrosas, entonces el gobierno no tuvo otra alternativa que la de recurrir al endeudamiento externo, como único medio para cubrir el déficit gubernamental.

Posteriormente, durante los años cincuenta México, volvió a recibir créditos del exterior, pero en forma muy moderada y el gobierno pudo cubrirlas, sin mayor problema, esta práctica se realizó, porque existía una mínima capacidad de ahorro y el gasto gubernamental tampoco era muy grande. También en ese período, las exportaciones de materias primas se pagaban a buen precio. Así, el recurso del endeudamiento público externo fue concebido solo como parte de una estrategia de desarrollo económico e implantada alrededor de los años cincuenta y que se conoce como desarrollo estabilizador.

Para 1982, ya México había recurrido con exceso al empleo de ese instrumento para fomentar el crecimiento económico y al paso de los años, lo convirtió en uno de los principales deudores del mundo en desarrollo, lo que desembocó en una de las crisis más profundas que se ha vivido este país, “ la década perdida “de los años ochenta, que no solo afectó a los mexicanos, sino a todos los países latinoamericanos que enfrentaron problemas similares de endeudamiento, cada uno de ellos encontró soluciones diferentes que ocasionaron la fragmentación de la región, como se analiza más adelante, a pesar de haberse integrado el Acuerdo de Río, con objeto de que fuera un mecanismo de concertación y de consulta para los grandes problemas regionales.

## Evolución de la deuda externa total de México

Diciembre 1976-diciembre 1982

(Miles de millones de dólares)

Deuda pública registrada

Deuda del sector privado

	Largo Plazo	Corto Plazo	Total	Bancario	No. Bancario	Total	Deuda externa total
1976	15.9	3.7	19.6	1.6	4.9	6.5	26.1
1977	20.2	2.7	22.9	1.8	5.0	6.8	29.7
1978	25.5	1.2	26.2	2.0	5.2	7.2	33.4
1979	28.3	1.4	29.7	2.6	7.9	10.5	40.2
1980	32.3	1.5	33.8	5.1	11.8	16.9	50.7
1981	42.2	10.8	53.0	7.0	14.9	21.9	74.9
1982 (agosto)	48.7	8.7	57.4	6.7	13.8	20.5	77.9
1982 (septiembre)	-	-	64.1	-	13.8	13.8	77.9
1982 (diciembre)	-	-	-	-	-	-	83.0

Fuente: SHCP y Banco de México

## 4.1.3 Debilitamiento del Estado mexicano

Durante la presidencia de Lázaro Cárdenas se dieron reformas políticas y sociales que impulsaron la agricultura y la industrialización del país, medidas que incrementaron el poder de compra de la población, así como el bienestar social. En la década de los 40, gracias a la conflagración mundial, las exportaciones de materias primas se diversificaron un poco, además de incrementarse. Estos factores hicieron un Estado fuerte. El presidente Manuel Ávila Camacho supo aprovechar los frutos de las reformas económicas y sociales antes mencionadas, y además continuó con el proceso por sustitución de importaciones. Estimuló a los empresarios a invertir en las ramas prioritarias de la economía y les dio todo tipo de facilidades respecto al pago de impuestos. El partido en el poder salió favorecido desde el momento que se dieron alianzas políticas de los distintos sectores de la sociedad al interior del mismo. Otra situación que se presentó en este periodo fue la alianza entre los industriales nacionales y los extranjeros. Este hecho fue importante debido a que las fricciones que se dieron durante la nacionalización del petróleo se diluyeron y así los hombres de

negocios extranjeros estuvieron en disposición de otorgar préstamos a los industriales nacionales y creció no solamente la planta industrial, sino el mercado nacional.

De 1946 a 1952 la política económica se orientó en el sector agrario pero para consolidar a los grandes y medianos productores agrícolas del norte del país que orientaban su producción de algodón, vegetales y frutas hacia la exportación o para el alimento del ganado<sup>208</sup>. No obstante se olvidó a los pequeños ejidatarios que producían maíz, frijol, trigo y cebada. Con esta orientación de la agricultura se inició un proceso de desigualdad en el campo que tuvo repercusiones en el desarrollo del país durante la década de los años 60. Por lo que se refiere a la industrialización se estaba consolidando una clases privilegiada y bien protegida. El crecimiento económico no iba de la mano con el reparto social, hecho que empezó a afectar la estabilidad social y por lo tanto a debilitar al Estado mexicano.

Durante el periodo conocido como el desarrollo estabilizador de 1950 a 1970 se puso el énfasis en el desarrollo industrial para modernizar al país en detrimento de la agricultura. Para principios de 1970 se presentaban en el contexto de la formación social mexicana, las contradicciones estructurales entre una modernización económica acelerada y una envejecida pero aún eficiente estructura política<sup>209</sup> que mantenía el control del país y lo alejaba de la democracia. Es en este periodo cuando el milagro mexicano empezó a desquebrajarse.

Para los organismos financieros internacionales que median el desarrollo social de un país en términos de crecimiento económico, de estabilidad monetaria y de puntualidad para el pago del servicio de la deuda externa, México era un modelo de país. No obstante las desigualdades sociales crecían cada vez más. Los problemas endémicos de país subdesarrollado, tales como el desempleo, los servicios sociales y sanitarios eran cada vez más escasos, la educación se encontraba en un nivel muy bajo.

Por lo que se refiere al periodo de 1970-1976 se cambió de modelos de crecimiento hacia adentro para enfocarse a las exportaciones. Se recurrió al endeudamiento externo para fomentar la industrialización y se inició el fenómeno inflacionario que hizo crisis en 1982.

Es interesante analizar la posición que adoptó el gobierno mexicano frente al creciente endeudamiento, cuyas consecuencias inmediatas fueron dos. La primera que a partir de la llegada del capital externo como resultado del deterioro de la capacidad de la élite gobernante para negociar con los diversos sectores sociales, fundamentalmente con la iniciativa privada local, y su imposibilidad para encontrar formas alternativas de captación de los recursos que el país requería, el Estado comenzó a debilitarse. El segundo efecto fue que, al mismo tiempo que se recibía el capital internacional, se fortalecía la dependencia, y con ella se crearon nuevas situaciones tanto de índole interna como externa; ambos aspectos confluyeron en el agotamiento del gobierno mexicano.

---

<sup>208</sup> F. Dávila, op, cit, p.66

<sup>209</sup> Idem.

#### 4.1.4 El papel del Estado mexicano en la industrialización del país

Existen dos momentos importantes para ser analizados en la evolución del comportamiento del Estado mexicano en lo que se refiere a industrialización del país: el primero tiene como principal actor a un Estado fuerte, caracterizado por una élite gobernante relativamente autónoma y con capacidad para aglutinar a las diferentes clases sociales del país con el objeto de dar vida a un proyecto de desarrollo. Otro momento, en el que la elite gobernante pierde prácticamente el poder debido a las exigencias del capital extranjero, abandonando parte de su sustento popular, y por lo, tanto identificándose en mayor medida con los hombres de negocios locales<sup>210</sup>.

Debe hacerse notar que en un modelo de desarrollo industrial tan tardío como el mexicano, el conflicto entre el Estado y la iniciativa privada era inherente al funcionamiento del sistema. Es decir, si se toma en cuenta que es precisamente al amparo del Estado como creció la iniciativa privada, cada que ésta tiene tropiezos en sus funciones como promotora del desarrollo del país, el gobierno sale a la palestra y la rescata, aunque el Estado solo buscó facilitar el esfuerzo privado, y cumplir aportando los recursos financieros requeridos para la producción. A pesar de esta simbiosis, los enfrentamientos entre los dos sectores se dieron a cada paso y fueron inevitables, pero no alteraron el sistema.

Rosario Green hace hincapié en que el Estado mexicano empezó a recurrir a los préstamos del exterior a partir de la década de los sesenta, como parte de una estrategia de desarrollo económico, manteniendo un crecimiento moderado, medido en términos tanto de la magnitud de su peso dentro del PIB como del de su servicio en los ingresos por exportaciones. De ahí que, más que su expansión, lo importante de la deuda externa mexicana, en esa época, fue su concepción, en particular, por parte del gobierno ya que se proyectó como mecanismo de ajuste capaz de resolver tanto los desequilibrios presupuestales como los de la cuenta corriente de la balanza de pagos, sin necesidad de utilizar otro tipo de medidas que, en el contexto de la estrategia del desarrollo estabilizador, entonces en boga, eran consideradas como nocivas porque, se suponía tenían efectos altamente inflacionarios<sup>211</sup>. Por lo anterior, para la siguiente década la deuda externa del sector público presentó un incremento impresionante, como se observa en el siguiente cuadro:

---

<sup>210</sup> Rosario Green, "Endeudamiento externo y debilidad estatal: El caso de México", Foro Internacional, México, El Colegio de México, (julio – septiembre 1979) p. 76.

<sup>211</sup>R. Hansesn, op., cit., p.127.

Deuda externa del sector público mexicano, 1970-1982  
(Millones de dólares)

Año	Total	Incremento anual
1970	3 762	782
1971	4 564	802
1972	5 064	500
1973	1 071	2 007
1974	9 975	9 904
1975	14 449	4 474
1976	19 600	5 151
1977	22 912	3 312
1978	26 264	3 352
1979	29 737	3 493
1980	33 813	4 056
1981	32 961	19 148
1982	64 100	11 139

Fuente: Banco de México y SHCP<sup>212</sup>

A partir de los años sesenta, el gobierno mexicano adoptó un modelo económico que aceptaba el endeudamiento externo como una alternativa políticamente menos costosa a escala nacional, que movilizar los recursos propios, lo que hubiera provocado la oposición de los hombres de negocios locales y así se decidió recurrir al financiamiento internacional el que por esa época resultaba barato. El desarrollo económico del país demandaba satisfactores cuyo costo tuvo que asumir el gobierno mexicano, para lo cual buscó fuentes de financiamiento, y como no deseaba enfrentarse a los capitales locales, optó por recurrir prioritariamente al endeudamiento externo de tipo oficial y privado, multilateral y bilateral, a fin de solucionar sus problemas sin tener que recurrir a la iniciativa privada nacional.

El gobierno mexicano al decidirse por esa opción, aprovechó su prestigio internacional de solvencia, fundamentado en su estabilidad política y económica. Asimismo, aprovechó que existían fondos disponibles en las instituciones bancarias del extranjero. Este proceso que se inició a principios de los años sesenta se incrementó de manera acelerada, en la década de los setenta<sup>213</sup>.

El gasto público creció de tal manera que llegó a un punto en el que el gobierno no pudo controlarlo, y su posibilidad para captar recursos internos se estancó. Cabe señalar que las empresas estatales operaban con números rojos y esto obligó al gobierno a buscar créditos en el exterior ante la incapacidad de hacerlo con recursos locales, con tal de no enfrentarse al sector privado, elevando los impuestos, o retirando subsidios<sup>214</sup>.

<sup>212</sup> R. Green, op., cit., p. 41

<sup>213</sup> Ibidem, p. 85.

<sup>214</sup> Ibidem p. 87.

En un principio, los créditos externos provenían de fuentes multilaterales como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, el Banco Interamericano y de Desarrollo y bilaterales como el Banco de Importaciones y Exportaciones de Estados Unidos. Pero poco a poco fue aumentando la necesidad del gobierno mexicano de recursos financieros y tuvo que recurrir a los créditos de bancos privados, además, como calificaba por su estabilidad económica y política, no le fue difícil obtenerlos, aunque a un costo muy oneroso. La mayoría de los bancos que concedieron créditos al gobierno mexicano fueron de origen estadounidense.

En la década de los años sesenta se presentaron las características señaladas, que generaron la dependencia del gobierno mexicano con respecto del exterior, la que posteriormente, ocasionó graves crisis que desembocaron en la llamada “Década Perdida” para el desarrollo de América Latina.

Este período fue importante porque marcó el momento en el que el Estado mexicano se debilitó frente al sector privado y por lo tanto se volvió incapaz de ser el interlocutor para negociar el proyecto de desarrollo basado en un financiamiento de origen local. Así, el endeudamiento público externo sirvió para cubrir parte de las divisas exigidas por el crecimiento del país, pero también para hacerle frente a su ineficiencia y debilidad<sup>215</sup>.

Este fue el marco en el que se inscribe el momento en el que el sector privado mexicano rompió con el Estado para llevar a cabo el proyecto nacional de desarrollo, con el consecuente deterioro de las condiciones de vida de los sectores populares del país.

En la siguiente década, la de los setenta el nuevo presidente encontró de inmediato una complicada situación interna y externa <sup>216</sup>. Buscó volver al modelo nacionalista y populista, tratando de establecer una relación distinta entre la clase empresarial local y el gobierno. También intentó disminuir la dependencia del crédito exterior. Sin embargo, no lo logró, y en especial en los últimos tres años de su gestión se desbordó el crecimiento de la deuda pública. En 1976 se presentó una crisis con devaluación, fuga de capitales y desconfianza. Los bancos privados en el extranjero ya no confiaban en el gobierno mexicano para otorgarle el crédito que le permitiera enfrentar esa difícil situación, lo cual ocasionó un acentuado debilitamiento del sector público. Ante estas circunstancias, el Fondo Monetario Internacional, apoyó al gobierno mexicano otorgándole un préstamo que, además de permitirle cumplir con sus compromisos internacionales, le devolvió la credibilidad que había perdido frente a la comunidad financiera internacional.

Por supuesto que no fue solamente en México, en los años setenta, que las actitudes cambiaron radicalmente en relación con la fragilidad del expansionismo económico. En la totalidad de la economía mundial el proceso de acumulación se hizo sustancialmente más lento, aumentó la inflación, y la inestabilidad monetaria se intensificó, tanto en los contextos nacionales como en el internacional<sup>217</sup>.

---

<sup>215</sup> Idem

<sup>216</sup> W. Astié, op., cit., p. 161.

<sup>217</sup>L. Whitehead op., cit., p. 485.

Durante el período del presidente Echeverría se vivieron problemas de debilitamiento que repercutieron en la vida nacional e internacional. Los factores que se presentaron en la década anterior, como ya se mencionó en páginas precedentes, se acentuaron a pesar de los propósitos del presidente para cambiar el rumbo de la historia mexicana.

En el periodo presidencial de Luis Echeverría, la vida nacional se vio afectada por varias fricciones entre el sector empresarial y el gobierno. Uno de los primeros conflictos que se desató cuando el presidente intentó reubicar las industrias, para combatir la contaminación ambiental. Díaz Ordaz había iniciado ese proceso, pero, los empresarios no estuvieron de acuerdo en emigrar a los corredores industriales y presionaron al presidente para que no se cumpliera el objetivo. Sin embargo, una situación que fue motivo de desacuerdo entre los dos sectores, finalmente se cumplió, aunque muchos años después, en la actualidad proliferan los corredores industriales en toda la República Mexicana.

Pero retomando la problemática que enfrentó Luis Echeverría, se tiene que, ante la debilidad del gobierno para incrementar el ahorro público se recurrió al endeudamiento exterior, utilizándolo como sustituto de la captación interna, cuando iniciaba su mandato, este presidente afirmó "...es imprescindible una acción oficial más decidida en la captación del ahorro interno, una contribución más proporcionada de todos los sectores en el sostenimiento del gasto público".<sup>218</sup> Así, en 1971 se propuso un programa de reajuste fiscal que no estaba basado en el aumento de las tasas impositivas; introducía modificaciones al tratamiento que se daba a la reinversión de utilidades y a las ganancias de capital, y pretendía poner en práctica un mejor sistema de recaudación y administración fiscal. Además, se estableció un impuesto del 10 por ciento a los artículos de lujo, y se eliminó la deducibilidad del 50 por ciento por ciento de los gastos por concepto de publicidad para fines de impuestos. Todas estas medidas, como es de suponer, acentuaron las discrepancias existentes entre el sector empresarial y el gubernamental a lo que hay que sumar el asesinato de Eugenio Garza Sada, prominente industrial del Grupo Monterrey, cuya muerte tuvo graves repercusiones porque se culpó al gobierno de ella. Lo anterior desembocó en una mayor separación entre estas dos clases dominantes en el país, lo cual determinó que, al no contar con el apoyo financiero de los empresarios, se recurriera en mayor medida al endeudamiento externo.

Otro elemento importante de fricción provocado por el gobierno del presidente Echeverría fue la Ley de Transferencia de Tecnología, que buscaba primordialmente recuperar una prerrogativa que tenían las empresas extranjeras. Esta ley regularía sus regalías. Aquí el enfrentamiento fue directo contra la inversión extranjera y de ahí que Frank B. Loretta, Presidente de la Cámara Americana de Comercio manifestara que de aprobarse el proyecto de ley de transferencia de tecnología, en los términos en que estaba redactado, existía el peligro de que se ahuyentara la inversión extranjera.<sup>219</sup> Finalmente, se llegó a un acuerdo con los empresarios locales y el texto se modificó de tal manera que solo se estipuló frenar el abuso en los precios para la adquisición de la tecnología; fortalecer la creación de tecnología propia, tomar medidas para protegerla, también aumentar las recaudaciones

---

<sup>218</sup> R. Green. "Endeudamiento y Debilidad", op., cit., p. 92.

<sup>219</sup> *Ibidem* p. 96.

fiscales por este concepto, e incrementar la contratación de mano de obra, entre otras cuestiones. Asimismo, se creó el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología con la intención de que, en parte, tuviera a su cargo la creación de tecnología mexicana. Con estas medidas se suavizó un poco la tensión entre esos dos importantes sectores del país, durante el año de 1972.

Como se sabe, el presidente Echeverría pretendió, durante su mandato, aplicar un nacionalismo parecido al que había practicado Lázaro Cárdenas, sin embargo, las condiciones, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, eran distintas, lo cual dificultó la adaptación de las ideas de corte nacionalista.

Por otra parte cuando el gobierno intentó determinar las áreas en las que podía invertir el capital foráneo, surgió de inmediato otro serio conflicto, porque los inversionistas extranjeros no estuvieron de acuerdo en someterse a esa reglamentación y una vez más amenazaron con retirarse del país si se aprobaba. La legislación en cuestión regulaba el porcentaje en no más de un 49 por ciento de la inversión extranjera en las empresas mexicanas; prohibía la participación de los no mexicanos en los consejos de administración, asimismo, exigía que los extranjeros renunciaran a la protección de sus gobiernos por el hecho de adquirir en México bienes de cualquier naturaleza.

A pesar de todas las buenas intenciones de protegerse del capital foráneo, resultó que el Senado de la República dio muchas facilidades para que en una forma muy sutil se evadiera lo prescrito en la ley que aprobó en febrero de 1973. Así se mantuvo la puerta abierta para que silenciosamente las empresas extranjeras siguieran adueñándose sin freno del mercado, de esta forma, los socios pasaron a formar parte muy importante de la economía del país, acelerándose el proceso de la globalización.

Otro conflicto que se generó durante la administración de Luis Echeverría, en 1975, fue el que se refería al control de las importaciones y el incremento de algunos aranceles. Se propuso condicionar las importaciones en función de la venta de productos mexicanos en el exterior, aunque se aclaró que se seguirían importando los bienes indispensables para el desarrollo del país; las empresas transnacionales asentadas en México, cuya producción dependía de insumos de importación, se expresaron de inmediato en contra de la medida argumentando que ellos eran generadores de grandes fuentes de empleo por lo que aseguraban que “ lo que era bueno para México, era bueno para las transnacionales”<sup>220</sup>. Es en este punto donde se inicia un enfrentamiento entre el gobierno mexicano y las corporaciones transnacionales, cada día en aumento, el que desembocó en un nuevo modelo económico de apertura comercial que insertó abiertamente al país en la globalización en décadas posteriores.

Los empresarios mexicanos también protestaron alegando que esas medidas restrictivas propiciarían la corrupción del sector público por parte de los empresarios que requerían de permisos de importación y otros servicios. La iniciativa privada trataba de negociar su aceptación a la propuesta a cambio de que las restricciones no se aplicaran a todas las importaciones, y pedían que se les dieran estímulos para aumentar las exportaciones, ya que existían una serie de artículos de

---

<sup>220</sup> Excelsior, México, 29 de julio, 1975, primera plana.

importación que eran indispensables para el desarrollo. Otro argumento que utilizaron los industriales fue que la medida se había tomado de manera unilateral, que nunca se les había pedido su opinión siendo uno de los sectores afectados.

Las presiones hacia el gobierno no cesaron logrando neutralizar dichas medidas, de tal manera que si se pudieron importar los bienes que, según argumentaban, les eran indispensables para que trabajaran sus plantas de producción, y así las intenciones del presidente Echeverría no se llevaron a cabo. La disposición fue acompañada de una serie de beneficios adicionales que equilibraron los efectos de la decisión original, gracias al proceso de negociación entre ambos lados y a la insistencia de la iniciativa privada por obtener provecho de la decisión gubernamental.

En 1970, Echeverría se vio aislado prácticamente del contexto internacional por una economía protegida con cierto grado de competitividad que se dirigía al estancamiento del país, marcando el agotamiento práctico de la alternativa del desarrollo hacia adentro por la vía de sustitución de importaciones acelerando la expansión productiva por la fácil estrategia del endeudamiento externo que al promover las fuerzas inflacionarias y su desbordamiento provocó los preludios de la crisis económica y financiera que se presentó en 1976 y se profundizó en 1982<sup>221</sup>.

Para concluir el estudio de este periodo, en el que se presenta la dinámica del sector empresarial mexicano y sus asociados extranjeros, durante los años en que México pretendió industrializarse, es necesario mencionar otro conflicto que tiene que ver con el ámbito internacional, que es la devaluación del peso mexicano después de varios años de haber mantenido su paridad de \$12.50 por dólar. Conforme el sexenio de Echeverría se acercaba a su fin, todavía comprometido en la defensa de una paridad fija, la que claramente estaba fuera de toda posibilidad, una buena cantidad de pequeños y grandes inversionistas fueron virtualmente invitados a apostar que una devaluación era inminente. Las estimaciones de la escala de fuga de capital variaron entre tres mil y siete mil millones de dólares, pero, de cualquier forma, se hizo claro que no obstante la cantidad de dinero que el banco de México añadió a las reservas para defender la paridad, una cantidad equivalente fue retirada para especular con dólares<sup>222</sup>. La moneda cayó en agosto de 1976, y no se pudo fijar una nueva paridad sino hasta el mes de diciembre.

---

<sup>221</sup> F. Dávila, *op. cit.*, p. 125.

<sup>222</sup> L. Whitehead *op. cit.*, p. 502.

Contrataciones anuales de deuda externa pública contrastadas con el renglón de errores  
y omisiones que supone la fuga de capitales en los casos negativos, 1970-1982

(Millones de dólares)

Año	Deuda (1)	Fuga (2)	Porcentaje (2/1)
1970	782	369	-
1971	802	193	-
1972	500	799	-
1973	2 007	-400	20
1974	2 904	-560	20
1975	4 474	-851	20
1976	5 151	-2 391	46
1977	3 312	-22	0.67
1978	3 352	-127	4
1979	3 493	686	-
1980	4 056	-3 648	90
1981	19 148	-8 373	44
1982	11 139	-6 380	59

Fuente: Elaboración Banco de México y SHCP<sup>223</sup>

A continuación se dan a conocer los motivos de esta decisión, con la que se inició un largo camino de devaluaciones. El 31 de agosto de 1976, se alteró la estabilidad económica por el anuncio del gobierno mexicano de devaluar la paridad del peso en relación con el dólar, la que había sido sostenida desde 1954, y que se centró en una política de flotación. Algunas de las causas que motivaron la decisión fueron el desequilibrio de la balanza comercial, la salida de divisas, el creciente endeudamiento, la deuda pública externa, y la falta de competitividad en el precio de los productos mexicanos en el exterior.

<sup>223</sup> R. Green, op., cit., p. 42

Disminuir el precio de los productos mexicanos en el extranjero hubiera corregido ese desequilibrio en la balanza comercial, pero la inflación impidió que se adoptara esa medida y las mercancías mexicanas no se abarataran. Los trabajadores fueron los que más resintieron el peso de la inflación. Además grupos importantes de empresarios y políticos trasladaron al extranjero sus dólares, con lo cual agravaron el problema, por su parte, los sectores gubernamentales insistieron en que los capitales debían regresar pronto al país, en cuanto se estableciera un nuevo tipo de cambio. Otra respuesta a la flotación, por parte de los empresarios, fue el alza de los precios en artículos de primera necesidad. También, el gobierno tomó sus medidas gravando las ganancias por concepto de aumentos en los precios y sobre las exportaciones de mercancías.

El sector gubernamental, después del descontento manifestado por la iniciativa privada procedió a darles algunas prerrogativas como reducir los aranceles a las exportaciones de productos agropecuarios y pesqueros, así como disminuir los gravámenes a la importación de materias básicas indispensables para la industria situación que fue muy bien aprovechada por las empresas transnacionales.

De esta forma, se favoreció a la iniciativa privada con la devaluación en tanto especuló con el capital, y también logró una acción fiscal que en nada modificó su nivel de ganancias. Por otra parte, se abrió la posibilidad para que cualquier pérdida que sufrieran los empresarios, ésta se compensara por la vía de elevar los precios.

De lo anteriormente expuesto, se concluye que al término de la administración echeverrista, había un gran deterioro en el nivel de vida de la población mexicana, y un Estado débil que no tenía posibilidades de solventar las necesidades mínimas de la población, además de un distanciamiento entre los empresarios nacionales y extranjeros, surgido por los incrementos arancelarios que trató de aplicar a la importación. Por lo que se refiere a las reformas en el aspecto económico que pretendió realizar el gobierno, fueron negociadas o destruidas por el sector empresarial. Los esfuerzos de la administración por controlar las actividades de las empresas transnacionales, así como para regular la transferencia de tecnología, fracasaron, debido a la benevolencia del Congreso. Lo mismo puede decirse de las reformas fiscales, que terminaron en simples adaptaciones. Todo esto ocasionó un conflicto entre Estados Unidos y México. El presidente Echeverría perdió su batalla y no pudo llevar a cabo la mayor parte de las iniciativas que pretendían recuperar la legitimidad del Estado que, en sexenios anteriores fue muy sólida, y que tenía mejores relaciones con la iniciativa privada. El Estado de los años sesenta que había sido interventor, proteccionista y nacionalista que apoyó al sector industrial, con Echeverría perdió esas características dejando a su sucesor un Estado debilitado.

Uno de los síntomas de la debilidad de este período se expresa en el acuerdo que se firmó con el Fondo Monetario Internacional, el cual se logró por tres años que imponía una política de austeridad<sup>224</sup>, mediante este documento se le entregó al Fondo el control de la economía, con el objeto de que se redujera el déficit público y comercial, así como la deuda externa, por el período señalado; se impusieron igualmente límites al empleo y a la inversión del sector público; se

---

<sup>224</sup> W. Astié, “El Aguila Bicéfala”, op., cit., p. 167.

recomendó una política salarial austera, la liberación de precios y el control del crédito. Medidas que resultaron inútiles ya que la inflación se siguió disparando y la dependencia respecto de los recursos del exterior se incrementó.

La situación de endeudamiento condujo a un callejón en el que la subordinación al Fondo era la única posibilidad abierta a un Estado demasiado debilitado para negociar con la iniciativa privada una forma alternativa de captación y movilización de recursos. Este acuerdo firmado al final del sexenio tuvo que ser ratificado posteriormente por el presidente José López Portillo, por otros tres años.

#### 4.1.5 La deuda: herencia de López Portillo

Cuando asumió la presidencia José López Portillo, encontró que su antecesor le dejó una relación bastante deteriorada con Estados Unidos y una enorme deuda externa que no podía pagar. Al finalizar el año de 1976, ésta había alcanzado la impresionante cifra de 15 845.6 millones de dólares, que provenían en su mayor parte de empréstitos de bancos privados norteamericanos. Algunas de las entidades involucradas en la deuda externa eran entre otras la del Sector eléctrico, el ferrocarrilero, Petróleos Mexicanos, el de Caminos y Puentes Federales, las empresas Aeroméxico, Guanos y Fertilizantes de México, el Conjunto Industrial Sahagún, el de Productos Pesqueros Mexicanos y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, entre otras<sup>225</sup>.

---

<sup>225</sup> Nacional Financiera, Mercado de Valores, México, vol 51, 20 de diciembre , 1976.

## Deuda externa de México 1971-1985

(Millones de dólares)

	1971	1972	1973	1974	1975
<b>Total</b>	6 641	7 696	10 253	14 524	20 094
Sector público	4 564	5 264	7 071	9 975	14 449
Sector privado	2 095	2 632	3 182	4 549	5 645
Privado/total (porcentaje)	31.5	34.2	31.3	31.3	28.1
	1976	1977	1978	1979	1980
<b>Total</b>	25 894	29 338	33 416	40 257	50 713
Sector público	19 600	22 912	26 264	29 757	33 813
Sector privado	6 294	6 426	7 152	10 500	16 900
Privado/total (porcentaje)	24.3	21.9	21.4	26.1	33.3
	1981	1982	1983	1984	1985
<b>Total</b>	74 861	84 874	92 575	94 218	94 407
Sector público	52 961	58 874	63 468	75 718	75 907
Sector privado	22 900	26 000	29 107	18 500	18 500
Privado/total (porcentaje)	29.3	30.6	30.6	19.6	19.6

Fuente: Roberto Gutiérrez, "El endeudamiento externo del sector privado de México", Comercio Exterior, vol. 36, num. 4, México, abril de 1986, p. 338.

Durante este periodo presidencial surgió un nuevo elemento en el escenario nacional que jugó un papel muy importante y fue precisamente el descubrimiento de nuevos yacimientos de petróleo; los que se convirtieron en un nuevo instrumento de negociación muy poderoso, y en el respaldo de la solvencia económica del país, a pesar de su inmensa deuda exterior. Con ello se vislumbró una solución a los problemas que le planteaban sus compromisos internacionales. Así, de ser un importador neto en 1974, México pasó a ser un exportador en 1976. Fueron los nuevos yacimientos petroleros y la riqueza que generaron, los que en muy poco tiempo, cambiaron el panorama de México, como se analiza a continuación.

El incremento en el precio del petróleo, a raíz de la revolución iraní, desembocó en una crisis financiera internacional en 1982. Sin embargo, al principio se pensó que el alza en los precios del crudo beneficiaría a México y se contó con ese ingreso extra de divisas. López Portillo utilizó dos palabras, muy importantes que marcaron su gestión en forma significativa "finanzas y petróleo", y ellas fueron las condicionantes que predominaron en la política exterior del sexenio<sup>226</sup>. Así, estos conceptos básicos constituyeron el eje de la política mexicana durante su periodo presidencial y

<sup>226</sup> B. Torres op., cit., pp. 70-71.

llegaron a ser los puntos de inflexión más relevantes de la política exterior mexicana durante esos años<sup>227</sup>

Aquí se destacan tres momentos importantes del sexenio de López Portillo, al inicio de su gestión, cuando enfrenta una severa crisis económica; luego el período del descubrimiento de la gran capacidad petrolera del país, para concluir con el resurgimiento, agudizado, de la problemática financiera.

Al momento de la llegada de López Portillo a la presidencia se vivía una severa crisis económica, heredada de la forma en que su antecesor manejó la economía, como ya se expuso con detalle. Las limitaciones de un modelo de desarrollo todavía incapaz de generar las condiciones de competitividad real del sector externo de la economía mexicana era una necesidad inminente, para ello, se requería de una nueva política económica del gobierno. Así como este presidente recibió el país, con profundos problemas económicos, puede hablarse de una crisis puesto que ya se había llegado incluso, a la devaluación, después de muchos años. Entonces, el factor que jugó un papel importante en la economía y en el desarrollo de México, fue la posibilidad de ampliar la capacidad de producción de petróleo que se tradujo al campo internacional en una nueva e importante fuente de poder, que podía darle al gobierno un sustento real para una actividad internacional intensa. En la medida en que se consolidó la explotación y exportación petrolera, las capacidades en el plano internacional sufrieron una transformación fundamental, por ello que se decía que la posesión de reservas de energía obviamente aumenta el poder de una Nación.

Uno de los objetivos del presidente López Portillo fue el de recuperar la confianza de los sectores empresariales, tanto nacionales como extranjeros, que quedaron muy dañados con el populismo y la izquierda del presidente saliente. Por otra parte, al presidente Echeverría se le otorgaron en muy poco tiempo nombramientos diplomáticos para alejarlo del país como parte de la estrategia seguida para recuperar la confianza de los grupos mencionados.

A partir de la toma de posesión de López Portillo y hasta 1979, se buscó un acercamiento con los Estados Unidos, como se anotó con anterioridad. No debe olvidarse que durante el periodo del presidente Echeverría se dio un distanciamiento, con los empresarios extranjeros, cuya mayor parte provenía de Estados Unidos. Asimismo, bajo el nuevo régimen disminuyó la actividad internacional de México, en particular con el llamado "Tercer Mundo". La atención se concentró en la solución de los problemas heredados, básicamente para lograr la recuperación económica del país, una de las razones por las que se redujo la actividad internacional fue para no irritar más a los inversionistas norteamericanos. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos que hicieron para mejorar la relación bilateral ello no se logró, por el contrario, surgieron otros puntos de tensión. Fue durante este periodo que apareció la nueva capacidad energética de México, la que lo fortaleció y contribuyó a que se derivaran nuevas acciones en lo que respecta a la política exterior en donde se demostró una cierta autonomía. Un ejemplo fue el caso de la negociación de los tratados sobre el canal de

---

<sup>227</sup> G. Graysin. "México's opportunity: The Oil Boom", *Foreign Policy*, New York. número 29, (invierno 1977-1978) p. 67.

Panamá. A petición expresa del hombre fuerte de ese país, Omar Torrijos, durante su visita a México el 6 de mayo de 1977, México se unió al grupo constituido por Colombia, Costa Rica, Jamaica y Venezuela, para ser “testigos del proceso”<sup>228</sup>. Con esa actitud se marcó un punto de disidencia de la política exterior mexicana con respecto a la estadounidense.

Durante su primer año de gobierno el presidente López Portillo no asistió a la ceremonia de firma de los tratados en Washington, en la que participaron otros quince jefes de Estado latinoamericanos. Más adelante, cuestionó las enmiendas que hicieron los congresistas norteamericanos en el documento al hacer uso de la palabra, durante la ceremonia de transferencia de soberanía en la zona del Canal. Este hecho fue importante no solo porque demostraba la fuerza que empezaba a tener la política exterior mexicana, a raíz de las nuevas exploraciones de petróleo que ampliaron su capacidad de negociación, sino porque constituyó la base de la que fue, unos años más tarde, la posición de México frente a la pacificación de Centroamérica, dentro del Grupo Contadora.

Sin embargo, como se mencionó al iniciar este punto, López Portillo tuvo la necesidad de volver a la bilateralidad, por los problemas económicos y financieros del país. La necesidad de este acercamiento fue evidente durante los meses que le siguieron a la devaluación del peso. Una de las grandes preocupaciones del nuevo gobierno y su punto más débil, era la falta de liquidez para cubrir el servicio de la deuda, dependía del llamado dinero fresco, el que solamente podía ser proporcionado por los bancos norteamericanos. Otro aspecto que no puede soslayarse por el papel importante que jugó en el retorno a la bilateralidad fue el turismo, ya que en ese momento, el 87 por ciento del turismo que recibía México provenía de Estados Unidos<sup>229</sup>. Ya en 1975, se había sufrido un boicot turístico como respuesta al voto en la ONU del canciller mexicano en contra del sionismo<sup>230</sup>. Además, la diversificación del comercio que se intentó no había tenido éxito, por lo que la dependencia respecto del turismo norteamericano seguía muy acentuada. Se realizaron envíos extraordinarios de gas y de petróleo a Estados Unidos, en busca de un nuevo acercamiento, con el mismo objetivo se intensificó la lucha antidrogas al interior del país. Ante esta situación, y a pesar de que López Portillo declaró que el petróleo no era un elemento de negociación internacional, la agenda bilateral mexicano – norteamericana, tendió a volverse cada vez más compleja y a petrolizarse aún antes de que lo hiciera la economía nacional. El gobierno informaba, con gran beneplácito, como iban creciendo sus reservas probadas de petróleo, aunque posteriormente se comprobó que las cifras estuvieron muy infladas.

A pesar de los esfuerzos por fortalecer amistosamente las relaciones con Estados Unidos, hubo fricciones, por ejemplo, cuando el presidente Carter anunció su nueva política para los

---

<sup>228</sup> Carlos Rico.” Límites de la cooperación durante el gobierno de Alemán” en México y el Mundo. México, Senado de la República, vol VII. 1991.p. 76.

<sup>229</sup> Ibidem p. 77.

<sup>230</sup> Mario Ojeda, “México ante los Estados Unidos” en Continuidad y Cambio en la Política Exterior de México, México, El Colegio de México, 1977, p. 45.

indocumentados, el gobierno mexicano consideró que las autoridades mexicanas no habían sido debidamente consultadas y se dio una fricción. Por otra parte, en ese momento se expresó que México no ocupó un lugar importante en la agenda de Estados Unidos, una prueba de ello fue que, cuando se dio a conocer la visita que efectuaría su presidente a las “potencias emergentes”, México no se encontraba en la lista, a pesar de todos los esfuerzos que realizó el gobierno para que los norteamericanos lo tomaran en cuenta<sup>231</sup>.

En el período de referencia hubo otro conflicto que contribuyó a deteriorar aún más las relaciones entre estos dos vecinos: Pemex declaró que la nueva extracción de energéticos en el sureste mexicano, incluiría una cantidad de gas que no sería utilizada por los mexicanos, por lo que podía exportarse a Estados Unidos. Para tal efecto, se inició la construcción de un gasoducto desde Cactus, Chiapas, hasta Reynosa, Tamaulipas. Se buscó un crédito para financiar la obra, con seis compañías estadounidenses, en agosto de 1977, después de haber llegado a un acuerdo sobre el precio al que se vendería el gas. El Eximbank concedió un crédito atado, y de inmediato se presentaron compañías norteamericanas interesadas en vender el material necesario para la realización del proyecto. Por supuesto que esta situación generó una serie de comentarios en contra por considerar que atentaba contra la soberanía nacional. Se manifestó que el acuerdo estaba fincado en bases desiguales y que además el gasoducto solamente se planeó en función de la venta a Estados Unidos. Por otra parte, el momentáneo auge petrolero había profundizado los desequilibrios sociales, que a todas luces era contrario a los principios de la Revolución mexicana.

En esos momentos se recurría a los empréstitos extranjeros con la garantía del auge petrolero, pero cada día se dependía más del exterior y se profundizaban las diferencias sociales de un desarrollo económico que de ninguna manera iba de acuerdo con los principios de la Revolución mexicana, pero que si vulneraba la integridad del Estado, disminuyendo su capacidad de negociación e incrementando su dependencia respecto de ese país vecino.

Ya iniciadas las obras de construcción, el secretario de Energía Schlesinger, expresó su desacuerdo, apoyado por algunos legisladores, sobre el precio del gas, argumentando que los vecinos canadienses subieran a su vez el costo del gas, lo cual de ninguna manera estaban dispuestos a aceptar<sup>232</sup>.

La respuesta del gobierno de López Portillo fue la de desviar el gasoducto hacia Caderita, Nuevo León, donde había una demanda importante de ese producto por parte de la floreciente industria de ese estado. Nuevamente se presentó un periodo de tensión en las relaciones con Estados Unidos. Sin embargo, el gobierno se confió en el éxito de su nuevo programa de energéticos porque subió los cálculos, avalados por empresas extranjeras, sobre las reservas probadas y las no probadas. En esta situación el gobierno mexicano asumió una posición de firmeza porque la situación de la economía ya no tenía las mismas necesidades que al principio de la gestión lópezportillista.

---

<sup>231</sup> Idem

<sup>232</sup> B., Torres, op., cit., pp. 79-80.

Fue en esta ocasión, en 1979, cuando el presidente estadounidense visitó México, con el afán de lograr un acercamiento, ya que el incidente del gasoducto Cactus – Reynosa, había dañado la relación bilateral, y como se había presentado una crisis de energéticos como resultado de la revolución iraní, aumentó el precio y disminuyó la producción del crudo.

Entonces se firmaron algunos acuerdos, y se reabrió la negociación sobre la venta de gas. Mismo que preparaban el terreno para la liberación comercial y la entrada de capitales foráneos. Además, el presidente Carter elogió la política exterior mexicana en materia de defensa de derechos humanos y por el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (Tratado de Tlatelolco).

Otro tema dominó la escena de la política económica de México, la discusión sobre el ingreso al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). Desde la creación de este organismo, en 1947, el gobierno mexicano se negó a ingresar por considerar que la protección otorgada al sector privado nacional como parte de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones podría ser cuestionada en ese contexto. No debe perderse de vista que el GATT proponía respetar dos principios básicos; un comercio sin discriminación, y que la única protección a las industrias nacionales fuera el arancel aduanero<sup>233</sup>.

El presidente López Portillo consideró que lo más adecuado era que se hiciera una especie de plebiscito entre los diferentes sectores de la población, a fin de conocer su opinión al respecto, y fue cuando se expresó una división muy clara de opiniones, entre dos sectores de la población; el obrero y el industrial. Es en este momento se plantearon dos opciones diametralmente opuestas, para el desarrollo del país. Por un lado, la que apoyaban por entidades empresariales como la Concamin, la Coparmex y la Anierm, que tenían una posición hacia la apertura de mercados, concepción que más tarde se conoció como el neoliberalismo, y que se trata más adelante. Este sector estaba a favor del ingreso al GATT.

Por el otro lado, existían los grupos que se oponían a ingresar que eran los nacionalistas, constituidos por la izquierda, los obreros y en general, los sindicatos, el Colegio Nacional de Economistas, y los intelectuales, quienes apoyaban una mayor participación del Estado, no estaban de acuerdo con el juego del libre mercado, porque lo consideraban muy arriesgado<sup>234</sup>. Tal vez la opinión pública influyó en el ánimo del presidente, pero el resultado fue que no se firmó el acuerdo con dicho organismo.

El gobierno mexicano con la habilidad que le caracterizaba había podido manejar, a través del partido en el poder, la crisis que según afirmaba era solamente económica, sin embargo los estratos sociales más vulnerables estaban siendo seriamente afectados, los problemas de desabasto de productos empezaron a hacer su aparición en el escenario nacional, hubo olas de carestía

---

<sup>233</sup> Ignacio Martínez Cortés. “La transición del Gatt a la OMC y su impacto en el comercio internacional”, Relaciones Internacionales, México, FCP y S, UNAM (octubre-diciembre 1994) p. 61.

<sup>234</sup> Rolando Cordera.. México la disputa por la nación, México, Ed. Siglo XXI, 1997, pp.79-82.

provocadas por el ocultamiento de productos, por parte de los comerciantes para especular con los precios y con las ganancias. Por otro lado el desempleo iba en aumento.

Mientras la crisis crecía se trataba de fortalecer al Estado mexicano en el terreo internacional y se preparó una acción muy importante de la diplomacia mexicana a través de la presentación ante la Asamblea General de la ONU, el 27 de septiembre de 1979, del Plan Global de Energía, instrumento que tenía como finalidad lograr una mayor colaboración entre productores y compradores del energético. Como era de esperarse el plan no tuvo la acogida que se esperaba debido a que los países productores tuvieron sus reservas al respecto, y consideraron que tal vez por medio de esta propuesta, del gobierno mexicano trataría de controlar el precio del crudo<sup>235</sup>.

#### 4.1.6 Los nuevos yacimientos, la riqueza y la petrolización de la economía.

A pesar de que México trató de diversificar sus relaciones comerciales internacionales a partir del descubrimiento de la riqueza petrolera, no pudo evitar la dependencia del mercado estadounidense y las mayores exportaciones del energético 80 por ciento se enviaron a Estados Unidos en 1979<sup>236</sup>. Durante este periodo se intentó exportar petróleo a Gran Bretaña, Japón, Francia, España, Israel, Brasil y Canadá, países con los que se firmaron acuerdos para tal efecto.

Esos acuerdos incluyeron rubros como el de transferencia de tecnología, la apertura del mercado y aún financiamiento, a cambio de venderles petróleo. El petróleo se consolidó como una arma de negociación de la economía mexicana, además de ser el producto de exportación que proporcionó mayores divisas a la Nación; gracias al petróleo, el gobierno mexicano pudo introducir cambios en sus relaciones económicas con el exterior, e insistir en la diversificación del mercado, con objeto de disminuir la dependencia de Estados Unidos, se reactivó la producción industrial interna, todo esto contribuyó a recuperar parte de la capacidad política del Estado.

Para el último año del sexenio de López Portillo la agenda en la relación mexicano – norteamericana cambió; la decisión de poner límites a las exportaciones de energéticos, se dirigió de forma muy clara a Estados Unidos, lo que fue un nuevo elemento en las relaciones bilaterales que las volvió más complejas, a ello se sumó la posición mexicana respecto a Centroamérica, como se analizó en el capítulo anterior, al hacer referencia al Grupo de Contadora.

Para 1981 se descubrieron más yacimientos de petroleros y simultáneamente aumentó la exportación; Arabia Saudita por su parte, decidió mantener niveles altos de producción del crudo

#### 4.1.7 La caída de los precios del petróleo y otras materias primas, el fin de la abundancia: la fuga de capitales y el paroxismo económico de América Latina.

Ante la sobreproducción de petróleo, los precios, lógicamente, bajaron, obedeciendo a las leyes de la oferta y la demanda. Los diversos productores, de inmediato, tomaron medidas

---

<sup>235</sup> C. Rico, *op. cit.*, pp. 85-90.

<sup>236</sup> B., Torres, *op. cit.*, p. 109.

correctivas, disminuyendo su producción, sin embargo, el aceleramiento en la dinámica de los mercados hizo que no fuera posible frenar el proceso y los países latinoamericanos cayeron en una profunda crisis. Otros productores de materias primas también sufrieron bajas en los precios de las exportaciones, como se analiza más adelante.

De acuerdo con la directriz del mercado internacional, México también bajó el precio del crudo, adelantándose inclusive a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), lo que ocasionó la renuncia del director de PEMEX, Díaz Serrano; el sucesor, Julio Rodolfo Moctezuma Cid, optó por subir en dos dólares el precio. Este hecho confundió a la comunidad internacional y varios países cancelaron sus pedidos ya concertados con el precio más bajo, por lo que las ventas mexicanas de hidrocarburos cayeron en un 50 por ciento. Esta conducta, además de afectar la imagen de México en el exterior, provocó incalculables daños económicos al perderse la venta del mayor producto de exportación.

Dadas las circunstancias, el gobierno mexicano se vio obligado a colocar el excedente de su producción y la única alternativa que se le presentó fue la de vender sus barriles de petróleo a Estados Unidos, para su reserva estratégica. De esta manera, la diversificación de las exportaciones mexicanas, por la que tanto se había trabajado, quedó anulada, una vez más las circunstancias del mercado internacional obligaron al país a regresar a la dependencia del vecino del norte, en el año de 1981. Además de que la entrada de bienes importados continuó desequilibrando la balanza comercial, y no se pudo continuar el programa de industrialización, por lo tanto la modernización del país gracias al auge petrolero no se alcanzó.

Una de las consecuencias inmediatas que tuvo el país por la baja en los precios del petróleo fue la fuga de capitales, y posteriormente una profunda crisis económica, que se analiza a continuación.

La crisis económica de 1982 se debió a diversos factores, entre ellos, el desplome del sector turismo, provocado en especial por el boicot norteamericano, que constituía la mayor parte del ingreso por este concepto; aumento de las tasas de interés de los préstamos internacionales; la apertura comercial que se inició en esos años; la baja producción del campo mexicano, que hizo necesario recurrir a las importaciones de productos primarios para satisfacer la demanda nacional; y la sobre valuación del peso mexicano<sup>237</sup>. Además de un gasto público excesivo y una burocracia sobrada.

Un elemento determinante para acelerar la crisis fue la salida de capitales, ya que hubo inversionistas que interpretaron los indicadores de la economía nacional y se dieron cuenta de que los desequilibrios se estaban agudizando, por lo que decidieron emigrar, con ello provocaron una abierta descapitalización que contribuyó a la caída súbita de la economía mexicana.

---

<sup>237</sup> Ibidem. p. 113

#### 4.1.8 El agotamiento de las reservas monetarias: resultado de la fuga de capitales.

Una de las primeras medidas que tomó el presidente López Portillo para frenar el endeudamiento fue enviar al Congreso para su aprobación *La Ley General de la Deuda Pública*. Su propósito era hacer hincapié en que el crédito externo era complementario al ahorro interno, y que éste debía mantenerse en niveles moderados para que no significara una carga para el pueblo mexicano. Además, que el servicio de la deuda no excedería la capacidad de pago del gobierno mexicano. En resumen, con esta ley se intentó reducir la fuga de capitales y contener el endeudamiento. Sin embargo, a través de los años puede constatar que no logró su propósito y que a pesar de las buenas intenciones que contenía se utilizó en el sentido opuesto, para contribuir a profundizar una de las crisis más graves que vivió México.

El acuerdo de octubre de 1976 que firmó el presidente Echeverría cumplía con las indicaciones del Fondo Monetario Internacional, y posteriormente lo ratificó López Portillo cuando entró a la presidencia.<sup>238</sup> Hasta cierto punto las medidas tomadas consiguieron su objetivo a corto plazo, puesto que en ese año se detuvieron las salidas de capital y el crecimiento de la deuda externa siguió los parámetros indicados.

López Portillo ya había sido presidente por dos años cuando, pretendió canalizar los créditos del exterior, así como las divisas obtenidas por concepto de la venta de petróleo para fomentar el crecimiento de la economía y el de los empleos.

Durante ese sexenio se presentó un *Plan de Desarrollo Industrial* a fin de lograr un crecimiento acelerado de la economía basado en una política expansiva del gasto público, la cual dependió de un financiamiento del exterior.

Pero al final de cuentas para 1982, no se había logrado detener la fuga de capitales, y la devaluación de la moneda fue inevitable; día a día se descapitalizaba el país ante la impotencia del gobierno mexicano para frenar el proceso.

El punto de partida de la crisis de la deuda fue el 20 de agosto de 1982, cuando el Secretario de Hacienda tuvo que informar a los acreedores internacionales que el gobierno de México no tenía recursos suficientes para cubrir sus compromisos internacionales, entre ellos el servicio de la deuda externa. Para ese momento, el país solo contaba con 180 millones de dólares. La cantidad que tenía que pagar ascendía a 300 millones de dólares<sup>239</sup>. La dolarización de la economía había llegado al extremo de que existían en el país cuentas en esa divisa, mismas que fueron convertidas a pesos, por no tener moneda con que respaldarlas.

El presidente López Portillo culpó a la banca privada de no solidarizarse con el gobierno al haber alentado a su clientela para que cambiaran sus pesos a dólares y transferirlos al extranjero. De ahí que en su último informe López Portillo anunciara la nacionalización de los bancos por su falta de apoyo al gobierno mexicano, y su irresponsabilidad para con la Nación al promover la fuga

---

<sup>238</sup> Ibidem, p.52.

<sup>239</sup> Idem

de capitales, causándole graves problemas, también informó sobre el control de cambio medida adoptada debido a las condiciones críticas que así lo demandaban.

Con todos estos elementos puede asegurarse que la crisis llegó, en ese período, a su momento más candente, además de que la inflación en el último año había alcanzado el 100 por ciento, lo que no tenía precedente en México.

La caída de los precios del petróleo a partir de 1981, la negativa de las instituciones financieras internacionales para continuar otorgando préstamos a México, el aumento de las tasas de interés, inflación, la fuga de capitales, inflación, el gasto público excesivo, además de una burocracia exagerada, fueron los principales factores que integraron la crisis de 1982 que heredó Miguel de la Madrid.

4.1.9 La negociación de la deuda externa: agente de profundas diferencias y acuerdos onerosos para los países latinoamericanos.

En este momento es necesario exponer de manera breve la situación económica de los demás países de América Latina ya que todos tenían el problema de la fluctuación constante de los precios de las materias primas de exportación, y también habían recurrido a los créditos internacionales para financiar el desarrollo de sus economías, por lo que cuando subieron las tasas de interés, enfrentaron el mismo problema que México. Los países de América Latina pretendieron adoptar el modelo de sustitución de importaciones, sin embargo, en algunos países no pudo hacerse debido a que sus economías eran de enclave, es decir, en donde las grandes empresas transnacionales eran las dueñas de las plantaciones, como en Centroamérica, e impidieron ese proceso. El preludio de la crisis fue que de modo inusual hasta entonces, el crédito internacional estaba muy barato y había una gran oferta de dinero ya que los países industrializados habían acumulado excedentes de capital por un repunte en sus economías, como fue mencionado con anterioridad. La lógica indicaba que había que aprovechar la coyuntura para impulsar el desarrollo y tanto los gobiernos como los inversionistas locales, se volcaron a solicitarlo, rebasando los límites normales de la prudencia<sup>240</sup>. Posteriormente, la caída de los precios de los productos básicos en el mercado mundial, unida con el alza de las tasas de interés por el desmedido afán de lucro de los prestamistas internacionales, además de todos los problemas económicos a escala nacional, como la inflación galopante, el alza de los precios de las importaciones, más el impacto del impuesto al valor agregado, desencadenaron la descapitalización de la región. La deuda externa latinoamericana global pasó de 297 mil millones de dólares en 1981 a 428 mil millones en 1990. En solo diez años, América Latina pagó al mundo industrializado la cantidad de 503 mil millones de dólares por concepto de servicio de la deuda<sup>241</sup>.

---

<sup>240</sup>Reinwrđ García Medrano, "Década perdida y planes de ajuste", Relaciones Internacionales, México, FCP y S, UNAM, No. 56 (octubre- diciembre 1992)p. 45.

<sup>241</sup> Idem .

El Fondo Monetario Internacional dictó un programa de ajustes a la región. No obstante, lo único que se logró fue que se agudizaran los problemas económicos y financieros de Latinoamérica.

Hubo casos más dramáticos que otros, por ejemplo Venezuela tenía problemas con las instituciones políticas y la administración pública, que aparentemente habían sido penetradas por la corrupción, el burocratismo y la ineficiencia. El caso peruano tal vez sea el más dramático, porque el ajuste conllevó la descomposición de la economía y de la sociedad acentuando drásticamente las diferencias entre las clases sociales, y en especial, la condición de las etnias peruanas.

#### 4.1.10 Consenso de Cartagena.

Preocupados por el problema de la deuda externa de América Latina los miembros del Sistema Económico de América Latina (SELA), a partir de 1980, comenzaron a hacer una serie de planteamientos novedosos, junto con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) los que más tarde fueron recogidos por el Consenso de Cartagena<sup>242</sup>.

Con el objeto de encontrar una solución a los problemas de la deuda, en la década de los ochenta, se reunieron los ministros de Relaciones Exteriores, de Hacienda o de Finanzas de los once países más endeudados de América Latina que eran Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela <sup>243</sup>. La intención fue la de lograr un entendimiento entre los países deudores y los acreedores, así como con los organismos financieros internacionales y la banca. Los orígenes del grupo se remontan a principios de 1984, cuando los presidentes de Argentina, Brasil, Colombia y México publicaron una declaración conjunta en la que expresaban su preocupación por los riesgos que traían consigo las altas tasas de interés, y el surgimiento de tendencias proteccionistas en el comercio internacional. El 5 de junio de ese año los presidentes de Ecuador, Perú y Venezuela se unieron al grupo original para elaborar una segunda declaración sobre el tema de la deuda, que en esta ocasión estuvo dirigida a los integrantes del "Grupo de los Siete" países más ricos del mundo que se encontraban reunidos en Londres<sup>244</sup>.

La primera reunión se llevó a cabo en Cartagena de Indias, Colombia, en julio de 1984 y se realizó por petición expresa de Argentina, Brasil, Colombia y México. La membresía del grupo se fue ampliando con la participación de Bolivia, Chile, República Dominicana y Uruguay. El Consenso de Cartagena estableció las bases políticas para el diálogo y la negociación, también se propusieron medidas para aliviar la carga del servicio de la deuda. Por otra parte, se planteó la forma de financiar el desarrollo de los países latinoamericanos en condiciones más accesibles, asimismo se trató el tema de la apertura de los mercados para las exportaciones de los países deudores. El objetivo fue el de crear un organismo permanente de consulta, que se reuniría cada vez que se celebrara alguna reunión con el FMI, o el BIRF. Los primeros temas que trataron fueron el alza de las tasas de interés y la reactivación de las economías de sus países. México consideraba que la reestructuración

---

<sup>242</sup> R. Green. op., cit., Lecciones de la deuda externa de México, p. 180.

<sup>243</sup> E. Hernández-Vela, op., cit., p. 120.

<sup>244</sup> C. Rico, .op.,. cit.,.p. 147.

de la deuda era el procedimiento más sano para resolver los problemas que aquejaban a la zona. El Consenso de Cartagena fue importante porque al margen de las soluciones particulares que los países adoptaron, en función de sus problemas específicos establecieron un marco que rebasaba negociación, ya que los países miembro se coordinaron en las áreas de finanzas, energía, seguridad alimentaria, así como en la de bienes de capital.

Sin embargo, desde un principio descartaron la posibilidad de formar un cartel de deudores o bien de decretar una moratoria de pagos en el ámbito regional. En esos momentos la situación mexicana se tornaba crítica ya que se perfilaba perfectamente su integración con Estados Unidos, razón por la que no fue muy firme en pedir que se buscara una solución conjunta para los países latinoamericanos que enfrentaban severos problemas económicos.

A pesar de la propuesta del Consenso de Cartagena, los países industrializados no se impresionaron ni demostraron interés alguno por apoyar a esas naciones; sencillamente ignoraron la petición del grupo latinoamericano, a tal grado que durante el mes de junio de 1984, el National Bank of Chicago, decidió incrementar las tasas de interés preferencial. De inmediato surgieron las protestas de los países más endeudados ya que la medida no solamente implicaba el aumento en el monto de la deuda, sino la incertidumbre de las políticas latinoamericanas acerca de la eficacia de un organismo propio de concertación y negociación.

Hubo varias reuniones del Consenso, sin embargo una de las más importantes por sus novedosos planteamientos fue la de Montevideo en diciembre de 1985, donde se emitió una declaración que llevó el mismo nombre, en donde destacaron los siguientes aspectos:

- Estudiar la posibilidad de separar la deuda acumulada y de la futura, tratando a ésta última la prioridad en los pagos y en los plazos de amortización y propiciar su vinculación con los organismos multilaterales de fomento.

- Incrementar el crédito en un 20 por ciento anual en los siguientes tres años y agilizar al flujo de los fondos proporcionados por los organismos multilaterales de la región.

- Aumentar el flujo anual de créditos de la banca comercial a los países del área, cuidando que se incrementara al mismo ritmo de la inflación internacional.

Algunos países tomaron medidas individuales, como Brasil que en la reunión de febrero de 1987 en Punta del Este, Uruguay, se declaró en moratoria apoyado por varios colegas del Consenso, como Argentina, Perú y Uruguay.

Los días 28 y 29 de mayo de 1987 se reunió el Consenso de Cartagena en Guanajuato, México. Se trataron dos asuntos importantes: las perspectivas de la deuda de la región y las propuestas de acción. Aquí se informó ampliamente respecto al avance en los procesos de negociación unilateral que los países habían realizado con la banca comercial y los organismos financieros internacionales. Las escasas posibilidades de aplicar los esquemas formalistas de integración y cooperación de los años sesenta y parte de los setenta, influyó mucho en la decisión del gobierno de México para buscar otras formas de convergencia más flexibles e informales, como

estrategia para lograr objetivos más formales<sup>245</sup>. No obstante, también tuvo que recurrir a la negociación directa.

México fue el primer país que logró la reestructuración de su deuda en 1986, como se analiza a continuación. Además, obtuvo recursos frescos para hacerle frente a sus compromisos, factor muy importante en esos momentos.

## 4.2 LA REESTRUCTURACIÓN DE LA DEUDA EXTERNA.

### 4.2.1 México

La crisis financiera de fines de 1982, tuvo diversos orígenes. Los signos de un reajuste en la economía se multiplicaron: pérdida de competitividad en el sector turismo, creciente carga financiera por servicio de la deuda externa, agudizada por el aumento de los experimentados en las tasas de interés imperantes en los mercados financieros internacionales, incremento de las importaciones como resultado del efecto combinado de la apertura comercial instrumentada en esos años, la insuficiencia de la producción agrícola nacional y la sobrevaluación del peso, gasto público excedido, además de la fuga de capitales.

Ante este panorama, México recurrió a un rescate financiero en 1982, obteniendo un préstamo de emergencia a cambio 40 millones de barriles de petróleo que se comprometió a exportar a Estados Unidos, en un año. Las autoridades del Departamento de Energía, el Commodity Credit Corporation y la Reserva Federal aportaron cerca de tres mil millones de dólares<sup>246</sup>, es importante señalar que le dieron el rescate par evitar que sirviera de ejemplo a otros países latinoamericanos, que también eran deudores como Brasil o Argentina. Por otro lado, el gobierno estadounidense estaba preocupado porque la crisis económica que vivía el área, podría repercutir en otros ámbitos por ejemplo en el comercial, que los afectaría al caerse sus exportaciones. Durante ese periodo, se analizó la posibilidad de renegociar la deuda externa, por lo que fue un tópico recurrente en las relaciones intergubernamentales de América Latina con los Estados Unidos. En las condiciones mencionadas el gobierno de Miguel De la Madrid heredó la inquietud por la crisis económica y el imperativo de renegociar la deuda externa y con ello la obligación de acudir al poderoso vecino del norte.

El nuevo sexenio se enfrentó a problemas tanto internos como internacionales, como ya se señaló en páginas precedentes. La crisis interna se debió a variables detonadas por el impacto en la caída del precio del petróleo y de otras materias primas, y también al incremento en las tasas de interés; La crisis no fue fácil resolverla y el país tuvo que aceptar los programas de reajuste y reestructuración económica para enfrentar el problema financiero, por lo que había una gran desconfianza en la población respecto del nuevo gobierno.

---

<sup>245</sup> M. Diéguez, "La concertación Política: El Grupo de Río. *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, S R E, no. 44 (otoño 1994)p. 163.

<sup>246</sup> C. Rico, op., cit., p. 115.

A los bancos internacionales les inquietaba más la liquidez que México tuviera para pagar los préstamos a mediano y a corto plazo que su capacidad potencial para enfrentar los créditos a largo plazo; entonces optaron por reducir el tiempo de amortización y no por declararlo insolvente. La banca europea y japonesa, por su parte, se mostró muy renuente a otorgar nuevos créditos y a reestructurar la deuda. En esos momentos el país que más apoyó a México fue Estados Unidos. Se negoció primero el pago del monto principal de la deuda del sector público, iniciando el trato con la oferta de 10 000 millones de dólares. Se optó por la vía de renegociar en conjunto con los acreedores, norteamericanos y japoneses. La banca internacional pidió que se firmara un acuerdo de estabilización entre el gobierno de México y el Fondo Monetario Internacional, con el objeto de estabilizar la situación del país. En esta ocasión el Fondo solicitó a los bancos de países industrializados que continuaran apoyando con préstamos a México, ya que de lo contrario no los apoyaría cuando gestionaran sus propios créditos.

En agosto de 1982, el secretario de Hacienda de México anunció que las condiciones para pagar la deuda externa habían cambiado, que se logró ampliar a ocho años, el plazo para liquidar los saldos vencidos, con un período de gracia de cuatro años, con ello se aligeraba la pesada carga que ella implicaba; además, expuso que se fijó una tasa de interés baja. En estas condiciones en esta forma la deuda empezó a pagarse en el año de 1987. Sin embargo, no todos los bancos aceptaron estos acuerdos de un total de 1 400 instituciones, solamente lo hicieron 540<sup>247</sup>. Razón por la que tuvo que pedirse una prórroga adicional, para su moratoria a pagos de capital.

A fin de cumplir con la Carta de Intención que firmó con el Fondo, México se comprometió a reducir su gasto público, también fijó un tipo de cambio favorable a las exportaciones, se disminuyeron las importaciones y se obligó a controlar los movimientos especulativos de capital. Entonces la mayoría de los bancos internacionales aceptaron otorgarle nuevos créditos para cubrir los intereses de la deuda.

El gobierno mexicano creó el Fideicomiso de Riesgo Cambiario (FICORCA) para apoyar a las empresas privadas que se habían endeudado al igual que el gobierno cuando los créditos estuvieron baratos<sup>248</sup>.

Con esas medidas, el gobierno encontró una solución a los problemas de la crisis, sin embargo, no había una resolución sobre los compromisos a largo plazo, de ahí que tuviera que emprenderse una segunda etapa de negociación. El Presidente De la Madrid, durante su primer informe de gobierno, dio a conocer el Plan Nacional de Desarrollo que contemplaba varios aspectos de la política, que seguiría durante su gestión. Por lo que se refiere al tema de la deuda externa se proponía:

Atenuar el perfil de los vencimientos de la deuda del sector público con los bancos internacionales a niveles realistas que pudieran refinanciarse por medio de transacciones normales de mercado.

- Abatir al máximo los diferenciales respecto a las tasas de interés externas de referencia.

---

<sup>247</sup> R.. Green, op., cit. , pp. 58-87.

<sup>248</sup> R. Rico, op., cit., pp. 1213-124.

- Plantear ante las diferentes clases de acreedores, la urgencia de establecer criterios de equidad y la necesidad práctica de aprovechar al máximo las fuentes de financiamiento externo
- Mantener e incrementar el flujo de créditos multilaterales y bilaterales de largo plazo y bajo costo, para financiar proyectos productivos prioritarios.
- Acceder a todas las formas posibles de financiamiento<sup>249</sup>.

Para negociar la segunda etapa de la reestructuración de la deuda externa se firmó una nueva Carta de Intenciones con el Fondo, en la que se solicitaba otro crédito, muy necesario para llevar a cabo el programa de ajuste. Este préstamo se dio a un plazo de diez años, con un periodo de gracia de cinco y medio.

Para 1983 el gobierno se propuso que la deuda externa disminuyera su ritmo de crecimiento. En su primer informe de gobierno, el presidente De la Madrid anunció que la deuda externa se manejaba de una forma moderada y prudente; asimismo, expresó que los créditos internacionales eran solo un complemento de la economía mexicana, aclarando que el desarrollo dependería en mayor medida del esfuerzo interno.

En mayo de 1984, los presidentes de Argentina, Brasil, Colombia y México, enviaron una carta a los siete países más ricos del mundo invitándolos a reconocer que la crisis económica había traído grandes consecuencias políticas, razón por la que les solicitaban que frenaran el alza de las tasas de interés ya que de lo contrario se acrecentarían sus problemas<sup>250</sup>.

Por otra parte, México consciente del problema por el que atravesaban los países latinoamericanos, durante la reunión del Consenso de Cartagena en 1986, manifestó que era urgente continuar el diálogo para resolver el problema de la deuda externa, para lo cual debería utilizarse la concertación. No debe olvidarse que dentro del Consenso de Cartagena se intercambiaban propuestas para solucionar los problemas del área, sin embargo, cada país negoció directamente con los acreedores, ya que no pretendieron constituirse en un cartel de deudores.

El 7 de septiembre de 1984, México reestructuró 48 000 millones de dólares de deuda con vencimientos que fluctuaban entre 1985 y 1990<sup>251</sup>. Al hacerlo resolvió, por lo menos durante la gestión de Miguel De la Madrid el problema de la deuda externa. Sin embargo, aunque se logró aumentar el plazo de los pagos, existía una complicación que era que los vencimientos que ya se habían renegociado para el lapso 1985 – 2000, implicaban una forma específica de comportamiento de la economía que incluía el crecimiento sostenido, lo que desafortunadamente no se logró debido a la magnitud de los daños provocados por los sismos de 1985<sup>252</sup>, así como otra caída en los precios del petróleo, esos factores que podían haber sido suficientes para que el gobierno se declarara en moratoria. En este contexto el Secretario de Hacienda y Crédito Público declaró que “el problema de la deuda todavía está entre nosotros”<sup>253</sup>.

<sup>249</sup> Documentos de la LII Legislatura, Congreso de la Unión, México 1984, p. 47

<sup>250</sup> M. Diéguez, op., cit., p. 153.

<sup>251</sup> R. Green, op., cit., p. 106.

<sup>252</sup> C. Rico, op., cit., pp. 160-161.

<sup>253</sup> “*México no acepta imposiciones en el diseño de sus estrategias económicas señala Silva Herzog*”. Uno más Uno, México, 9 de agosto de 1985, p. 7.

Hubo una tercera etapa de la reestructuración de la deuda externa de México en la que se proponía restaurar la estabilidad y el crecimiento de la economía, reduciendo el déficit del gasto público, además de reformar el comercio internacional del país. Para 1984 la economía mexicana había mejorado considerablemente, la inversión privada se reactivó y las exportaciones no petroleras crecieron, entonces se creyó que, en efecto, la economía estaba diversificándose. Asimismo, las reservas del país se incrementaron en cantidades mayores a las esperadas. La recuperación fue tal que se logró pagar la deuda atrasada, cumpliéndose con los compromisos financieros internacionales. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos gubernamentales, por controlar la inflación, no se alcanzaron las metas fijadas y el gasto público tampoco disminuyó en los niveles previstos.

En el año de 1985, hubo un contexto económico internacional desalentador en materia de finanzas y comercio, ocasionado por la tendencia a la baja en los precios del petróleo, por otro lado, en México crecieron las importaciones, aumentó el gasto de turistas en el exterior, se obtuvieron menores ingresos de la venta de petróleo y disminuyeron las exportaciones no petroleras, todos estos elementos provocaron una nueva crisis en la economía a los que debe agregarse el crecimiento del gasto público. De esta forma tuvieron que recortarse los presupuestos para inversión pública así como el gasto corriente, también se suprimieron, fusionaron o vendieron 236 organismos paraestatales, y entre julio y agosto, a los recortes del gasto público se sumó la eliminación de varias subsecretarías y de más de 50 000 plazas administrativas del gobierno federal<sup>254</sup>.

La situación anterior aunada a las consecuencias de los sismos de ese año, obligó al gobierno a buscar un arreglo más permanente y menos costoso en materia de deuda externa. Se pidió al FMI un apoyo especial de emergencia para desastres naturales; el mismo ofreció 300 millones de dólares, sin condiciones y a largo plazo<sup>255</sup>.

En esas condiciones, para fines de 1985 desgraciadamente, los precios del petróleo siguieron bajando. Entonces el Presidente De la Madrid decidió que la negociación diplomática se encauzara a la cuarta etapa de la reestructuración de la deuda externa, para ello se contemplaba ajustar los pagos de acuerdo con la capacidad del gobierno mexicano; establecer mecanismos eficientes de financiamiento y más baratos, abrir los mercados para conformar una plataforma estable de exportaciones mexicanas, todo ello a fin de reforzar la capacidad de crecimiento y de pago de México; instituyendo un contexto político favorable, que propiciara soluciones en los diversos ámbitos de la economía internacional<sup>256</sup>.

Para 1989 el Institute for International Economics organizó en Washington una reunión a la que asistieron representantes de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela, en donde se plantearon diez reformas estructurales que debían implantarse en los países de la región para modernizar sus economías e insertarlas en el proceso de globalización en que estaba interesado el gobierno de Estados Unidos dentro de su estrategia mundial después de la terminación de la guerra fría y como parte del nuevo orden internacional que se avecinaba. Las

---

<sup>254</sup> Pereira, Carlos "Paraestatales a la Hitchcock", *La Jornada México*, 22 de febrero de 1985. p. 1.

<sup>255</sup> R. Green, op., cit., p. 125.

<sup>256</sup> *El Mercado de Valores* número 9, México, 3 de marzo de 1986.

reformas consistían en ajustes fiscales para evitar el déficit, la inflación y la fuga de capitales. La prioridad del gasto público y su recorte en las áreas políticamente sensibles que suelen recibir más recursos, de lo que su retorno justifica, tales como los subsidios indiscriminados, los egresos militares, la administración pública central. El sistema tributario debía ampliar su base de contribuyentes. La liberalización del sistema financiero. Necesidad de establecer un tipo de cambio competitivo para impulsar un rápido crecimiento de las exportaciones no tradicionales dentro del marco de la apertura externa de la economía y de la sustentación del desarrollo en las exportaciones. La liberalización del comercio exterior. La recepción de inversión extranjera directa para lo cual debían abolirse todas las regulaciones para que los inversionistas nacionales y extranjeros compitieran en igualdad de condiciones. Privatización de las empresas públicas para incrementar los incentivos a la eficiencia. Desregulación de la economía. Finalmente se pedía seguridad del derecho de propiedad para todos. Esta reunión se conoce como el Consenso de Washington y fue la que aceleró el proceso de dependencia de América Latina respecto de la economía estadounidense.

#### 4.2.2 Perú y el colapso económico.

En los años aciagos para la región surgieron varias propuestas para aliviar la crisis económica en la que se encontraba sumida América Latina. El Fondo Monetario Internacional les había recomendado medidas de austeridad que los países endeudados debían seguir a fin de resolver sus problemas financieros.

A partir de 1984, el gobierno peruano declaró su incapacidad para solventar los pagos de la deuda externa, suspendió no solo los abonos para liquidarla, sino los pagos correspondientes al servicio de la misma, que ascendían a 14 000 millones de dólares<sup>257</sup>. Por supuesto que los acreedores se inquietaron ante la situación e iniciaron una campaña para presionar al Perú para que por lo menos pagara 70 millones de dólares que debía por concepto de intereses para que no se le incluyera en la categoría de país en valor deteriorado<sup>258</sup>. En plena crisis económica subió a la presidencia Alan García, candidato de la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) partido de gran tradición en el escenario político de dicho país. García fue un presidente definitivamente de corte populista, por ello desde que ascendió a la presidencia se comprometió a mejorar las condiciones de vida. En materia de deuda externa ofreció rompería con el esquema de pagar los compromisos contraídos con anterioridad, que se pagaría lo que el país pudiera sin hacer sacrificios. Sin embargo, tuvo que tomar medidas de austeridad como el congelamiento de los precios, la

---

<sup>257</sup> *Ibíd*em p. 210.

<sup>258</sup> R. Green, *op.*, cit., 125

devaluación, la disminución de las tasas de interés, el control de la inflación, el aumento de las exportaciones, así como la reactivación de la producción. Prácticas contrarias a las estipuladas por el Fondo Monetario Internacional en 1984.

Alan García decidió también que solamente destinaría el 10 por ciento del total del ingreso de sus exportaciones para el pago de la deuda externa.

Esta posición fue en definitiva un reto a los organismos financieros internacionales, que, además podían secundar el resto de los países deudores. También ponía en peligro al país porque la banca internacional estaba facultada para aplicar un 15 por ciento adicional de intereses por falta de pago. Como respuesta a la postura de García, el Banco Mundial y el Eximbank suspendieron, temporalmente, importantes desembolsos destinados a programas de desarrollo.

En esos momentos tan difíciles para Perú, el presidente se negó a negociar con el FMI, pero lo hizo directamente con los otros organismos financieros internacionales. Sin embargo, de todas maneras, el gobierno peruano tuvo que cubrir al FMI en abril de 1986, 17 mil millones de dólares por concepto de atraso en sus pagos, además del equivalente a 35 millones de dólares, a cuenta de los 140 millones de dólares que el FMI le exigía por créditos vencidos, más 16 millones por préstamos que se le entregaron como ayuda militar. No le quedó otra alternativa que seguir pagando su deuda para continuar recibiendo los créditos indispensables para su desarrollo, aunque buscaba obtener mejores condiciones de pago para frenar el proceso de deterioro de la economía al tener que enviar todos sus recursos al exterior.

Alan García no tomó en cuenta que los gobiernos anteriores al suyo habían estado pagando por concepto de deuda aproximadamente el 30 por ciento del total de los ingresos por exportaciones. Puede afirmarse también que su programa económico tuvo éxito, en cuanto a reducir la inflación, y aumentar el mercado. Sin embargo, el control de los precios redujo la tasa de ganancia de la empresas, mientras el costo del financiamiento aumentaba. Por otro lado, la administración del presupuesto público tuvo problemas derivados de la reducción los impuestos, de la elevación en los de subsidios, y del aumento en los salarios de la burocracia, como ocurre a todo gobierno populista, algo similar a lo que sucedió en México con el gobierno del presidente Echeverría.

En general el proyecto del presidente peruano no funcionó; los problemas económicos y financieros se agravaron con las medidas que adoptó además, por otro lado, no tuvo el apoyo de la comunidad latinoamericana. Al final sus colegas de la región lo dejaron solo y tuvo que olvidarse de sus planes.

Los proyectos populistas de gobierno habían perdido toda viabilidad y el panorama ofrecía únicamente dos opciones: implantar programas de ajuste o paralizar la actividad económica<sup>259</sup>. Uno de los casos más dramáticos fue, quizás, el de Perú, donde los ajustes económicos se superpusieron a una descomposición de la economía, de la sociedad y de las instituciones políticas, cuyas causas tienen hondas raíces en la historia la cual explicaría también la drástica diferenciación entre las clases y las etnias que caracteriza a la sociedad peruana<sup>260</sup>

---

<sup>259</sup> García Medrano, op., cit., p. 47.

<sup>260</sup> Ibidem p. 48.

#### 4.2.3 Argentina y su primer presidente civil en los años ochenta

Por lo que se refiere a Argentina hay que destacar que las políticas económicas de los últimos gobiernos militares la llevaron al desmantelamiento de su planta productiva. La deuda externa ascendía a 50 millones de dólares en 1983<sup>261</sup>, cifra que la convirtió en el tercer deudor más grande de América Latina. En ese año fue el ascenso del primer presidente civil, después de la dictadura militar, sin embargo, los primeros años del gobierno de Raúl Alfonsín, se caracterizaron por grandes problemas económicos. Tan grave fue la crisis que el PIB fue el mismo que en 1974, es decir que la economía decreció al mismo nivel que tenía nueve años antes. Como consecuencia, era urgente que el gobierno atrajera inversiones extranjeras que suplieran la falta de ahorro interno, para reactivar el crecimiento nacional.

En estas condiciones, el gobierno decidió aplicar el Plan Austral, cuyo objetivo primordial era bajar la inflación, que para ese entonces era del 11 por ciento diario. También pretendió eliminar el déficit fiscal por la vía de congelar los precios, salarios y tarifas. En ese momento se cambió el nombre de la moneda argentina. James Baker, Secretario del Tesoro Norteamericano, aprobó este plan, con anterioridad él había elaborado el proyecto para superar la crisis de América Latina, mismo que se analizará un poco más adelante, como una propuesta norteamericana. Sin embargo, los argentinos argumentaron que contenía una serie de condiciones que no consideraban viables ya que la ayuda consistía en otorgar nuevos préstamos lo cual no mejoraría la situación de la región sino que por el contrario, solamente los endeudaría más.

A pesar de sus objeciones, Argentina tuvo que aceptar un préstamo por 5 mil millones de dólares. Cabe señalar que este país si había cumplido con sus compromisos de pago internacionales.

El Plan Austral no pudo llevarse a la práctica ya que al efectuarse algunos despidos se generaron problemas sociales y la inflación volvió a subir. Por esa razón el gobierno de Alfonsín tuvo que declarar la segunda fase del Plan. Además, anunció que se harían algunos ajustes en el pago de la deuda externa ya que no se contaba con el capital necesario para cubrir el monto que se les pedía; Para reunirlo se consideraba el incremento de las exportaciones. Estas pláticas se ajustaban perfectamente a los requerimientos de los organismos financieros internacionales. Una de las medidas para los objetivos propuestos sería la de vender algunas empresas públicas y con ese capital fomentar la industrialización de tecnología de punta, para que el país pudiera ser competitivo en los precios de sus exportaciones y de esta manera aumentar los ingresos por comercio exterior para destinar un 75 por ciento de ellos al pago de la deuda.

No obstante, el incremento de la inflación siguió azotando a Argentina, por lo que se decidió que no subirían los salarios sino que se elevarían en un dos por ciento los precios y tarifas de los servicios públicos y que posteriormente bajarían en la misma proporción. Mientras tanto se importarían alimentos para resolver el problema de abasto, así como su presión sobre la inflación.

---

<sup>261</sup> R. Green, op., cit., p.. 214.

Tal vez por la experiencia de los años de dictadura y debido a que se reiniciaba la administración civil, Argentina nunca se mostró disidente con el resto de países de la región. Además, si no se plegaba a las instrucciones del FMI, no obtendría los tan deseados recursos para su financiamiento.

En realidad toda América Latina se había separado virtualmente de la dinámica del desarrollo mundial, encerrada entre las barreras proteccionistas que libraron a su incipiente industria de la competencia comercial con el exterior, pero que también cerraron, a través de una política por lo general restrictiva de la inversión extranjera, sus espacios para concurrir al proceso internacional de cambio tecnológico<sup>262</sup>.

#### 4.2.4 Brasil y su enorme deuda.

A la crisis financiera que ya vivía Brasil vino a sumarse el problema petrolero; al mismo tiempo que se encarecieron enormemente las importaciones se contrajo la exportación de ese energético en especial. Por lo anterior, en 1982, Brasil sufrió una profunda crisis de pagos, que como podrá observarse ocurrió en el mismo año fatal para la economía mexicana. Entonces Brasil era el país más endeudado de la América Latina y su inflación era aproximadamente del 225 por ciento a finales de ese año.

El año de 1985 fue importante para este país porque las condiciones de apertura política permitieron que ascendiera al poder un civil, José Sarney, de Alianza Democrática. Durante ese período la economía brasileña se fortaleció ya que bajaron los precios del petróleo pero también disminuyeron sus importaciones las cuales en forma sustantiva. Por otra parte, aumentaron sus exportaciones de productos manufacturados, y además, bajaron las tasas de interés. Todos esos factores influyeron para que la economía brasileña se recuperara. Uno de los compromisos de Alianza Democrática fue el de impulsar el desarrollo del país para combatir el hambre y la desocupación, para cumplirlo una de sus propuestas fue la renegociación de la deuda externa.

Durante los primeros meses de la nueva democracia en Brasil, se discutieron con el FMI las medidas que se aplicarían para que se ampliara el plazo del pago de la deuda externa del país. Sin embargo fracasó en su intento de renegociar la deuda al considerar que las medidas eran demasiado severas. De ahí se desató una crisis económica tan profunda que inclusive los bancos nacionales quebraron, aunque se negaron a recibir a los representantes de los organismos financieros internacionales, que pretendían ir a Brasil en calidad de observadores.

Si en los otros países del área había recesión, esta no era la situación brasileña ya que su PIB si creció en 1985 alcanzando el 8 por ciento mientras que el año anterior había sido de 4.5 por ciento <sup>263</sup>. También presentó otro indicador de crecimiento económico, y fue la creación de nuevos empleos; además se incrementaron los salarios. Debido a este favorable contexto se consideró que

---

<sup>262</sup>R. García Medrano,, op cit., p. 46-

<sup>263</sup> R. Green , op., cit.,, p. 219.

tenía suficiente poder de negociación y de ahí se desprende la seguridad al negociar con los bancos internacionales.

De esta forma Brasil fue un caso especial en el panorama latinoamericano, ya que a pesar de haber tenido inflación, la que finalmente fue controlada, creció y aumentó el nivel real del salario en 1985.

Resolvió el pago de intereses de su deuda externa utilizando los excedentes de las exportaciones, por el otro lado, transfirió recursos del sector privado al público, vía aumento de impuestos, controló el gasto público, promovió los préstamos del sector financiero local, y emitió dinero nuevo, entre otras medidas para sanear las finanzas nacionales. A pesar de que Brasil tenía la capacidad para hacer frente a sus compromisos internacionales, necesitaba renegociar los plazos porque no podría hacerlo en los cuatro años que se habían estipulado.

En 1986 el país vivió una de las inflaciones más grandes de su historia, corriendo el riesgo de perder los logros del gobierno de Sarney, así como la estabilidad política del gobierno. Debido a estas circunstancias se instrumentó el Plan Cruzado, una de las medidas correctivas que proponía era el congelamiento de salarios y de precios y, como había ocurrido en Argentina, se emitió una nueva moneda, que fue el cruzado, que tenía un tipo de cambio fijo. Dicho plan tuvo éxito, ya que la inflación bajó.

Entonces Brasil propuso que se estableciera en Ginebra un foro para fomentar el entendimiento entre los países deudores del área latinoamericana y sus acreedores.

Brasil fue una de las naciones más entusiastas en proponer que los países de la zona se reunieran para intercambiar ideas sobre las posibilidades para solucionar sus problemas financieros, como se hizo en el Consenso de Cartagena o en el Grupo de Río. Intentó negociar con el Club de París, aunque en este caso no tuvo éxito. Ante la imposibilidad de establecer nuevos acuerdos con los acreedores, el gobierno brasileño decidió unilateralmente que pagaría su deuda en función de sus posibilidades reales, a fin de no comprometer el desarrollo y el crecimiento de su economía. La banca internacional reaccionó con el anuncio de congelar las operaciones con el gobierno brasileño hasta que no liquidaran los pagos atrasados.

Durante 1986 y 1987, el Plan Cruzado se derrumbó, la inflación se apoderó del país el presidente Sarney tuvo que declarar la moratoria de pagos, el 20 de febrero de 1987; asimismo, solicitaba un plazo para negociar otra forma de pago, además de insistir en que era necesario establecer convenios más equitativos, planteamiento que México expresó también cuando reestructuró su deuda. El presidente brasileño hizo hincapié en que la deuda externa no debería pagarse si ello implicaba sacrificar al pueblo, porque el resultado podría ser el colapso de la democracia.

Como se afirmó en líneas precedentes, los países latinoamericanos solo tenían la opción de implantar programas de ajuste, o de paralizar sus economías para evitar aislarse de la actividad económica internacional. Si elegían estancar la dinámica productiva, vendría el deterioro de sus plantas productivas y el retorno a formas precapitalistas de producción, con todas las consecuencias

económicas, sociales y políticas que ello hubiera acarreado<sup>264</sup>. El grueso de las economías latinoamericanas optaron por la primera alternativa, con las notables excepciones del Perú y Cuba, por razones muy diferentes.

La Década perdida con los problemas de endeudamiento y falta de crecimiento hizo más dependientes las economías de la región latinoamericana respecto de Estados Unidos, el principal acreedor de estos países, quien además era el proveedor de tecnología y financiamiento necesarios para su industrialización. Con la desaparición del bloque socialista, el mundo sufrió un reacomodo y esta región cayó definitivamente en el área de influencia de Estados Unidos y los intentos de diversificación se esfumaron, la Comunidad Europea le dio prioridad a los países de Europa del Este, por cercanía geográfica y por tener mayor afinidad con ellos. Por otro lado, si Latinoamérica se hubiera unido para la renegociación de su deuda hubiera conseguido mayores ventajas, lo que no sucedió y México fue el primer país que rompió con el esquema del Consenso de Cartagena, iniciándose un periodo en el que se deterioraron las relaciones de éste con el resto de América Latina. Los planes Baker y Brady exigían tanto de América Latina que terminaron por asfixiar sus economías, lo que provocó levantamientos en la zona. El papel de Estados Unidos en esta coyuntura fue determinante para la región latinoamericana, acentuó su dependencia con respecto de ese país y México fue el que más rápido se integró a la economía estadounidense debido a que hacía varios años que ese proceso se había iniciado.

#### 4.2.5 El punto de vista de Cuba

Además de los ejemplos señalados, cabe mencionar aunque solo sea de modo breve, las concepciones que en 1987, emitió Fidel Castro, respecto del endeudamiento de América Latina. Sostuvo que la crisis económica y la deuda externa eran factores de unión para a los países de la región, más de lo que fue la guerra de las Malvinas, que era la lucha de un pueblo hermano, originada por una potencia colonial. Sin embargo, ahora se trataba de graves problemas económicos que afectaban a toda la región y se convertían en un enfrentamiento por la sobre vivencia. Castro aseguró que el valor adquisitivo de los principales productos de exportación tradicionales, entre ellos el azúcar, había disminuido entre tres y cuatro veces en relación al que tenían 24 años atrás.

Recordó que, aunque la crisis de los años treinta fue muy grave para América Latina, que no tuvo la magnitud de la de los ochenta, porque en la primera casi no había deuda externa. Por otro lado, durante la última se acentuaron los problemas sociales de la zona. Hacía referencia a que la deuda externa era impagable, tanto si se trataba en conjunto, como se analizaba individualmente.

Durante este período, países como Argentina destinaban el 52 por ciento de sus ingresos por exportaciones al pago de los intereses de la deuda; Bolivia el 57por ciento; México el 36. 5por ciento; Brasil, el 36.5por ciento; Chile, el 45.5por ciento. Señaló también que si un 20 por ciento del total de las exportaciones se destinara al pago de la deuda externa constituiría ya un porcentaje

---

<sup>264</sup> *Ibíd*em p.. 47.

impagable<sup>265</sup>. Asimismo, afirmó que el pago excesivo de la deuda tenía un impacto negativo en las economías latinoamericanas ya que no podían crecer pues destinaban todos sus recursos a los compromisos financieros internacionales. Por lo anterior, el producto interno bruto de los países latinoamericanos había disminuido entre 1981 y 1984; En Uruguay, en un 13.9 por ciento, en Argentina, el 16 por ciento, en Chile, el 5.4 por ciento; en Venezuela, el 6.1 por ciento <sup>266</sup>

A este factor se agregó el crecimiento de la población por lo que el PIB disminuyó considerablemente, en pocas palabras, los países latinoamericanos se volvieron más pobres.

Para esa época 1987, Brasil, el mayor deudor de la región debía 101 800 millones de dólares; México, 91 900; Argentina 48 000; Venezuela 34 000; Chile 18 440; Perú 13 500; Colombia 10 800; Costa Rica, 4 050; Panamá 3 550; y Uruguay, 4 700<sup>267</sup>.

Castro argumentaba que los países latinoamericanos habían hecho enormes transferencias de recursos financieros al exterior que fueron del orden de 26 700 millones de dólares, solamente en dos años. Por otra parte, la salida neta de recursos financieros de la zona hacia el exterior por concepto de intereses y de utilidades ascendió a 56 700 millones de dólares, capitales que de acuerdo con sus análisis, sirvieron para financiar la economía y el desarrollo de los países industrializados.

Siguiendo las estimaciones del presidente cubano los países económicamente débiles entregaban 40 000 millones de dólares, por año a los países industrializados, por concepto de intereses de deuda externa, los que ascenderían a 400 000 millones de dólares en diez años, 20 veces la cifra que Kennedy pretendió invertir en la Alianza para el Progreso, en los 10 o 15 años de colaboración para resolver los problemas económicos y sociales de la América Latina. Entonces la situación de los países de la región era mejor entre otras razones porque la población era mucho menos de la mitad que en la década de los ochenta y, por lo tanto, los problemas sociales no eran tan agudos. Por otra parte, los precios internacionales de las materias primas no disminuían de modo tan drástico, sino que tenían más estabilidad; además la capacidad de compra era bastante superior. El interés del presidente Kennedy por mejorar las condiciones económicas y sociales de la población latinoamericana se debió a razones de tipo político que se encaminaban a evitar la proliferación de la guerrilla, durante el período de la Guerra Fría<sup>268</sup> No debe perderse de vista que la década de los años sesenta abarcaría los momentos más álgidos de la confrontación Este – Oeste, en América Latina se expresaría en la invasión de Bahía Cochinos, y la tristemente célebre crisis de los misiles.

Fidel Castro estaba convencido de que las medidas de apertura de las economías latinoamericanas, estaban dañando a la producción industrial y no contribuyendo a desarrollarla. Citó ejemplos de productos provenientes del Lejano Oriente que eran tan baratos que desplazaban a los nacionales.

---

<sup>265</sup> Regino Díaz Redondo. Fidel Castro, La Habana, Editora Política, 1987, p.. 99.

<sup>266</sup> Idem.

<sup>267</sup> Idem.

<sup>268</sup> P. Atkins. América Latina en el Sistema Político Internacional, México, Ed. Gernica, 1992, p.. 352.

Señaló como origen de esa terrible deuda externa, las importaciones que aumentaron como resultado de la apertura económica que inundó de productos baratos a los países de la región. Así, el endeudamiento externo de las naciones latinoamericanas como consecuencia del incremento de las importaciones, fue uno de los factores más importantes, pero además, gran parte de ese dinero se invirtió en armas, así como en gastos militares, es decir, de manera improductiva. Tampoco debía perderse de vista que ese dinero llegó a manos de funcionarios corruptos que lo exportaron a paraísos fiscales. Para Fidel Castro era necesario crear un nuevo sistema de relaciones económicas internacionales, en el que verdaderamente se desarrollaran los países pobres. A su juicio, la situación de Latinoamérica era tan grave que ni siquiera la cancelación de la deuda externa lo resolvería; ofrecería solo un respiro durante algunos años, al cabo de los cuales volvería a endeudarse por falta de infraestructura y por no haber logrado desarrollarse económicamente.

En países como Bolivia, aún si se le cancelara la deuda externa, no tendría ninguna repercusión debido a sus grandes carencias el dinero que recibía por concepto de las exportaciones del estaño, no serviría para atenuar la crisis que le ocasionó la caída de los precios de ese metal. Las condicionantes de exportación del estaño eran tan diferentes que el costo de producción alcanzaba los 16 dólares mientras que su precio en el mercado era inferior a 5 dólares, este ejemplo da una idea muy clara de la situación que realmente se vivía en ese país<sup>269</sup>.

No podía pensarse en resolver los problemas del endeudamiento mientras continuara el deterioro de los precios de los productos de exportación, mientras persistiera la política proteccionista a las mercancías de los países altamente industrializados y no cambiaran las políticas monetarias, mientras prestaran una moneda con determinado valor y la cobraran más cara. Fidel Castro consideró, en ese momento, que solo con la unión de los países afectados y negociando soluciones conjuntas podrían resolverse los problemas de la deuda externa, aunque insistió en que debía cancelarse, no porque ello implicara la solución de los problemas a largo plazo, sino porque mitigaría el peso de la crisis. Reiteró que se podía demostrar matemáticamente que la deuda era impagable por la proporción en que iban creciendo los intereses.

Él construyó cuatro escenarios posibles, todos sobre la bases de que la deuda no creciera:

1. Que se concediesen diez años de gracia para pagar el capital, periodo en el que se continuarían pagando los intereses como hasta la fecha, y aunque se otorgaron 10 años para amortizarla, con un interés no mayor del 10 por ciento.

América Latina debía pagar 400 000 millones de dólares en los siguientes 10 años, y otros 558 000 en la década subsiguiente; En 20 años habría transferido a los acreedores 958 000 millones de dólares, casi un trillón en moneda norteamericana equivalente a un billón español. Es decir, casi un millón de millones de dólares saldría de esos países, sin tomar en cuenta, los enormes problemas sociales y económicos acumulados, ni las metas del desarrollo por realizar; en 20 años tendrían que extraer de sus modestas economías esa cantidad. Todo esto, suponiendo que no se rebasara el 10 por ciento de intereses durante el período de amortización. Además, de que no debían olvidarse los problemas del intercambio desigual, del proteccionismo, el dumping, etcétera.

---

<sup>269</sup>R. Díaz Redondo, op., cit., pp. 138 – 139.

2. Otra de las propuestas era que se aplicara la fórmula de pagar solamente el 20 por ciento de las exportaciones de cada país y que los intereses no rebasaran el 10 % anual. Señalando que las exportaciones de la región en ese momento, se acercaban a los 100 000 millones de dólares, si no se pagaba más de 20 000 millones cada año. En dicho proceso se habrían pagado, en 20 años, 400 000 millones de dólares, de lo que resultaría una deuda de 1 161 850 millones de dólares, es decir, que se habrían pagado 400 000 millones de deuda y ésta se habría triplicado, en relación con el lapso analizado.

3. Que se concediesen 10 años de gracia, inclusive para los intereses, y posteriormente un periodo de 10 años de amortización y que los intereses nunca rebasaran el 10 por ciento. A pesar de que había un alivio por 10 años, en veinte se pagarían 1 447 310 millones.

4. En el caso de que los intereses se redujeran a 6 por ciento, y se concediesen 10 años de gracia, incluidos los intereses, y una década posterior para empezar a pagar, lo que sería constituiría la fórmula más sencilla, de todas formas tendrían que pagarse 14 447 310 millones de dólares, en 20 años<sup>270</sup>.

En los cuatro escenarios planteados, como se expresó, se tomó en cuenta la deuda de ese momento y se supuso que los intereses no rebasaran el 10 por ciento. Sin embargo, en cualquiera de las alternativas se demostraba que la deuda era impagable.

Sin embargo, un tema que nadie analizó fue el de la deuda pública de Estados Unidos, que alcanzó un trillón de dólares entre 1981 y 1984, pero no era motivo de preocupación, debido a que este país tenía todos los recursos para enfrentar el pago de la misma. Por lo contrario, siempre se hizo énfasis en que la economía crecía.

El razonamiento de Fidel Castro sobre las posibles soluciones al pago de la deuda externa de América Latina fue interesante porque demostró con claridad que era impagable. Por otro lado, su propuesta para cambiar la forma de pagarla, como se hizo en una época en la que los países latinoamericanos estaban en negociaciones para hacerlo, lograron, precisamente, que los pagos se difirieran por varios años. Sin embargo, la reestructuración de la deuda implicó nuevos créditos porque los interesados requerían dinero fresco, por lo tanto, la deuda externa de la región continuó creciendo, por eso constituye, todavía, un asunto diferido, más no resuelto.

Una vez expuesto el análisis del presidente Fidel Castro respecto de la deuda externa de América Latina, se exponen los planes que fueron instrumentados por el gobierno estadounidense, interesado en resolver la crisis de insolvencia que presentaban muchos, por no decir todos, los países latinoamericanos.

#### 4.2.6 El plan Baker.

Este plan fue importante en su momento ya que sirvió para sentar las bases de un nuevo modelo que exigía la liberalización del comercio de la región latinoamericana, la que iba de acuerdo con la filosofía del GATT. El contenido de dicho plan vinculaba aún más a la región con la economía

---

<sup>270</sup> Ibidem, pp. 141-142.

estadounidense, por ende a la globalización. Por medio de este plan se exigía que se aceleraran las reformas internas para liberar a la economía mexicana del Estado obeso y desregular la inversión extranjera medidas que se efectuaron a lo largo del sexenio de Miguel de la Madrid.

Su nombre obedece a que el plan fue iniciativa del Secretario del Tesoro norteamericano James Baker, hubo quien opinó que las razones que tuvo para presentar opciones a los países endeudados estaban vinculadas a la seguridad nacional de los Estados Unidos que requería mantener su estabilidad bancaria al mismo tiempo que la de la comunidad financiera internacional. Por lo anterior, este funcionario se pronunció a favor de tomar medidas que abreviaran la crisis económica de América Latina, ya que también sus exportaciones estaban disminuyendo y la recesión aumentaría el desempleo.

El 1º de octubre de 1985, Baker consultó con los banqueros sobre la cantidad que podrían prestar a los deudores mayores; posteriormente, se realizó la reunión del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, en donde se anunció el Programa para el crecimiento sostenido, mediante el cual se podían fusionar las empresas estatales y se flexibilizaba la ley de Inversión Extranjera y recomendaba la reducción del gasto social, a pesar de que en ese periodo las clases más empobrecidas requerían de ayuda. El propósito de esta ley era:

-La adopción de políticas macroeconómicas y estructurales globales respaldadas por los organismos financieros internacionales más importantes, con objeto de promover el crecimiento y el ajuste de la balanza de pagos y reducir las tasa de inflación.

-Proporcionar un flujo constante y creciente de préstamos proveniente de los bancos multilaterales de desarrollo, para que los países deudores adoptaran medidas tendientes a apoyar el crecimiento de sus mercados.

-Generar préstamos que se irían incrementando, provenientes de bancos privados, para desarrollar los programas globales de ajuste económico<sup>271</sup>. Esta fue la propuesta de Estados Unidos para ayudar a países latinoamericanos para que enfrentaran su problema de deuda Brasil, México, Argentina, Venezuela, Chile, Perú, Colombia, Ecuador, Uruguay y Bolivia fueron los destinatarios.

La propuesta de Baker, les recomendaba que estos países instituyeran políticas liberales tendientes a fortalecer al sector privado ya que, como se mencionó con anterioridad, una de sus dificultades consistía en que los gobiernos latinoamericanos habían asumido el papel de empresarios, con subsidios a negocios no rentables. Además, se impusieron varias condiciones como reducir el déficit presupuestal, la liberación del comercio, y mantener una gran apertura para la inversión extranjera, entre otras. Los países deudores estaban obligados a poner en práctica las políticas estipuladas en el Plan Baker, porque de lo contrario no tendrían acceso a los préstamos que necesitaban para paliar su crisis, así las instituciones privadas aportaron, en un plazo de dos años, 20 000 millones de dólares y las instituciones financieras internacionales otros 20 000 millones. En este paquete se incluyó a otros países que no pertenecían al área latinoamericana pero que

---

<sup>271</sup> *Discurso de James A. Baker, en la XL Reunión Anual del BIRF y del FMI, celebrada en Seúl, República de Corea. México, El mercado de Valores*, año XLVI, no. 2, 13 de enero de 1986, p. 31.

atravesaban por circunstancias similares. Esas naciones fueron Filipinas, Yugoslavia, Nigeria, Marruecos, y Costa de Marfil.

El Plan Baker ofreció a estas naciones el dinero fresco equivalente a una tercera parte de sus pagos por concepto de intereses y les imponía que generaran los otros dos tercios a través de mantener enormes superávits comerciales.

Seleccionó también a los países del área que tenían grandes economías como Argentina y Brasil para que sirvieran de ejemplo, pero sus gobiernos se opusieron a llevarlo a la práctica porque no quisieron ser conejillos de indias. Fue así como posteriormente eligieron a México como el modelo a seguir. Uno de los argumentos de Baker fue que los deudores no podrían continuar desarrollándose mientras tuvieran que destinar una parte de sus ingresos al pago de la deuda externa.

Con el tiempo se demostró que los excedentes comerciales que contemplaba el Plan Baker no podían generarse, entre otras razones porque había un continuo deterioro de los precios de los productos básicos de exportación. Tampoco pudieron mantenerse los programas de austeridad previstos debido a las presiones sociales. De acuerdo con las estimaciones de CEPAL, México disminuyó su superávit comercial de casi 12 800 millones de dólares en 1984 a 8 mil millones en 1985, el 20 por ciento como consecuencia del aumento en las importaciones, y el 10 por ciento como resultado de la disminución de sus exportaciones<sup>272</sup>.

Por lo expuesto puede concluirse que disminuyó la capacidad económica de países como México, quien tomó medidas desesperadas para frenar el estallido de la crisis, y que los efectos devastadores que se habían presentado en el campo social podrían alcanzar el ámbito político y llevar al país por el camino de las tensiones desestabilizadoras<sup>273</sup>, a pesar de haber aplicado el Plan Baker. El Morgan Guaranty Trust consideraba que un país estaba en peligro debido a su deuda externa cuando ésta era equivalente al doble de sus exportaciones anuales. En 1985 el monto de las deudas que tenían Brasil, Argentina, Chile y México, cuadruplicaba el monto de sus exportaciones. Este dato proporciona una idea muy clara del significado económico y social de la crisis de la deuda externa. Como la práctica lo demostró el Plan Baker no cumplió su cometido, en vez de beneficios las economías latinoamericanas en lugar de mejorar, solamente incrementaron sus deudas externas. Por otra parte, sentó las bases para un nuevo modelo de apertura comercial para el que no estaban preparados.

#### 4.2.7 Plan Brady.

Como respuesta al fracaso del Plan Baker, el senador Bill Brady presentó otro proyecto el 10 de marzo de 1989, el Plan Brady. Se caracteriza por establecer relaciones entre los asuntos

---

<sup>272</sup> CEPAL. “Balance preliminar de la economía latinoamericana”, México, *El Mercado de valores*, año XLVI, número 3, 27 de enero de 1986, p. 94.

<sup>273</sup> F. Dávila, op, cit, p.182

financieros de la región sur con los de Estados Unidos. Sostenía que los productores latinoamericanos vendían sus artículos a precios muy bajos y que los norteamericanos dejaron de ser competitivos, lo cual incidió en el nivel de empleo de los estadounidenses. Brady hizo énfasis en que debía ponerse punto final a la acumulación de deuda, así como instaurar una política de verdadero alivio, por lo que las tasas de interés tenían que reducirse. Para este personaje, la crisis de la deuda no debía condenar a los países deudores a la recesión económica, ni a los trabajadores estadounidenses al desempleo. Por ello los dos tipos de economía estaban obligados a construir una asociación para lograr un desarrollo estable.

El Senador proponía que el presidente de Estados Unidos convocara a una reunión anual para realizar negociaciones comerciales multilaterales. Los países deudores que fueran elegidos gozarían de las siguientes ventajas:

1. Reducción de 3 puntos porcentuales en las tasas de interés aplicables a la deuda;
2. Condonación anual del 3 % del capital adeudado, e
3. Incremento en 3 000 millones de dólares anuales de los préstamos de los organismos multilaterales para el ajuste estructural de los deudores.

Además, proponía que la deuda se hiciera más ligera, reduciendo las tasa de interés a porcentajes inferiores a los del mercado, así como la condonación de una parte del capital<sup>274</sup>.

Brady sugirió que los bancos acreedores consideraran la reducción de la deuda como una de las posibles avenidas para transitar fuera de la crisis. Tanto el legislador norteamericano como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional estuvieron dispuestos a considerar alguna forma de alivio financiero que facilitara la recuperación económica de México (y de los demás países deudores), en especial si iba acompañada de las reformas estructurales que los acreedores consideraban necesarias como garantía para el cumplimiento del servicio de la deuda<sup>275</sup>

Es claro que los países beneficiados con las medidas que Brady proponía, deberían cumplir con ciertas obligaciones como liberalizar el comercio, evitar las fugas de capital, fomentar la inversión nacional, promover el crecimiento económico, adoptar políticas respaldadas por la población, etcétera.

Cabe destacar que la propuesta Brady era más realista sobre la forma en que podían resolverse los problemas de la crisis financiera de los países endeudados, sin embargo, durante la administración Reagan no se puso en práctica, aunque las negociaciones que hubo entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los acreedores de México se realizaron a cabo bajo los auspicios del Plan Brady, y de esta forma, en 1990, se reestructuró la deuda mexicana<sup>276</sup>.

La política económica implementada por el gobierno desde 1987 –basada en el plan Baker que se cumplió casi al pie de la letra- buscó la renegociación de la deuda externa profundizando los

---

<sup>274</sup> R. Green, op., cit., p. 163.

<sup>275</sup> E. Zebadúa. "Del Plan Brady al TLC". *Foro Internacional*. México, El Colegio de México, (octubre-diciembre 1994) p. 630.

<sup>276</sup> *Ibidem* p. 628.

ajustes; pero, probó ser recesiva; por lo que se optó por una nueva fórmula de renegociación, conseguida en 1989 en el marco del plan Brady, del cual México fue el primer beneficiario<sup>277</sup>.

Pero en éstas, como en otras ocasiones en la historia internacional de México, la negociación de la deuda externa no fue una cuestión de índole estrictamente financiera, pues en la práctica, abrió la posibilidad para establecer un marco más amplio de “entendimiento político” entre los gobiernos de México y el de Estados Unidos e inauguró un periodo de colaboración en las relaciones bilaterales<sup>278</sup>.

A través del Plan Brady para la reducción de la deuda bancaria latinoamericana, anunciado a principios de la administración Bush, Washington, finalmente, aprobó una ayuda significativa para los países latinoamericanos sobre endeudados. Aunque se puso en práctica muy lentamente, para 1990 estaba rindiendo frutos en México y en Costa Rica.

#### 4.3 GRANDES CAMBIOS EN LA POLÍTICA MEXICANA: LOS TECNÓCRATAS AL PODER.

##### Antecedentes

Dentro del contexto estudiado, se inició un nuevo sexenio de gobierno en México, cuya importancia fue enorme porque constituyó un parteaguas entre la política revolucionaria que habían puesto en práctica todos los presidentes del partido en el poder, en la cual se percibía el seguimiento de una tradición ideológico-política, aunque cada uno le imponía su estilo personal de gobernar, ésta se rompe con el ascenso de los tecnócratas al poder, objeto de este apartado.

Aquí se revisa la década de los años 70. En ese período se expresaron dos corrientes importantes para implantar un modelo de desarrollo afín a sus intereses. A partir de 1974, como se ha expuesto, este país soportó una profunda crisis económica que lo marcó a futuro. La economía se estancó, se desató la inflación y finalmente lo que en muchos años no había ocurrido la moneda se devaluó todo esto en solo dos años entre 1975 y 1977. Además, existieron enfrentamientos políticos entre las diversas fuerzas sociales y entre éstas y el Estado. A partir de estos años se empezó una búsqueda de alternativas para organizar y encauzar la evolución social, económica y política del país.

Dos grupos contendían por la conducción del desarrollo del país. En sus propuestas había visiones encontradas, incluso antagónicas respecto al modelo que México debía adoptar para conducir sus relaciones políticas y económicas con el resto del mundo, en especial con el vecino del norte. La primera de estas dos opciones fue la corriente llamada neoliberal. Esta corriente de pensamiento tenía una perspectiva muy especial en la que el elemento predominante era la integración de México hacia Estados Unidos. La otra alternativa fue la llamada nacionalista, la cual basaba sus expectativas en un proyecto nacional de desarrollo derivado de la Constitución de 1917,

<sup>277</sup> F. Dávila, op, cit, p. 297.

<sup>278</sup> A. Rosental. La política exterior de México en la era de la modernización. México, Ed. FCE. 1993, p.15.

la misma que en los años treinta fue desarrollada con un corte populista encabezada por el General Lázaro Cárdenas. Este proyecto planteaba la necesidad de implantar un vasto programa de reformas económicas y sociales con el propósito de lograr, la integración económica nacional, así como disminuir los niveles de marginalidad y de desigualdad social prevaleciente. Para lo que se requería de la participación de los trabajadores y de un Estado fuerte.

Durante la era del desarrollo estabilizador que se inició en los primeros años de la segunda posguerra, prevalecieron los intereses del capital financiero y de los grupos monopólicos que, empezaron a integrarse en consorcios financiero industriales. Sin embargo, con la irrupción de la crisis económica, que estalló en la década de los años setenta, cuando tampoco funcionó el modelo de desarrollo compartido, este sector de la sociedad mexicana consideró en peligro los privilegios que había alcanzado; entonces se organizó y presentó un proyecto sobre lo que debía ser la Nación mexicana. Además, hubo un debilitamiento en las relaciones entre las organizaciones de masas y el grupo dirigente del gobierno.

A partir de 1976, las organizaciones patronales consolidaron su poder político y se constituyeron en una fuerza importante frente al Estado y a las organizaciones de masas. El grupo empresarial al que se hace referencia pretendió que se implantara un modelo económico conservador que proponía una política que favorecía claramente a los intereses empresariales y que no tomaba en cuenta las necesidades y demandas de la clase trabajadora.

Este proyecto fue apoyado por el Consejo Coordinador empresarial, integrado por los dirigentes de la CONCAMIN, CONCANACO, COPARMEX, la Asociación de Banqueros, el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios y la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros, el que se constituyó oficialmente el 7 de mayo de 1975. La creación de este organismo de hombres de negocios fortaleció aún más a este sector de la población mexicana<sup>279</sup>.

Este grupo definió a la empresa privada como el núcleo de la economía del país, sostenía que la actividad económica debía estar reservada únicamente a los particulares, y que la planeación económica no debía pervertir su finalidad transformándose en un instrumento de presión política y económica; consideró la lucha de clases como un elemento antisocial; su armonía y su coordinación, por el contrario, era el único camino para alcanzar el bien de la empresa, de sus integrantes y de toda la Nación; afirmaba que debía darse un trato humano y justo al trabajador. Por lo que se refiere a los medios de comunicación señalaba que debían permanecer en manos privadas. Los sistemas de control de precios eran la causa del estancamiento de la economía. La pequeña propiedad se consideraba la columna vertebral de la economía agrícola. Respecto a la educación se recomendaba la conveniencia de que el Estado propiciara un ambiente de libertad que promoviera la participación de los particulares<sup>280</sup>. Los empresarios mexicanos estaban fijando su posición frente al Estado mexicano. Este grupo sostenía que el gobierno no tenía los recursos suficientes para sustituir las funciones de las empresas privadas, además de que ya había demostrado que no era eficiente en las tareas de empresario, por lo que era mejor que se retirara del

---

<sup>279</sup> Excelsior, México, 8 de mayo, 1975, primera plana.

<sup>280</sup>R. Cordera, *op. cit.*, pp. 66-67.

sector para darle paso a quienes “con eficiencia”, se habían ocupado, tradicionalmente, de la economía. Para 1980, los hombres de negocios advertían que la economía mexicana estaba a punto de sobrecalentarse, y que por lo mismo el Estado debía tomar en cuenta su propuesta. También señalaron que era indispensable reducir la tasa de crecimiento para controlar la inflación que se disparaba. Había que mantener un desarrollo equilibrado y maduro. Estaban convencidos de que la productividad solamente se podría estimular a través de la competencia. Afirmaban que el sistema fiscal jamás podría darle un ingreso digno a la población<sup>281</sup>.

Los industriales, en esa ocasión, se manifestaron en el sentido de que el Estado debía dedicarse a crear obras de infraestructura en lugar de competir con el sector privado, en actividades en las que demostró no ser eficiente <sup>282</sup> .

Como era de esperarse, el sector obrero respondió de inmediato a las propuestas de los empresarios ya que consideró necesario establecer los propósitos y definir de manera crítica, la realidad económica del sector obrero, ya que el modelo de país al que aspiraba el desarrollo compartido no había cumplido su cometido.

Los legisladores del sector obrero, miembros del Partido Revolucionario Institucional presentaron una propuesta el 1º de mayo de 1979, en la que eran muy claras sus críticas a la posición de los empresarios, además de señalar que la concentración de la riqueza se estaba dando en manos de grupos nacionales e internacionales y que esto traería graves problemas a la Nación, y en particular para el sector público, quien desde hacía tiempo se encontraba sometido al poder de pequeños grupos. Sobre la base de esta idea central se presentó un programa de acción que se basaba en los siguientes objetivos fundamentales:

- 1.La consumación de una reforma agraria de mayor contenido revolucionario.
- 2.La aplicación de una reforma económica sustentada en profundas modificaciones estructurales.
3. La prosecución y profundización de la reforma política<sup>283</sup>.

El programa que proponían los obreros del Partido en el poder, tomó sus ideas de las luchas obreras que se habían llevado a cabo durante los años de 1934-1940, cuando el Ejecutivo promovió un programa netamente populista. Este modelo difería enormemente del presentado por los empresarios; los obreros pedían que se utilizara el poder del Estado para definir a quién se le daba el derecho de trabajar la tierra, respetando el interés público. Además, se proponía que se tomara en cuenta la participación de los obreros en la conducción de la economía y, que la tendencia de acumulación de capital se revirtiera a favor de los trabajadores del campo y de la ciudad, así como del Estado. De esta forma, el sector obrero se resistía a perder la vinculación directa con el Estado, que siempre tuvo desde la Revolución Mexicana.

---

<sup>281</sup> *Excelsior*, México, 13 de noviembre de 1980, Primera Plana

<sup>282</sup> *Uno más Uno*, México, 14 de octubre de 1980, p. 5

<sup>283</sup> R. Cordera, op., cit., p. 69.

Un año después de presentar su manifiesto de los obreros ya no solo pedían reivindicaciones económicas, si no que presentaron un proyecto de desarrollo que respondía a las exigencias de la mayoría de la población. Este plan se sustentaba en bases históricas y expresaba la estrecha vinculación que había existido entre el Estado y el sector obrero, a partir de la Revolución Mexicana, esta alianza, en su mejor época, permitió la existencia de un Estado fuerte, que llevó a cabo actos como el de la nacionalización de la industria petrolera o bien la reforma agraria. En otras palabras se trataba de una alianza histórica.

Si se analizan las dos propuestas de proyecto de Nación se detecta que eran muy diferentes, la de los empresarios pretendía disminuir la participación del Estado en la actividad económica por considerar que esa función no era de su competencia, y que debía limitarse a ejercer una actividad reguladora.

Por otro lado, la idea de que el Estado incrementara su gasto público era totalmente contraria tanto a la propuesta del sector empresarial, como a las recomendaciones de los organismos financieros internacionales, como ya se estudió.

Cuando los obreros solicitaban que se incrementaran las empresas de participación estatal, los hombres de negocios opinaban exactamente lo contrario al insistir que ellos debían ser la célula de la economía mexicana<sup>284</sup>.

El Consejo Empresarial expuso que la reforma fiscal detendría el proceso de inversión, lo cual sería muy grave para el país. Respecto al aumento de los salarios propuestos por el sector obrero se aconsejó prudencia ya que de lo contrario se dispararía aún más la inflación. Cuando un grupo sugería control de precios, el otro pedía la liberalización y mayor integración para ligar con más posibilidad la economía nacional a los intereses transnacionales.

En síntesis, se trataba de dos proyectos de Nación, imposibles de reconciliar, ya que los puntos de vista eran diametralmente opuestos. Sin embargo, al final de la década de los ochenta el proyecto neoliberal tomó fuerza y se implantó en México, con el consabido costo económico y social, además de la dependencia respecto de Norteamérica. El sistema político nacional quedó seriamente afectado e incluso se dudó de su capacidad de ejercer su poder de gobierno por la ausencia de democracia y se dieron ciertos indicios de descomposición social y de resquebrajamiento político.

#### 4.3.1 La redefinición del Estado mexicano: la privatización de bancos y empresas estatales.

El Estado mexicano se integró a la tendencia internacional, adhiriéndose a la nueva corriente de desarrollo que impera en el mundo, con la instalación en el gobierno del grupo neoliberal, desde fines de la década de los ochenta. Por la crisis a escala nacional, el Estado tuvo que efectuar modificaciones tendientes a la apertura económica y política. Asimismo, México y el

---

<sup>284</sup> Idem.

resto de América Latina tuvieron que efectuar cambios de fondo para estar en condiciones de renegociar su deuda externa y obtener nuevos créditos.

El presidente Miguel De la Madrid asumió la presidencia en 1982, y en un primer momento de su gestión adoptó un corte conservador, durante el discurso de toma de posesión afirmó “la situación es intolerable, no permitiré que la Nación se nos deshaga”. En cuanto asumió el cargo decidió proteger el empleo de los mexicanos, canceló obras que consideró superfluas, pidió austeridad para controlar la crisis que heredó de su antecesor, José López Portillo, combatió la inflación, realizó una planeación del desarrollo económico. Conservó esta política durante los primeros años de su mandato. Sin embargo, en 1986 removió de su cargo al Secretario de Hacienda, Jesús Silva Hersog, quien fue sustituido por Gustavo Petriccioli, quien asumió una posición que cambió definitivamente el rumbo de la economía mexicana. Entonces fue cuando el gobierno de México comprendió que para competir con éxito para atraer flujos de inversión y alentar más la todavía incipiente repatriación de capitales del sector privado nacional, requería insertarse de manera adecuada en las tendencias internacionales de globalización de los procesos productivos y de conformación de bloques comerciales<sup>285</sup>.

El gobierno mexicano tomó en cuenta varias opciones y efectuó consultas respecto a integrarse en un bloque con Estados Unidos o bien con los estados centroamericanos, además Colombia, Venezuela y Chile<sup>286</sup>. De esta manera se dio prioridad a un viejo proyecto del vecino del norte.

Por otra parte, con De la Madrid, se realizaron las privatizaciones por las que tanto se pugnó en el sexenio anterior. En la década de los ochenta se acentuó en el mundo la tendencia a la globalización de la economía, para insertarse en ella México tuvo que modernizarse. Para lograrlo, lo primero que hizo fue deshacerse de las empresas paraestatales que le ocasionaban un gasto público muy elevado. En ese período el gobierno mexicano aceptó que los hombres de negocios tenían razón cuando afirmaban que el gobierno no era un buen empresario y que ese sector debía quedar en sus manos.

En la segunda etapa de su gobierno, el presidente devolvió a la iniciativa privada el control de la banca, que en tiempos de López Portillo había sido nacionalizada. El móvil más importante que tuvo para imprimirle un nuevo rumbo a la economía fue la crisis económica que enfrentó por la forma tan irresponsable en que López Portillo manejó la economía, a pesar de su retórica, la riqueza del petróleo fue coyuntural y en lugar de aprovecharla para fortalecer la economía se fue hacia el dispendio. Además, influyeron diversos factores externos, por ejemplo, las disposiciones del FMI, que condicionaron los préstamos de emergencia y la reestructuración de la deuda externa a la adopción de medidas económicas específicas, tales como la privatización de empresas y bancos.

Después de intentar en varias ocasiones diversificar el comercio exterior, México tuvo que recurrir de nuevo a los Estados Unidos. En 1982, el gobierno norteamericano apoyó a México con un crédito de emergencia, que debería pagarse con petróleo para las reservas estratégicas

---

<sup>285</sup> A.. Rosental, op., cit., P. 61.

<sup>286</sup> Idem.

norteamericanas, aunque su precio no fuera el que correspondía a su valor en esos momentos era alto. Sin embargo, Estados Unidos fue el único país que le otorgó préstamos y además uno de los pocos que le compró petróleo después de que aumentó su precio y hubo cancelaciones de pedidos, como se trató en páginas anteriores..

En este periodo, llegó a la Casa Blanca un presidente que era conservador, Reagan, quien estableció como prioridades la recuperación económica de la sociedad norteamericana, y reforzar el liderazgo de Estados Unidos en el mundo, especialmente en América Latina, región que sufrió severos daños en la medida en la que se derrumbaron sus economías, no solo los que eran débiles, sino también los fuertes. Fue también la época en que se le dio el impulso final a la Guerra Fría que le había mantenido ocupado durante los últimos decenios en la carrera armamentista frente a la Unión Soviética y en la que la amenaza de la expansión comunista estuvo presente en el continente.

Ya se analizó como el interés por superar la crisis económica llevó a cada país latinoamericano a tomar decisiones individuales, a pesar de tener foros colectivos de consulta como el Consenso de Cartagena o el Grupo de Río. El primero surgió como respuesta a la urgente necesidad de un diálogo entre deudores y acreedores, no obstante México aceptó la vuelta a la bilateralidad para resolver sus problemas económicos.

La gravedad de la situación se hizo patente en el mes de agosto de 1982, teniéndose que recurrir al apoyo de las autoridades norteamericanas para que se emprendiera el “rescate financiero mexicano”<sup>287</sup>. El gobierno de Miguel De la Madrid se vio obligado, tanto por la situación nacional como internacional a redefinir el papel del Estado, y a insertar el aparato productivo mexicano en la economía mundial, a este proceso se le llamó “ cambio estructural”, y sus características se expresaron en el Plan Nacional de Desarrollo 1983 – 1988. Se dio a conocer un Programa de Reordenamiento Económico Emergente por medio del cual se trataba de controlar la inflación, la inestabilidad cambiaria y la escasez de divisas, así como proteger la planta productiva y el empleo con el objeto de evitar problemas de inestabilidad social. No obstante la disminución del gasto gubernamental que se tradujo en la falta de apoyo a los pequeños y medianos productores hizo grandes estragos.

La crisis que se vivía se interpretó como el agotamiento del modelo proteccionista – intervencionista. El crecimiento sostenido en por el gasto público ya no podía mantenerse. Por primera ocasión, los puntos contenidos en el programa de gobierno coincidieron con los requerimientos del FMI<sup>288</sup>. A los objetivos de estabilización pactados, centrados en la disminución del déficit fiscal, en la promoción del equilibrio externo y en la disminución de las presiones inflacionarias, se añadió la política de cambio estructural, donde se redefinió el Estado, así como la manera en que el aparato productivo mexicano se integraría en la economía mundial; las medidas que se adoptaron fueron, equilibrar las relaciones comerciales con el exterior y promover las

---

<sup>287</sup> W. Astié, *El Aguila Bicéfala*, op., cit., p.. 327.

<sup>288</sup> *Idem*.

exportaciones no petroleras además de impulsar otros canales de relación internacional del país como el turismo<sup>289</sup>.

De esta manera, se reiteraron algunos elementos que se habían contemplado en la agenda pública durante varios años, pero el cambio radicaba en los mecanismos a utilizar para alcanzar estos propósitos, tratando de estrechar las relaciones políticas y culturales con el diseño de una política de acercamiento, de consentimiento y de negociación<sup>290</sup>. Desde ese momento las relaciones económicas internacionales tendrán un peso importante en el planteamiento del gobierno mexicano.

4.3.2 El nuevo rumbo de la economía: el adiós al proteccionismo y a la sustitución de importaciones, la bienvenida a las mercancías extranjeras.

Como ya se señaló al término de la Segunda Guerra mundial, México adoptó la política de sustitución de importaciones. Durante varios años los industriales estuvieron muy protegidos por el Estado con objeto de que logran producir los bienes que hasta entonces se importaban, inclusive el gobierno subsidió algunos de los insumos que requerían para hacerlo. Puede mencionarse también que durante muchos años el Estado se resistió a ingresar al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, (GATT), por considerar que este hecho iba en contra de los intereses de los empresarios mexicanos, que trataban de industrializar al país, a pesar de que la negativa molestaba al gobierno norteamericano<sup>291</sup>. Este acuerdo lo firmaron 23 naciones desde 1947, sin embargo, México se mantuvo al margen por considerar que ese compromiso le impediría continuar apoyando a la industria nacional, y por consiguiente se cancelaría a la política de sustitución de importaciones.

Durante la gestión de López Portillo se analizó, una vez más, la conveniencia de ingresar al organismo, cuya función normaba el comercio internacional; y en ese tiempo, negociaciones que se estaban realizando sobre las nuevas tarifas no arancelarias eran importantes para las exportaciones del país. Las principales organizaciones del sector privado se pronunciaron a favor del ingreso al GATT, para que la política económica se empezara a dirigir hacia el libre mercado. Consideraban muy buena la oportunidad para defender los intereses económicos de México, a través de un foro internacional tan amplio, al que se incorporaban con rapidez nuevos miembros. Además, la membresía de México evitaría un trato discriminatorio para sus exportaciones. El proceso de apertura comercial debía ser gradual, desde esta perspectiva la incorporación de la economía, en tanto que el libre comercio sería un acicate para que la planta productiva se volviera más eficiente e incrementara su capacidad para competir en el mercado internacional. Sin embargo, estas medidas fueron adoptadas hasta la llegada de Miguel de la Madrid a la presidencia donde se inició la reprivatización de la banca y la eliminación del control de cambios.

Otra corriente de pensamiento se oponía abiertamente al ingreso de México al GATT, en ella estaban el Colegio de Economistas, la Canacinttra, los partidos de izquierda, así como un amplio

<sup>289</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Nacional de Desarrollo 1983 – 1988. , México, 1983.

<sup>290</sup>T. Peñalosa.. “ La formulación de la política exterior de los Estados Unidos de América y su impacto sobre México, ” Foro Internacional. , México, El Colegio de México, . vol. 28. (julio-septiembre 1997 ) p. 78.

<sup>291</sup> C. Rico, .op., cit., pp. 84-85.

grupo de intelectuales mexicanos, entre otros grupos, una consideración importante era que se impondrían limitaciones a la soberanía para elegir el modelo y los instrumentos de desarrollo que más conviniese a los intereses nacionales que podrían derivar de este nuevo compromiso internacional<sup>292</sup>, como fue analizado en páginas precedentes.

Ante posiciones tan encontradas el presidente López Portillo decidió posponer la entrada a dicho organismos. Hasta el 24 de agosto de 1986, cuando el gobierno del presidente De la Madrid solicitó el ingreso de México al GATT, para convertirse en el miembro número 92. Entonces ya no hubo tanta oposición como en el sexenio anterior, no solo porque, como ya se analizó, la situación del país era otra, sino porque la nueva economía global arrastraba en su corriente a las naciones. No había escapatoria.

México ingresó al organismo en un momento importante, al realizarse la llamada Ronda Uruguay en la que se decidieron las reglas más importantes del juego comercial internacional en temas como los servicios, las medidas de inversión relacionadas con el comercio y la protección de los derechos intelectuales. Además, se trató un tema novedoso el de los méritos que podía tener una política comercial de dimensiones multilaterales frente a los de otra que privilegiara los vínculos bilaterales con el mercado norteamericano<sup>293</sup>.

México ante la crisis de 1982 tuvo que cumplir sus compromisos con las instituciones bancarias internacionales, tanto de carácter privado como público y, con el ingreso al GATT liberaría la economía para entrar al juego del libre mercado internacional, como se lo imponía el Fondo Monetario Internacional. Además, la integración de la economía de México a la de Estados Unidos se aceleraba, después de la contrariedad que produjo a los norteamericanos la decisión de López Portillo de retrasar el ingreso al organismo, así que con la nueva postura las relaciones México – Estados Unidos, volvieron a pisar los terrenos de la cordialidad. Hasta esa fecha el comercio bilateral entre estos dos países vecinos había quedado sin normatividad debido a que un acuerdo que existía con anterioridad había expirado en 1950, y jamás se volvió a firmar nada parecido, por lo que se consideró que esta era una buena oportunidad para que se cubriera esa laguna ya que el terreno era propicio para llegar a la firma de un tratado de libre comercio.

---

<sup>292</sup> Ibidem p. 85-90.

<sup>293</sup>B. Torres, op.,. cit., p. 164.

## 5 MÉXICO, AMÉRICA LATINA Y ESTADOS UNIDOS EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA.

En la búsqueda de soluciones para el problema del endeudamiento, México se convirtió en un socio de EUA, mediante la firma del TLCAN y abandonó su papel de líder en América Latina; además redujo su ámbito de acción, en el campo internacional, a las cuestiones económicas, comerciales y financieras y se encaminó a fortalecer cada día más sus relaciones con el vecino del norte.

### 5.1 LA INTEGRACIÓN SILENCIOSA Y LARGA ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS SE MANIFIESTA OFICIALMENTE A TRAVÉS DE LA FIRMA DEL TLCAN.

Para finales de la década de los ochenta, la crisis estructural de México no había sido superada, por lo que se trataba de acelerar las medidas de ajuste, aunque con ligeras modificaciones en el gasto público que se incrementaba para fomentar la inversión, proteger la planta productiva y el empleo<sup>294</sup>. Lentamente, la actividad económica se fue recuperando ya que las exportaciones fueron creciendo, tres cuartas partes de éstas se dirigieron a Estados Unidos lo que marcaba claramente la tendencia a la integración económica a ese país.

Por otra parte, al adherirse al GATT en 1986 y participar en la Ronda Uruguay, se abrió el camino para que México pusiera mayor énfasis a sus relaciones con Estados Unidos ya que se aceptaba la negociación multilateral para la comercialización de servicios y la entrada de inversiones extranjeras. Además, es importante hacer notar que en la Ronda, los acuerdos regionales de libre comercio adquirieron una dimensión diferente a la originalmente propuesta. Los bloques regionales y algunos Estados nacionales fueron los que mayor peso tuvieron en esa ocasión<sup>295</sup>.

Algunos autores como Pierre Salama, investigador del Departamento de Economía de la Universidad de París XIII, afirman que México, antes de la firma del Tratado de Libre Comercio, había sufrido una integración silenciosa con Estados Unidos, quien por mucho tiempo ha sido su principal socio comercial, aunque México solo ocupaba el tercer lugar dentro de los intercambios de su vecino; aunque liberalizó sus mercados a partir de 1989 y en general dejó de proteger el mercado interno salvo contadas excepciones, de tal manera que su protección aduanera, relativamente uniforme, no era más que de un 9 por ciento de arancel en promedio frente a un 4 por ciento para Estados Unidos<sup>296</sup>.

El comercio internacional de México fue un elemento detonador de la economía y repercutió en muchas áreas, incluso en la formulación de la política exterior.

Cuando el presidente Bush asumió la presidencia enfrentó graves problemas que la administración de Ronald Reagan no resolvió, tales como el desprestigio por el escándalo Irán - contra; el presupuesto exorbitante para gastos militares generó el aumento de la deuda federal y,

<sup>294</sup> F. Dávila, op, cit, p.197.

<sup>295</sup> Leonel Pérez Nieto., "El comercio Internacional de México: su contexto y algunas consecuencias." Relaciones Internacionales, México, FCP y S, UNAM, No. 63 (julio – septiembre 1994). p. 57.

<sup>296</sup> Pierre Salama "América Latina. ¿integración sin desintegración?" Relaciones Internacionales, México, FCP y S., UNAM, No. 73. (enero – abril 1997)p. 20.

como resultado, un déficit presupuestal que convirtió a Estados Unidos en la nación más endeudada del mundo. El aumento del déficit de la balanza comercial y los costos disparados de la seguridad social. El panorama que se le presentaba al nuevo presidente no era positivo. La gestión de Reagan tuvo un elevado costo económico y también en su perfil internacional; por lo tanto había que restaurar la imagen del país más poderoso y democrático del mundo, que por desgracia había padecido las obsesiones ideológicas de un conservador, quien había apostado todo a vencer al comunismo.

En esa administración hubo un resurgimiento de la contienda Este – Oeste. A Bush le correspondió una distensión de la situación internacional; además, durante ese período se derrumbó el muro de Berlín. Por otra parte, la situación en Centroamérica alcanzó acuerdos pacíficos y el caso panameño, a pesar de que llegó a ser un diferendo con México, no tuvo mayores repercusiones en la relación bilateral. Los líderes latinoamericanos apreciaron en Bush la posibilidad de establecer una nueva relación que no implicara tantos sobresaltos por la carga ideológica como la que había tenido la administración republicana anterior.

Por primera vez, en muchos años, coincidió que ascendieron al poder los presidentes de Estados Unidos y México. Ambos tenían grandes esperanzas de mejorar la relación que habían tenido durante los años más difíciles en el contexto de la Guerra Fría. Carlos Salinas tomó posesión de su cargo en diciembre de 1988 y George Bush lo hizo en enero de 1989. Como ya es costumbre, cuando un mexicano asume la presidencia se reúne con el presidente norteamericano, su encuentro fue en noviembre de 1988, en la Ciudad de Houston. Los colegas imprimieron un sello de cordialidad a la relación bilateral, coincidieron en que se esforzarían para encontrar soluciones conjuntas y negociadas, para los inevitables problemas surgidos de la vecindad geográfica. Este acuerdo fue denominado “el espíritu de Houston”<sup>297</sup>.

Sirvió de fundamento para que las relaciones entre los dos países se desarrollaran en un marco bastante cordial; en la agenda de los asuntos norteamericanos México pasó a ocupar un papel destacado, en los asuntos bilaterales. La virtud de este documento fue que desde entonces los asuntos bilaterales fueron supervisados directamente por los dos mandatarios.

Las buenas relaciones se extendieron a otros niveles de la administración estadounidense e inclusive se buscó acercarse al poderoso Congreso. Este giro en las relaciones bilaterales se dio también en un contexto internacional que planteaba nuevos retos económicos, que exigieron que el gobierno mexicano abriera sus fronteras al comercio internacional, ya desde 1985 se había empezado un proceso de desregulación para apoyar la apertura. Además, se implantó un programa para eliminar las barreras arancelarias, así como para reducirlas. En fin, se trataba de facilitar el comercio internacional, una vez que México ingresó al GATT.

El nuevo modelo económico que estaba implantándose requería del fomento a las exportaciones por un lado y, por el otro, de un inmediato incremento de las inversiones extranjeras, en esa tónica se suscribió en 1985 un acuerdo sobre subsidios y derechos compensatorios y en

---

<sup>297</sup> W. Astié Burgos, op. cit., p. 377.

1987 otro convenio marco sobre principios y procedimientos para la resolución de controversias en materia de comercio e inversión<sup>298</sup>.

Estas medidas empezaron a darle un fuerte impulso al comercio exterior; sin embargo, al mismo tiempo que la economía mexicana se abría, la norteamericana daba signos de proteccionismo; en general, las economías de los países industrializados se volvieron proteccionistas en esa época. La caída del Muro de Berlín complicó más el panorama internacional ya que ahora los países buscaban agruparse en otro tipo de entidades de carácter económico que los ayudaran a desarrollar sus economías, en especial aquellos que pertenecieron a la ex Unión Soviética. En el mundo surgió una nueva tendencia hacia la formación de bloques económicos. En ese momento, las integraciones se volvieron indispensables para aquellos que buscaban la sobre vivencia. Este proceso fue acelerado por el papel que jugaron las comunicaciones, las que cada día se iban perfeccionando. Así, en diferentes continentes se presentaron casi los mismos fenómenos simultáneamente<sup>299</sup>.

En estas condiciones, se hizo indispensable formar alianzas de tipo económico, ya que ningún país sobreviviría aislado del conjunto. Se integran entonces los gigantes económicos como la Unión Europea, y la Cuenca del Pacífico. Norteamérica necesitó urgentemente conformar también un bloque, por lo que "la inexorable obligación de México fue adaptarse a las nuevas tendencias económicas que se estaban conformando en el ámbito mundial"<sup>300</sup>.

Ante estas circunstancias, la vieja idea de establecer un tratado de libre comercio entre México y Estado Unidos no parecía descabellada, sobre todo si se toma en cuenta que tradicionalmente el comercio internacional mexicano, se había desarrollado principalmente con ese país. Desde que Reagan era candidato a la presidencia contemplaba una posible integración comercial entre Estados Unidos y Canadá.

Cabe destacar que el cambio de modelo económico se dio de modo acelerado, con menores tropiezos y tensiones que en otros países latinoamericanos gracias a la estabilidad y al control político que logró mantener el partido dominante. Con excepción del movimiento social en el estado de Chipas, el resto del país se mantuvo con cierta calma. La aplicación del plan Brady estabilizó momentáneamente la economía con la ayuda del capital estadounidense, se aceleró la reprivatización de la economía con la venta de las empresas a cambio de deuda, en otras palabras se preparaba el terreno para que las empresas transnacionales aumentaran su esfera de acción. Todo lo anterior iba encaminado a que México se modernizara creando un modelo de desarrollo más abierto acorde con la globalización que desembocaría en la integración formal a la economía de Estados Unidos mediante la firma de un tratado de libre comercio.

Estados Unidos y Canadá abordaron el tema y la idea les agradó pero en cuanto se mencionó que México podría entrar al acuerdo, los canadienses afirmaron que no era conveniente, porque su comercio con México no era significativo, apuntaron que tenían mayor intercambio

---

<sup>298</sup> Pedro Aspe Armella, *El camino mexicano de la transformación económico..* México, . FCE, 1993, p. 138.

<sup>299</sup> H. Kissinger, op., cit., p. 24.

<sup>300</sup> W. Astié Burgos, op., cit, p. 384.

comercial con otros países de Latinoamérica. Sin embargo, a los norteamericanos no les disgustó el planteamiento canadiense porque de cualquier forma su comercio bilateral aumentaba rápidamente.

Durante los dos primeros años del mandato de Salinas de Gortari no hubo manifestaciones acerca de establecer un tratado de libre comercio con Estados Unidos, ya que la intención era diversificar este tipo de vínculos. Para el inicio de 1990, el presidente Salinas de Gortari envió a uno de sus más cercanos colaboradores a Estados Unidos para que sondeara la posibilidad de firmar un tratado de esa índole con las autoridades correspondientes, ya que en el pasado se había dejado abierta la posibilidad para cuando México así lo decidiera. Finalmente, el proceso de negociación se hizo público en la prensa y con ello se inició un complicado proceso para tal fin. Las mayores dificultades para la firma de este Tratado radicaron en la negociación con la parte norteamericana, porque su gobierno capitalizó la idea de que un nuevo acuerdo comercial podría servir de modelo para extenderlo a toda la región latinoamericana y, de esta manera, lograr la integración continental, que finalmente fue uno de los propósitos de la Iniciativa para las Américas para el año 2005.

Por otra parte, la adecuada definición de una estrategia de política exterior hacia la subregión latinoamericana le permitiría a México obtener mayores ventajas y beneficios<sup>301</sup>. En caso de que se lograra la integración de toda América, se llegaría a algo más Cristina Rosas lo llama "multilateralismo inter - bloques"<sup>302</sup>, que constituiría la nueva forma de intercambio comercial.

Siguiendo con las negociaciones del TLCAN, hay que mencionar que, de acuerdo a la normatividad norteamericana no podía discutirse un tratado sin la autorización del Congreso, Cámara de Representantes y de Senadores- por lo que fue necesario el cumplimiento de ese requisito.

Al principio, el gobierno estadounidense pensó que podía negociar con México un acuerdo similar al que había firmado con Canadá, pero este país protestó, porque suponía que México podría obtener mayores beneficios. Canadá vivía una seria crisis económica y los partidos políticos culpaban al convenio con Estados Unidos de sus problemas económicos. Después de varias gestiones entre los tres países, se llegó a la conclusión de que más conveniente era la firma de un Tratado trilateral; sin embargo, una serie de discusiones sobre política interna en el Congreso norteamericano dificultaron todavía más la firma del Tratado que de ninguna manera podía aprobarse por medio de la "vía rápida", se trataron problemas mexicanos como los asuntos laborales, los problemas ambientales, los derechos humanos democracia, narcotráfico, etc.<sup>303</sup>. Algunos congresistas demócratas llegaron a creer que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) era propuesta de un presidente republicano, y que podía influir en una futura reelección, por lo que se opusieron. Así, el 17 de diciembre de 1992, finalmente, después de complicadas negociaciones y cabildos se aprobó el TLCAN por la "vía rápida" firmándose al mismo tiempo en las tres capitales.

---

<sup>301</sup> L.. Péreznieto, op., cit., p. 60.

<sup>302</sup> Cristina Rosas, " El nuevo regionalismo y los desafíos de la organización mundial de Comercio", Relaciones Internacionales, México, FCP y S, UNAM, No. 68. (octubre-diciembre 1995). pp 59-67.

<sup>303</sup> *Ibidem*, p. 394.

A cuatro años de haberse iniciado el proceso, la Cámara de Representantes aprobó el texto final el 17 de noviembre de 1993 y tres días después, lo hizo el Senado.

Para apoyar el TLCAN el presidente Clinton se enfrentó con varios sectores de la sociedad norteamericana, e incluso con miembros de su propio partido, y con grupos de cabildeo como el de los cubanos residentes en Miami, encabezados por Mas Canosa.

La entrada en vigor del Tratado marcó una etapa muy importante en las relaciones mexicano norteamericanas, sin embargo, es necesario mencionar que así como propició un acercamiento entre los vecinos, también hizo oficial la dependencia, ahora el nuevo orden internacional ocupaba un papel más relevante, donde el mercado se impone al Estado<sup>304</sup> por otra parte, fue el parteaguas en la era de las relaciones con América Latina ya que la prioridad de los asuntos internacionales fue cien por ciento de corte económico y con una subordinación total al lado de los Estados Unidos, con lo cual los intereses mexicanos se alejaron de Latinoamérica, región que tradicionalmente había sido su compañera para resolver los problemas del área.

## 5.2 INGRESO DE MÉXICO A LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE).

Con la firma del TLCAN, México entró en la nueva dinámica mundial en donde las cuestiones económicas, financieras y comerciales dominan el panorama internacional y se imponen al Estado. Carlos Salinas de Gortari aseguraba que el país se había subido al vagón de la modernidad y que este tratado permitiría la elevación de los niveles de vida de los mexicanos. Ahora, con una economía abierta una de las tareas del gobierno era la de buscar nuevos mercados para su comercio. Para tal efecto se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo en el que se contemplaban estos aspectos. En el terreno internacional se planeó mejorar la inserción de México en ese ámbito para lo cual se estableció una política de diversificación de relaciones e intercambios. Estas medidas tenían como objetivo primordial que México ingresara al “primer mundo”, diversificando los mercados mexicanos, y atrayendo los flujos de capitales de los países industrializados, miembros de la OCDE<sup>305</sup>. Por lo que se hacía necesario ingresar a ese organismo.

No obstante, durante la década de los años noventa, México enfrentó varios problemas que obstaculizaron su intercambio comercial. En ese período los países de Europa del Este, surgieron como competidores potenciales, porque en un mundo globalizado, cuentan con mano de obra calificada y suficiente infraestructura, elementos que los hace atractivos para los inversionistas. Además, como Europa Occidental fortalecía su esquema integracionista, era muy difícil que un país no europeo ingresara a sus mercados.

Por otra parte, se desarrollaba en Asia otro proceso, muy ambicioso, para establecer nexos comerciales. En la región latinoamericana, no se habían hecho grandes transformaciones en el

---

<sup>304</sup> Ricardo Buzo de la Peña, . La integración de México al mercado de América del Norte. México, UAM Azcapotzalco, 1997, p. 339.

<sup>305</sup> Paulino Arellanes, La política exterior pragmática salinista. México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2000, p. 118.

terreno comercial, tal vez porque estaba negociando la reestructuración de su deuda externa, además de que tenía otros problemas de índole económica. En el mundo se había desatado una intensa pugna por mercados y capitales.

Ante estas circunstancias, México tenía que buscar las formas más adecuadas de abrir mercados para sus exportaciones, incrementarlos y diversificarlos, así como lograr la captación de capitales foráneos.

La modernización de la economía, la apertura y las reformas, la inserción en las corrientes de inversión y comercio internacionales, fueron, todos, factores que condujeron a la OCDE a invitar a México a adherirse a esa organización, el detonador de más peso fue la negociación del TLCAN<sup>306</sup>.

Los primeros contactos que México tuvo con la OCDE datan de la década de los setenta, cuando se le invitó al igual que a otros países en desarrollo para participar en los trabajos del Comité del Acero. A partir de 1982, se estableció una relación formal con ese Comité. El origen de este organismo se remonta al momento en que terminó la Segunda Guerra Mundial (1948), y que se estableció el Plan Marshall para la reconstrucción europea; su función era la de realizar estudios técnicos para la aplicación de recursos del Plan<sup>307</sup>.

En pocos años este organismo se fortaleció, y los miembros decidieron que era muy conveniente tener una organización permanente que se dedicara a aprovechar al máximo los recursos que se tenían. Tal fue su importancia que otros países desarrollados como Nueva Zelanda se adhirió al club de los ricos. Pasaron muchos años para que se admitiera a otros miembros, como ocurrió con México. Es una organización muy peculiar ya que los asuntos que se tratan en el seno de la misma son de carácter económico y social de sus miembros; sus objetivos son los siguientes:

- A) Alcanzar los más altos índices de crecimiento económico y de empleo posibles, así como mejorar los niveles de vida en los países miembro, en condiciones de estabilidad financiera que permitan contribuir al desarrollo de la economía mundial.
- B) Contribuir a la sólida expansión económica de los países miembro, y no miembro en su proceso de desarrollo económicos, y
- C) Contribuir a la expansión del comercio mundial sobre bases multilaterales y no discriminatorias, de conformidad con sus compromisos internacionales<sup>308</sup>.

Para alcanzar estos objetivos acordaron, individual y colectivamente:

- a) Promover el uso eficientemente de sus recursos;
- b) En el campo científico tecnológico, promover el desarrollo de sus recursos, fomentar la investigación y promover la capacitación vocacional,
- c) Diseñar políticas encaminadas a alcanzar el crecimiento económico y la estabilidad financiera y económica, interna como externa, así como evitar acciones que pudieran poner en peligro sus economías o las de otros países;

<sup>306</sup> Leandro Arellano, "Ingreso a la OCDE". *Revista mexicana de Política Exterior*. México IMRED. S.R.E., no. 44 (junio – agosto 1994). p. 192.

<sup>307</sup> Idem.

<sup>308</sup> P.. Arellanes, op., cit., p. 118.

d) Mantener sus esfuerzos para reducir o abolir obstáculos para el intercambio de mercancías, servicios, bienes y pagos así como mantener y extender la liberalización de movimientos de capital; y

e) Contribuir al desarrollo económico de países miembro y de los no miembro en el proceso de desarrollo económico a través de medios adecuados, en particular mediante el flujo de capitales a esos países y teniendo presente la importancia de que esas economías reciban asistencia técnica, y asegurar la expansión de mercados de exportación.

Los Estados miembro acordaron mantenerse informados y en constante comunicación para lograr estas metas. Es interesante observar que algunas condiciones que existen para aspirar a ser miembro son que se debe practicar la economía de mercado, la democracia plural, así como el respeto a los derechos humanos<sup>309</sup>

Con el ingreso a la OCDE en 1994, México se comprometió a elevar los niveles de educación, a fomentar la democracia, así como la cultura del respeto a los derechos humanos. Todo esto parecía indicar que México estaba entrando al primer mundo y que la situación del país había cambiado, sin embargo en 1994 – 1995 la realidad fue muy triste, por el estallido político en el estado de Chiapas, además de una severa crisis económica que sacudió al país y lo enfrentó a la evidencia de que ni por haber ingresado a la OCDE, ni por la firma del TLCAN, su situación había cambiado, al contrario, los problemas persistían y se incrementaban.

Además de los cambios que ya había realizado en su política económica la OCDE condicionó el ingreso de México a que renunciara a su membresía en el grupo de los 77, organización de países en desarrollo. Resulta interesante observar cómo México, que iniciaba su ingreso a la categoría de país mediano, fue invitado a pertenecer al selecto grupo de la OCDE, a cambio de su renuncia al grupo de los 77. Al hacerlo, se agrandó la brecha que, en solo una década lo separó de sus vecinos del sur, para estrechar sus vínculos con los países desarrollados sin tener verdaderamente alguna condición que lo hermane con ellos, ni el nivel económico, ni el político y tampoco el social para hacerlo.

### 5.3 LA NUEVA AGENDA INTERNACIONAL

La agenda internacional de México se modificó sustancialmente en la década de los noventa debido a su integración al TLCAN, viendo disminuida su soberanía y operándose un cambio sustancial en su interés nacional el que para el periodo estudiado es principalmente económico y dejando de lado otros problemas urgentes de la sociedad.

Como se señaló en los capítulos precedentes, las relaciones de México con Estados Unidos y América Latina se modificaron, desde la década de los ochenta, hasta el último decenio del siglo XX. En esta década las reformas internas en la economía mexicana obedecieron a medidas exigidas por el sistema financiero mundial, mismas que provocaron una descomposición del sector industrial nacional para dar paso a una alianza con el capital internacional el que daría un nuevo

---

<sup>309</sup> Ibidem, p. 194.

enfoque que desembocó en cambios estructurales, éstos no resolvieron el problema de la crisis, como ya fue señalado, y lejos de solucionarlos se incrementaron, hecho que puso a México al borde de declararse insolvente con el resto de América Latina. Hubo grandes cambios, no solamente en el ámbito latinoamericano, sino en el mundial. Con esas reformas se facilitó aún más la entrada de las empresas transnacionales, es decir operó con más libertad la expansión del capitalismo estadounidense, quedando así insertada la región en la llamada globalización, la que surgió como una necesidad de articular la economía mundial.

La globalización que cada día se expresa con mayor fuerza, obligó a los países económicamente y políticamente débiles, como México, a firmar acuerdos regionales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), provocó también que los países pequeños asumieran conductas que no les correspondían por su condición de vulnerabilidad, pero que no constituye razón para eximirlos del proceso globalizador, que avanza con la fuerza y rapidez de una avalancha a la que no es posible detener, y que acentúa cada día su dependencia. México, por las condiciones que se han explicado, fue el primero que quedó integrado al bloque del norte constituido por Canadá y Estados Unidos, no pudo evadir la subordinación, a pesar de que no corresponde íntegramente a sus intereses, tiene que defender postulados ajenos a su realidad que se han vuelto prioritarios porque pertenece al TLCAN. Es precisamente aquí donde surge la interrogante ¿cuál es el futuro de México ante la comunidad latinoamericana? Se supone la formación de un mercado regional para el 2005, como iniciativa de Estados Unidos, que integrará a toda América, si ocurre, este país tendrá el papel de puente entre el norte y el sur, debido principalmente a su posición geográfica.

México como parte de la comunidad internacional y debido a su posición geográfica, colocado junto a una gran potencia, no pudo escapar a los enormes cambios en la estructura mundial que se expresaron especialmente a partir de 1989, es decir, a la caída del Muro de Berlín; acontecimiento que constituye el símbolo de una nueva etapa de la historia humana.

Con la caída de las economías planificadas del Este y la conversión parcial de China a una economía de mercado, el capitalismo parece haberse convertido hoy en el único sistema existente, extendido a escala mundial. La globalización no es ni más ni menos que la extensión del capitalismo a todo el orbe, en especial la expansión de las empresas transnacionales estadounidenses.

Al acabarse la bipolaridad que existió durante la Guerra Fría, se empezaron a fortalecer otras figuras como el regionalismo, ya que los actores internacionales asumieron que no era posible que actuaran como Estados Nación independientes. Ahora es mucho más sencilla cualquier tarea en grupo de países, por lo que se ha fortalecido la figura de la regionalización, como un imperativo para todo Estado que quiera sobrevivir en esta lucha irracional por los mercados internacionales. No obstante en el caso latinoamericano la integración que se pretende lograr con el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) tiene como objetivo primordial reforzar el inmenso poderío de Estados Unidos<sup>310</sup>, a través de sus empresas transnacionales.

---

<sup>310</sup> Francisco R. Dávila Aldás, Globalización, Integración, América Latina, Norteamérica y Europa. México Ed. Fontamara, 2002, p. 149.

En sentido estricto se dice que el desarrollo regional es el avance homogéneo en las condiciones de vida de un conglomerado humano, caracterizado por aspectos como su localización geográfica, su identidad cultural, las relaciones de producción, y el consumo que tiene lugar dentro de una región, y de ésta hacia afuera. La gestión del desarrollo regional es entonces, el conjunto de procedimientos de análisis, discusión y adopción de decisiones sobre las acciones, proyectos y programas que, ejecutados racionalmente, conducen al mejoramiento integral de una zona. Sin embargo, el surgimiento de estos procesos de regionalización como una respuesta a la globalización no trae consigo, necesariamente, las alternativas adecuadas para el desarrollo de todos los países, como es el caso de Latinoamérica en donde las débiles encomias serán absorbidas por el coloso del norte.

La caída del Muro de Berlín no significó que los problemas terminaran; tal vez disminuyó significativamente la guerra ideológica, pero los problemas estructurales permanecieron y en algunos casos, se acentuaron, como los conflictos étnicos, la pobreza, el narcotráfico, la depredación del planeta por el avance tecnológico, y además, ahora se lucha por el control de los mercados.

Por lo que se refiere al aspecto político si se ha operado un cambio sustancial en tanto que ya no existe la confrontación entre las dos potencias más fuertes del mundo. No obstante, otros problemas ocupan el lugar vacante. También es cierto que ya no es posible imaginar países tratando de negociar aisladamente, por lo que se ha recurrido a la creación de regiones económicas aunque cultural y étnicamente no tengan vínculos.

En estos difíciles momentos por los que atraviesa el mundo en donde no se ha definido cuál será la nueva sociedad que se establecerá en el siglo XXI, no debe perderse de vista que a pesar de los vínculos comerciales que ha provocado la regionalización y la globalización hay elementos que no se podrán borrar jamás y que son, precisamente los que identifican a un país, tanto en lo interno como hacia el exterior. Lo que no debe desaparecer es lo que lo hace diferente de los demás, es la identidad nacional. Sin embargo, en el caso de países débiles económicamente como México con la subordinación al TLCAN, esta identidad ha empezado a diluirse y se erosiona la formal unidad del país<sup>311</sup>.

Puede observarse que solamente se está dando la partición del mundo en regionalismos, llámense abiertos o cerrados, según convenga al bloque de referencia.

Estados Unidos mismo que al inicio de la década de los noventa se perfilaba como el único país capaz de ejercer un liderazgo económico, se vio amenazado por la Comunidad Europea, que se instituía como un gigante económico y de ahí que se decidiera a recurrir a la integración de América del Norte, para, posteriormente, proponer una zona de libre comercio en toda América y de esta manera, no estar en desventaja frente a los otros grupos económicos que pretendían apoderarse de los mercados internacionales. Las integraciones, los bloques, las coaliciones son formas de defensa pero también de ataque; pueden fortalecernos o pueden debilitarnos y hasta absorbernos con la

---

<sup>311</sup> Francisco R. Dávila, "Identidad, Soberanía y Nacionalismo en México en la era de la globalización", Estudios Políticos, FCP y S, UNAM, México, n. 24, (mayo-agosto 2000) p. 253.

consiguiente pérdida de nuestras identidades, de nuestras diferencias, de la riqueza genuina de nuestro ser individual y social<sup>312</sup>

Aquí se analiza el papel que México juega frente a la nueva realidad que lo capturó inevitablemente. En primer lugar, como ya se explicó en páginas precedentes, tuvo que hacer a un lado sus sueños de defender los principios consagrados por el derecho internacional y que son el arma fundamental de los países débiles o medianos, clasificación en la que se ubica América Latina, para unirse a potencias como Estados Unidos y Canadá, quienes observan como código de conducta el interés comercial, antes que cualquier otra norma.

México se desprendió de sus principios jurídicos, que eran su gran fuerza frente al exterior, pero además se unió a dos países que tienen un nivel de desarrollo muy diferente al suyo, por lo que su integración es asimétrica. Ahora, ya es parte de un tratado comercial con países altamente industrializados, pero ello no significa que haya alcanzado la tan anhelada industrialización. Tampoco, logró resolver los problemas que surgieron con él, desde que se constituyó como un país independiente. La gran pregunta es ¿cuál será su comportamiento con respecto a sus vecinos del sur?. Son los países con los que ha compartido todo tipo de problemas, herencia de una historia común en la que fueron los perdedores, a quienes se despojó de sus riquezas y a quienes poco o nada se les dio a cambio. Sociedades a las que les fue vedada la industrialización, desde la época en que fueron colonias de importantes metrópolis europeas.

México carecía del financiamiento necesario para lograr su industrialización y tuvo la necesidad de recurrir al crédito barato que en ese momento ofrecían los bancos internacionales, además aceptó el posicionamiento de las empresas transnacionales, en su gran mayoría estadounidenses, y aplicó políticas estabilizadoras diseñadas dentro de la ortodoxia del Fondo Monetario Internacional, en su afán de entrar a la modernidad, sin embargo lo único que consiguió fue aumentar su crisis económica y su dependencia respecto de Estados Unidos, la que lo llevo irremediamente a la firma del TLCAN, como ya fue analizado. Con este hecho, México se inserta de modo inexorable en el bloque dirigido y tutelado por Estados Unidos y transita, por vía indirecta, es decir, al abrigo y bajo la protección del poderoso bloque norteamericano, en la era de la globalización<sup>313</sup>.

Los países latinoamericanos en lugar de estar apostando a la integración al ALCA en el 2005, deben tratar de unir sus esfuerzos en un área de libre comercio en la región que esté en condiciones de enfrentar a su vecino del norte, pero parecería que las elites gobernantes de la zona están dispuestas a la integración con América del Norte, sin tomar en cuenta que “ la formación del bloque norteamericano, mediante el Tratado de Libre Comercio de América del Norte no es más que la punta de lanza del Proyecto de integración comercial hemisférica de las Américas propuesto por Estados Unidos “<sup>314</sup>. No obstante una integración latinoamericana con sus propios recursos naturales y su fuerza de trabajo los puede sacar adelante y no depender tanto de Estados Unidos.

---

<sup>312</sup> F. R. Dávila, *Globalización, Integración, América Latina, Norteamérica y Europa*, op, cit, p.192.

<sup>313</sup>F.R. Dávila *Identidad, Soberanía y Nacionalismo en México en la era de la Globalización*, op, cit, p.217.

<sup>314</sup> *Ibidem* p.71

Este país se ubicó ya en el interior de una nueva comunidad de intereses que rebasa los espacios meramente económicos y se extiende...hasta el quehacer político . Este hecho tiene y tendrá una profunda influencia en nuestro comportamiento social y cultural ...pone en entredicho y dificulta, por consiguiente, la afirmación y el crecimiento de nuestra autonomía y soberanía, las que constituyen y son la base objetiva de nuestra identidad nacional, de su reforzamiento y de su desarrollo<sup>315</sup>

La agenda diplomática ha cambiado enormemente para dar paso a los problemas económicos como área prioritaria. Por otro lado, ahora se tiene que apoyar en la interdependencia y la internacionalización de los problemas, ya no es posible pensar en la diplomacia tradicional, en donde se negociaban las soluciones a los problemas, sin trastocar la soberanía de las naciones.

México no es el único que tuvo que cambiar, en general la nueva agenda internacional se ha visto drásticamente modificada, ahora se incluyen, además de los temas económicos, otros como el calentamiento de la tierra, la conservación de las selvas y bosques, la protección de la flora y la fauna. Problemas como los de salud pública, que incluyen las drogas y el sida. También se contempla la migración, los derechos humanos y políticos; la protección a minorías, disidentes, reos y la limpieza de los procesos electorales, solo por mencionar los más comunes en la preocupación de la comunidad internacional y que no le son ajenos a México. Si estos argumentos se analizan cuidadosamente, se llega a la conclusión de que algunos de ellos no son provocados por los países pobres, sin embargo, han tenido que incluirlos en sus prioridades. En el mismo sentido se aprecia que en realidad son los países altamente industrializados los que producen los problemas, por ejemplo, el daño ecológico se debe a ellos, por tanto deshecho tóxico que producen. Así, los países de América Latina han tenido que dejar de lado los verdaderos problemas que enfrentan y que les impiden alcanzar su pleno desarrollo, para abrazar causas que no les corresponden. Por lo que a México se refiere es necesario mencionar que su cercanía a Estados Unidos, le permitió convertirse en “el abastecedor de materia prima, bienes de escasa elaboración así como de fuerza de trabajo para que ese país continuara desarrollando nuevas empresas industriales”<sup>316</sup>, pero de ninguna manera esto hecho ayudó a disminuir la pobreza, el analfabetismo, la falta de servicios de salud, etcétera. Mientras el vecino desarrollaba tecnología de punta, la ya obsoleta era trasladada a México, dándose así “los procesos de trasplante tecnológico que fueron acaparados por las empresas transnacionales”<sup>317</sup>

Para establecer un auténtico orden internacional es necesario aceptar el principio de la corresponsabilidad de los países, porque solo de esa forma podrá establecerse la legitimidad que genera el consenso. El consenso, que es la aceptación libre de las normas y de las responsabilidades que se asumen es la única posibilidad para fundar un auténtico orden internacional nuevo. A continuación se hace una breve semblanza de la nueva agenda internacional

<sup>315</sup> F.R. Dávila, Identidad, Soberanía y Nacionalismo en México en la era de la Globalización, op. cit., pp.218-.

<sup>316</sup> F.R. Dávila, “La crisis económica de México y los nuevos retos en el futuro escenario internacional”, en Relaciones Internacionales, México, FCP y S, UNAM, no.67 (julio-septiembre, 1995)p. 49

<sup>317</sup> Ibidem, p. 50.

de México con el objeto de presentar un panorama de los nuevos tópicos de interés para el gobierno mexicano.

#### 5.4- LA AGENDA ECONÓMICA (ALADI)

##### Antecedentes

Como se señaló en la introducción al tema de las relaciones de México con América Latina, en la década de los noventa existe un tópico principal que se refiere a la integración de América Latina. Al término de la Segunda Guerra Mundial los teóricos y políticos latinoamericanos se dieron cuenta de las grandes posibilidades que la región tenía para lograr la integración y la cooperación, por la diversidad de recursos naturales y por la afinidad cultural, así como la ubicación geográfica, como una salida al atraso económico en que se encontraban.

Durante la última década del siglo XX las condiciones cambiaron drásticamente debido al proceso de la globalización, y ya no puede pensarse en países aislados, prueba de ello fue la firma del TLCAN, por el que México se integró económicamente a Canadá y Estados Unidos, sin embargo, geográficamente hay otra región que también le interesa y es precisamente la América Latina, área con la que indiscutiblemente lo une otro tipo de lazos, no solo comerciales como con los dos primeros países, sino que existen vínculos históricos creados por haber compartido problemas similares durante el largo período de su existencia como Nación, por lo que no puede permanecer distante de la situación de la zona. Los Estados latinoamericanos han intentado unirse en varias ocasiones y, en especial en el aspecto de la integración económica, prueba de ello es el MERCOSUR. Algunos de estos esfuerzos los alentaron entidades dependientes de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), porque consideró que si la zona lograba un cierto grado de integración podía superar las condiciones de pobreza en las que estaba sumida desde el inicio de su vida independiente. Al tener un mejor nivel de vida, podría desempeñar también un mejor papel dentro de la comunidad internacional, lo que a la larga se traduciría en beneficio de sus propios habitantes.

En la década de los sesenta se crearon grandes expectativas sobre la integración económica latinoamericana, sin embargo, las acciones correspondientes fueron graduales y formalistas, a pesar de que los problemas sociales y económicos aumentaron. Si en los primeros años de vida independiente de las repúblicas latinoamericanas se propuso una unión política, esta idea fue cambiando hasta llegar al término de la Segunda Guerra Mundial, cuando las necesidades de índole económica, determinaron el giro hacia esos temas. Indudablemente, ello reflejaba el cambio de prioridades de la zona ocasionado por la transformación del mundo.

Originalmente la idea de la integración económica de la zona surgió de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), inmediatamente después de finalizar la Segunda Guerra Mundial. Durante la década de 1950 a 1960, dicha Comisión presentó importantes estudios encaminados a resolver los problemas del comercio exterior, que llevaban a considerar la

conveniencia de establecer una zona de libre comercio<sup>318</sup>. Como se sabe, la misión de CEPAL era la de coordinar políticas diseñadas para promover el desarrollo económico latinoamericano, la integración económica se consideró un aspecto imperativo del proyecto. Después de diversos estudios se creó el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).

El objeto de la Asociación era el de lograr una liberalización del comercio entre los países miembro, estableciendo una zona de libre mercado, mediante la eliminación progresiva, en un periodo máximo de doce años, de todas las restricciones al comercio recíproco, y respecto a los productos originarios de cada zona<sup>319</sup>.

El promotor directo fue el Dr. Raúl Prebisch, economista argentino que era el Director General del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social de las Naciones Unidas, en el proyecto original se contemplaba solo la integración de América del Sur, pero el presidente Adolfo López Mateos no aceptó que México quedara fuera del proyecto, solo por estar separado de Sudamérica por los estados Centroamericanos, a los que no se incluyó en la Asociación, por la diferencia de sus economías y bajo la consideración que esta integración en lugar de beneficiarlos, los perjudicaría<sup>320</sup>. Ante este panorama, el presidente López Mateos, quien era un profundo conocedor de los asuntos latinoamericanos, como discípulo de Isidro Fabela, con brillantes ideas en materia de negociación internacional, realizó un viaje a Sudamérica con objeto de reforzar los lazos políticos y económicos de carácter bilateral, así como de manifestar el interés de México en la integración económica de América Latina<sup>321</sup>. Finalmente, logró la inclusión de México. Por lo que se refiere a Centroamérica, se mantuvieron aparte porque pensaron que necesitaban su propia integración antes de sentirse lo suficientemente fuertes como para hacer frente a los Estados más grandes<sup>322</sup>.

Sobre este esquema se apoyó definitivamente la teoría de la complementación, sin barreras tarifarias, impuestos o cuotas, lo que se aseguró redundaría en beneficio de las mayorías de la región. Se partió del supuesto de que una buena integración debería contemplar economías complementarias entre los estados miembro, lo que significaba que las economías nacionales deberían producir bienes diferentes. Con la complementariedad se propiciaba el desarrollo de economías de escala, esquema que se implantó en el caso del Mercado Común Centroamericano (MCC), el que tuvo éxito hasta que se desarticuló por razones políticas. No se debe perder de vista que en las economías de escala hay una especialización en cada economía nacional, lo que origina

---

<sup>318</sup> Modesto Seara Vázquez, La política exterior de México. México, Ed. Esfinge, 1972, p. 91.

<sup>319</sup> Idem.

<sup>320</sup> L.G. Zorrilla, Relaciones económicas, políticas y sociales de México con el extranjero, op., cit., vol. V, p. 619.

<sup>321</sup> B. Torres, op., cit., vol VII, p. 159.

<sup>322</sup> P. Atkins, op., cit., p. 257.

que cada Estado exporte lo que produce con mayor eficiencia e importe lo que otros fabrican de manera eficaz, lo que definitivamente, de acuerdo con la teoría económica clásica, tiene que traducirse en mejores precios. Al disminuir los costos y los precios para beneficio de todos, los mercados crecen, lo que incentiva una mayor inversión y consecuentemente, permite la expansión de las industrias existentes, así como la creación de otras. Resumiendo, al diseñar esta política económica se pensó que la integración regional produciría un crecimiento económico mayor, sostenido y mutuamente beneficioso entre los Estados miembro.

Por otro lado, el riesgo que existía era que, si en vez de crearse economías de escala, es decir complementarias, se desarrollaban economías de sustitución, el resultado sería o bien el estancamiento comercial o la diversificación del comercio. Este fenómeno obedecería a que las economías similares tendrían pocos productos para comerciar. Por lo que se refiere a la diversificación, en ese caso, era lo opuesto al fomento comercial, porque en lugar de fabricar productos a bajo costo, el comercio se diversificaba a partir de fuentes foráneas a la región, pero a un costo mayor, en este contexto, la integración perjudicaba en lugar de beneficiar la situación económica. A fin de ilustrar esta situación se da un ejemplo: antes de la integración algunos países de América del Sur importaban automóviles europeos, la estructura integracionista revisó las tarifas, y el resultado fue que los automóviles importados se encarecieron, entonces se tomó la decisión de importar vehículos producidos en países de la región, pero eran todavía más caros porque se producían con menos eficiencia, por lo que el intento de los países latinoamericanos fracasó con excepción de Brasil y México.

Cabe destacar que, al principio, los países del Cono Sur se opusieron al proyecto de integración de América Latina, para 1960, Argentina, Brasil, Chile y Uruguay ya habían convenido crear, una zona de libre comercio<sup>323</sup>. Así durante su visita a Latinoamérica, el presidente López Mateos, anunció oficialmente el ingreso de México a la zona de libre comercio, en la que participarían. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay.

Por otra parte, la idea de la integración de América Latina también se tenía en el Banco Interamericano y de Desarrollo (BID) que apoyó la iniciativa del presidente norteamericano Johnson, para promover el crecimiento económico del área, creando en 1966 el Instituto para la Integración de la América Latina (INTAL), con sede en Buenos Aires, que fue un centro de investigación, capacitación y asistencia técnica. El BID y la CEPAL contribuyeron a fomentar la idea integracionista, aunque en la década de los setenta disminuyó su influencia en este campo.

La integración latinoamericana comprendió enfoques tanto regionales como subregionales. El proyecto de integración de los países centroamericanos, creado en 1959, estaba muy avanzado. La CEPAL cambió de opinión y creyó que era el momento de que estos cinco países se decidieran a unirse en un esquema mayor, es decir, a toda la región, pero los interesados no estuvieron de acuerdo. La ALALC, compuesta por once miembros, que se fundó en 1960, no tuvo el éxito esperado debido a que no todos los países de la región se unieron. Aquellos que participaron fueron los más grandes. Por supuesto, México si formó parte de dicha asociación.

---

<sup>323</sup>.B. Torres op cit. p.p. 159-161.

A pesar de los intentos de CEPAL y del Sistema Interamericano, además de los compromisos contraídos por los países latinoamericanos, así como por el gobierno estadounidense, la idea de la integración del área se desarrolló en forma muy desigual. “Estados Unidos enfrentó varios problemas a nivel tanto nacional como internacional, por lo que no pudo continuar con el apoyo económico ofrecido, incluso en el marco de la propia Alianza para el Progreso (ALPRO), así que el modelo económico de integración tendía a desaparecer. Durante ese periodo, los países andinos enfrentaron serios conflictos entre golpes de estado y luchas fronterizas, por lo que la Asociación no tuvo mucho éxito, de ahí la necesidad de reformar profundamente este sistema”<sup>324</sup>.

Llegada la década de los ochenta, los países latinoamericanos formaron otra organización regional, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), creada en 1980, con un nuevo orden jurídico para la integración económica manifestando también que había nuevas formas de pensamiento que habían perneado a los líderes de los países latinoamericanos, con el afán de lograr una fórmula adecuada para lograr la integración económica de la región.

El tema de la integración económica en América Latina se asoció con un movimiento de independencia económica contra el predominio externo, así como un medio para el desarrollo latinoamericano. Sin embargo, diversos grupos no lo consideraban una solución a los problemas de la región y, consecuentemente, se opusieron. Tanto los hombres de negocios como las cúpulas militares en el poder, estaban muy divididos. Principalmente, estaban en contra de que se eliminaran las barreras al comercio. Hubo corrientes de pensamiento que argumentaron que los problemas económicos no se podrían subsanar debido, entre otras razones, a la disparidad de los países y a la inmensidad de las distancias que había entre ellos. La realidad es que desde esa época, con esas medidas, se insertaba a Latinoamérica en el proceso globalizador

La ALADI, tuvo más miembros que la ALAC, porque tenía un nuevo estatuto jurídico<sup>325</sup> para la integración económica de América Latina. Sus miembros pensaron que la integración era el medio más adecuado para promover el desarrollo y la cooperación regional, su objetivo final era la creación de un mercado común latinoamericano.

El tratado de 1980, por el que se estableció ALADI introdujo cambios fundamentales que permitieron múltiples niveles de negociación y de cooperación. Brasil y Argentina demostraron mucho interés en este esquema, porque les permitió firmar tratados bilaterales entre sí y con México, además se celebraron convenios multilaterales, los que no necesariamente incluyeron a todos los miembros.

ALADI incluyó otras actividades que en ALALC no estaban contempladas como promoción y regulación del comercio mutuo, la creación de una complementación económica y el desarrollo de mercados más grandes<sup>326</sup>. La nueva organización se preocupó más por los países de menor desarrollo que su antecesora y ahora se establecieron importantes cláusulas para los países en

---

<sup>324</sup> P. Atkins, .op., cit., p. 261.

<sup>325</sup> Idem

<sup>326</sup> Ibidem p. 261.

desventaja económica. Asimismo, la nueva asociación permitía la participación limitada de países no miembros, así como de entidades privadas. Resumiendo, ALADI se creó para tener un mayor margen de negociación, reconociendo los diversos niveles de desarrollo de sus miembros, dando mayores posibilidades de concertar convenios, según las necesidades de cada país.

Es pertinente recordar que la ola de la integración latinoamericana correspondió a la necesidad de un nuevo tipo de industrialización, apoyada en esquemas de sustitución de importaciones por producción nacional, generada por un capitalismo asistido por el Estado y altamente protegido de la competencia exterior <sup>327</sup>. Sin embargo, en la década de los ochenta se modificó la idea de integración respondiendo a los nuevos requerimientos del sistema internacional en donde se pretendió adecuar las economías latinoamericanas a los nuevos cambios mundiales: una inserción articulada en el comercio regional y mundial.

Cuando se promovieron en América Latina las ideas sobre la integración en los años sesenta, varios países competían por colocar sus productos, que eran similares en los mercados internacionales, pugnaban por exportar, pero no se comprometían a abrir sus mercados, de ahí que su margen de negociación fuera muy limitado. Cuando fue evidente que toda América Latina no se integraría, se formó el Grupo Andino, como una escisión de la ALALC, la que posteriormente, dio lugar a la ALADI, como ya fue señalado.

En los años siguientes no se logró la integración comercial de América Latina y, como se ha estudiado con detalle, en los años ochenta, la década perdida para el desarrollo, tampoco pudo consolidarse ese esquema. En la década de los noventa, la constante caída de los precios de las materias primas y el repunte de las tendencias proteccionistas de los países industrializados, generaron un severo deterioro en los términos de intercambio, además la región sufrió una grave crisis de financiamiento, causas todas ellas, que frenaron los ánimos para la integración del mercado latinoamericano.

Uno de los problemas estructurales que enfrentaron los países de América Latina fue que no existía la complementariedad, pero sí una alta competitividad entre sus economías de exportación de materias primas y la necesidad común de importar productos manufacturados y suntuarios de los países altamente desarrollados lo que les provocaba déficit en su balanza comercial.

En el caso de México, la idea de integración se concretó con el TLCAN, pero además, en negociaciones con Centroamérica, Colombia y Venezuela con el mismo fin. Estos países, además de algunos del Caribe, son el mercado natural de México, por lo que es posible que en el futuro se cree una zona de libre comercio, para lo cual ya se han firmado algunos tratados que también incluyen a Chile, Nación que estratégicamente prefiere establecer acuerdos con México. Por el momento se ha concretado el Plan Puebla Panamá que es una etapa más en la integración económica de América Latina.

Durante la complicada década de los ochenta la balanza comercial de México fue favorable con los países miembros de la ALADI, mientras exportó petróleo a Brasil y a Uruguay pero en 1987 al venderle solo a este último, la tendencia cambió. De cualquier forma, el comercio de productos

---

<sup>327</sup> Eugenio Anguiano Roch. México y sus estrategias internacionales. México, Ed. Diana, 1972, p. 109.

manufacturados era muy escaso y aunque se pensaba que con la apertura económica de México podrían reducirse los aranceles e incrementarse el intercambio comercial con los países de ALADI, <sup>328</sup>ello no sucedió. Por lo tanto, puede afirmarse que los intentos de integración comercial de América Latina fracasaron.

Por lo expuesto, se está en condiciones de afirmar que la integración de los países latinoamericanos no podrá instrumentarse mientras no resuelvan sus problemas específicos y logren establecer un consenso para definir políticas comerciales, industriales, financieras, tecnológicas, etcétera. Desde luego este problema es más complejo ya que en primer término se deben resolver los problemas estructurales de cada país, “ Es preciso, entonces, consolidar fuerzas nuevas económicas y políticas, en el subcontinente latinoamericano y en México, que de modo comunitario, nos ayuden a superar nuestros recelos, nuestros mezquinos intereses nacionales, para fortalecernos nacional y regionalmente y así tomar las mejores opciones juntos, cuando las presiones de los intereses de los imperios económicos nos quieren una vez más dividir para imperar”<sup>329</sup>

Algunas medidas que podrían tomar son: 1. Ampliar las preferencias arancelarias para incluir más productos. 2. Definir las normas de financiamiento del comercio intraregional. 3. Establecer un convenio sobre el transporte marítimo. 4. Establecer áreas de complementación económica por sectores industriales. 5. Determinar formas de complementar el área de servicios. 6. Establecer estímulos para los capitales regionales. 7. Promover la participación del sector privado regional en todos los campos de la producción, los servicios y en todos los demás espacios en los que se requiera.<sup>330</sup>

De acuerdo al discurso oficial, la política exterior de México hacia América Latina tuvo un repunte en la década de los noventa al fortalecerse los mecanismos de integración. Las relaciones exteriores de México durante el último decenio se desarrollaron en un ambiente totalmente distinto al de la posguerra. De acuerdo con la nueva corriente mundial, el gobierno mexicano consideró prioritarios los asuntos económicos, y a la vez que se consolidaban los acuerdos del TLCAN, se establecieron nuevos vínculos con los vecinos del sur, aunque su trascendencia no es la misma. En la práctica se puede decir que es mínima la relación de este país con América Latina, a pesar del discurso.

---

<sup>328</sup>Victor Muñiz.. “Integración económica de América Latina”, en: El Futuro Económico de México: Escenarios y Perspectivas de su Comercio Exterior , México, Fundación Fridrich Ebert, 1990. No. 23, p. 40

<sup>329</sup> Francisco R. Dávila y Rosa María Piñón, “Vicisitudes de la integración latinoamericana y éxitos de la integración europea a fines del siglo XX”, en Estudios Latinoamericanos, México, FCP y S, UNAM, no 12-13 (julio-diciembre 1999), p. 96

<sup>330</sup> V.Muñiz, op, cit, p. 40-41.

Con el presidente Carlos Salinas se promovió una apertura comercial, para lograr el desarrollo del país. Se establecieron otras prioridades y cambios radicales en la política económica, de acuerdo con las exigencias que planteaba el tren de la modernización, se quería insertar al país en un espacio internacional que no le correspondía, pues como potencia media, su grado de desarrollo tecnológico y económico no le permite estar al mismo nivel de los países altamente industrializados, no obstante, ello no se consideró y se instrumentaron cambios en la política interna sobre todo en lo que a apertura comercial se refiere integrándose a Estados Unidos y olvidándose de América Latina, sus problemas económicos lo obligaron a tomar distancia respecto de los países de la región, como ya se analizó en capítulos anteriores. Para recuperar el lugar de México dentro de la comunidad latinoamericana y del Caribe, el presidente Carlos Salinas, en el Plan Nacional de Desarrollo, estableció la diversificación de las relaciones económicas y políticas, lo que también suponía equilibrar sus relaciones con el exterior. Sin embargo, solamente quedó en el terreno de las buenas intenciones ya que lo que sí se incrementaron, aún más, fueron los vínculos comerciales y financieros con Estados Unidos, como se puede constatar con los siguientes datos:

En 1980 el intercambio comercial de México con Estados Unidos era de 60 por ciento y en el 2002 fue del 90 por ciento, el comercio con América Latina en 1980 era del 14 por ciento y en el 2000 fue de solo 6 por ciento. En 1999, México importó 84 por ciento de Estados Unidos, 5.12 por ciento de la Unión Europea y 4.4 por ciento de los países de ALADI. En el mismo periodo exportó 82 por ciento a Estados Unidos, 6.3 por ciento a la Unión Europea y 2.7 a los países de ALADI. De 1989 a 1994, se identificó a Centroamérica y al Caribe como áreas prioritarias<sup>331</sup>. Se ponía énfasis en las relaciones internacionales con Guatemala y Belice, se manifestó que para intensificar los lazos de complementación y avanzar hacia la integración se daría un trato especial a Venezuela y Colombia. En resumen, se quiso reiterar, por lo menos en el papel, la relación estrecha que históricamente existía entre México y esas Naciones.

En la misma tónica se firmó un plan de acción para el que se creó el Grupo de los Tres, formado por: Colombia, Venezuela y México. En enero de 1991 se suscribió la Declaración de Tuxtla Gutiérrez, así como el Acta y un Acuerdo de Complementación Económica entre México y Centroamérica<sup>332</sup>. En estos documentos se detectaba claramente como el interés del gobierno mexicano había dado un vuelco muy grande para dar prioridad a los asuntos económicos. Además, la reglamentación de ALADI, permitía los acuerdos ya fueran bilaterales o multilaterales.

También se aproximó a los países miembro de la Comunidad del Caribe y Mercado Común (CARICOM), en 1993 se incluyó a Surinam para estrechar las relaciones económicas.

México promovió también un acercamiento con los países andinos, e inició con Bolivia un tratado de libre comercio. Con objeto de impulsar zonas ampliadas de comercio e inversión, firmó acuerdos con Chile, Colombia y Venezuela, en el marco del Grupo de los Tres, también lo hizo con Bolivia y Costa Rica.

<sup>331</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Presidencia de la República., México, 1989. p. 6

<sup>332</sup> Rogelio Granguillhome, "Las relaciones de México con América Latina y el Caribe 1988 – 1994", en Revista Mexicana de Política Exterior. México, S R. E., vol 44 (otoño 1994) p. 168.

Al mismo tiempo que se iniciaron las negociaciones para la firma del TLCAN, se hizo lo propio con los países centroamericanos. En la actualidad se han firmado con Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Honduras. La firma de éstos puede considerarse como un paso hacia la integración de América Latina que desembocará en el ALCA, en el 2005.

A la par de esta conducta se pidió a los diplomáticos mexicanos, que entablaran conversaciones para definir la estrategia de integración regional y adecuarla al nuevo contexto internacional de apertura de mercados. Es decir, se pretendió que la ALADI se modernizara, además de fortalecer al Grupo de los Tres (Colombia, Venezuela y México), para promover la integración centroamericana, y establecer una zona de libre comercio e integración en el Caribe, a través de la Asociación de Estados del Caribe.

Es importante señalar que el gobierno mexicano también trató de que los acuerdos que se tomaran en ALADI fueran compatibles con el TLCAN. Se logró adecuar uno de los principales ordenamientos jurídicos de la Asociación, a las condiciones de la relación económica intra latinoamericana y hemisférica.

Además puede mencionarse que el gobierno de México ha creado importantes programas de cooperación económica para contribuir al desarrollo de algunas zonas de Centroamérica, conservando el Acuerdo de San José<sup>333</sup>, estableciendo un programa de abastecimiento de petróleo a países de Centroamérica y el Caribe, Venezuela y México se unieron para resolver problemas de vital importancia, como el de los energéticos.

A partir de 1990, se creó una Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, en la que participan 22 dependencias del gobierno mexicano, ahí se abrió la posibilidad de ayudar a la región centroamericana, para impulsar el desarrollo económico y también el social, a través del Banco Mexicano de Comercio Exterior (BANCOMEX) se financiaron algunos proyectos y se estudió la oferta de artículos centroamericanos para promover su exportación a México.

Por lo que se refiere al ámbito financiero, se reestructuró la deuda de los países centroamericanos con México, y se concedieron créditos puente, así como contratos de compra y recompra de dólares para apoyar las reservas internacionales de los países de la región<sup>334</sup>.

También el gobierno mexicano financió proyectos de desarrollo y de cooperación técnica, además de proporcionar asesoría al Banco Centroamericano de Cooperación Económica (BCIE). Asimismo, se mantuvieron líneas de crédito entre el BANCOMEXT y el BCIE para la adquisición de bienes y servicios mexicanos. En 1989 se instituyó el Programa de Financiamiento a las Importaciones Centroamericanas (FICE), constituyendo un fondo revolviente por 65 millones de dólares.

---

<sup>333</sup> Margarita Diéguez.. “Hacia una mayor integración latinoamericana”, en México y el Mundo, México, Senado de la República, vol. IX, 2000. p. 221.

<sup>334</sup> R. Granguillhome, .op., cit., p. 175

Se extendió la cooperación de México a las áreas fiscal, aduanera y hacendaría - financiera, con base en los acuerdos marco, en esta materia, suscritos con todos los países centroamericanos, Cuba y Belice<sup>335</sup>. A México, le preocupaba mucho la crisis centroamericana porque la vecindad geográfica planteaba el riesgo de un creciente flujo de refugiados y de todos los demás efectos asociados a la inestabilidad política<sup>336</sup>

El gobierno mexicano también buscó un acercamiento con el Caribe, en el ámbito bilateral y multilateral. Un ejemplo fue la Cumbre del Grupo de los Tres y la de Primeros Ministros de la CARICOM, para promover una mayor cooperación económica. Durante la última década del siglo XX, incrementó sustancialmente sus vínculos con Centroamérica y con el Caribe en la figura de cooperante.

Durante el período descrito, la política económica de México, a nivel nacional, jugó un papel preponderante en la transformación de su política exterior. Si bien es verdad que en la década de los ochenta, los países latinoamericanos tuvieron que buscar vías diferentes, acordes con la problemática de cada país, para resolver sus problemas económicos, en la siguiente década éstos adquirieron prioridad, e hicieron posible estrechar los vínculos especialmente con Centroamérica y el Caribe. Esta situación no fue exclusiva de México, todos los países de la comunidad internacional se involucraron en la nueva dirección económica que provocó la globalización. Por ello el interés nacional se dirigió a priorizar asuntos económicos internacionales.

Sin embargo, todavía hay países u organismos con los que México debe ampliar su cooperación en materia económica o comercial como son Brasil y el MERCOSUR. Para lograr la integración de América Latina, México y Brasil, el gigante de Sudamérica, son países clave.

## 5.5 INICIATIVA PARA LAS AMÉRICAS.

La Iniciativa para las Américas así como el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) surgieron para secundar de modo subordinado el fortalecimiento de la hegemonía estadounidense frente a la competencia europea y japonesa, ya que no se han tomado en cuenta los intereses de la región y de cada país involucrado<sup>337</sup>. La primera etapa de la integración de América se cumplió con la integración de México al TLCAN.

En junio de 1990, el presidente estadounidense George Bush anunció el proyecto de la Iniciativa para las Américas, con el propósito de estrechar los lazos económicos entre Estados Unidos y América Latina. A poco tiempo de arribar a la Casa Blanca introdujo varios cambios en la política hacia la región latinoamericana.

“Para ampliar el comercio propongo que empecemos el proceso de crear una zona de libre comercio a todo lo ancho del hemisferio; para incrementar la inversión, que adoptemos medidas para

---

<sup>335</sup> Idem.

<sup>336</sup> Jorge Pinto Mazal., “Integración política y económica con América Latina”. Revista Mexicana de Política Exterior, México, S. R. E., vol. 44 (otoño, octubre 1994) p. 144.

<sup>337</sup> F. R. Dávila, R.M. Piñón, Vicisitudes de la integración latinoamericana y éxitos de la integración europea a fines del siglo XX, op.,cit.,p.76.

crear un nuevo flujo de capitales hacia el interior de la región; y para facilitar la deuda – la carga de la misma – un nuevo enfoque para la deuda en la región con importantes beneficios para nuestro entorno...”<sup>338</sup>

Con esta iniciativa, el presidente norteamericano pretendió abrir el camino para que las empresas transnacionales se apoderaran por completo de los mercados de la zona ya que consideraba que “la gran lección económica de este siglo es que el proteccionismo, aún ahoga el progreso y los mercados libres generan prosperidad. Para este fin, se ha formulado un plan comercial de tres puntos para fomentar la emergente tendencia hacia una reforma de mercado libre y que ahora está reuniendo fuerzas en las Américas”<sup>339</sup>. En estas palabras se descubre de inmediato la nueva ideología puesta en práctica por el FMI, BM y GATT.

Para el presidente Bush, la Ronda Uruguay era el medio más efectivo para promover el comercio en la región. Dentro de la Ronda pretendía obtener preferencias tarifarias para Latinoamérica. Aspiraba a que se concretara una zona de libre comercio en donde todos los países fueran iguales. Estaba dispuesto a firmar acuerdos con los países que se habían asociado para fomentar el libre comercio, definiendo metas a largo plazo, México sería el primero de ellos.

Aunque algunos países, consideraba, no estaban preparados para iniciar este proceso, podían firmar acuerdos marco, que servirían como antecedente para concretar un acuerdo de libre comercio. Bush partía del supuesto de que al mejorar las economías latinoamericanas se elevaría el nivel de vida de sus habitantes.

Mediante la Iniciativa, consideró que los latinoamericanos se harían competitivos y capaces de insertarse en el mundo globalizado que en esos momentos se perfilaba como la solución a los grandes problemas de la humanidad, con el paso del tiempo, se aprendió que la globalización no es ninguna solución sino todo lo contrario. Este proceso social ha profundizado la brecha entre la pobreza y la riqueza en el mundo.

Otra premisa que elaboró fue que Estados Unidos trabajaría con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para crear un programa de préstamos que se otorgarían a las Naciones que impulsaran cambios significativos para alcanzar los objetivos propuestos en la Iniciativa. De esta forma el banco serviría de vehículo para enganchar a la región en la nueva ideología del libre comercio, indispensable para insertarla en la globalización.

Se crearía un Fondo de Inversión para las Américas, administrado por el BID, dotado con 300 millones de dólares al año, para ayudar a los países que modificaran su legislación para orientar la inversión hacia el mercado, y a la privatización de las empresas estatales. Estados Unidos aportaría 100 millones de dólares y el resto los países europeos y Japón. El gobierno canadiense también aportó recursos. Después en 1992, algunos países latinoamericanos hicieron lo propio, reuniéndose en total 1, 259 millones de dólares y así, el 11 de febrero de 1992, se firmó en Washington la constitución del Fondo Multilateral de Inversiones. Estados Unidos y Japón

---

<sup>338</sup>A. Lowenthal, F. América Latina en un mundo nuevo. México, Ed. F C E, 1996. pp. 89-90

<sup>339</sup>E. Hernández- Vela op., cit., p.p. 325-326.

contribuyeron con 500 millones de dólares cada uno, así como Canadá. Cinco países europeos y doce latinoamericanos, se comprometieron a otorgar recursos durante cinco años, por medio de tres mecanismos:

a) Asistencia técnica para eliminar obstáculos a las inversiones, servicios de asesoría para los programas de privatización y nuevos sistemas de financiamiento.

b) Servicio de recursos humanos para la educación industrial, fomento a la capacitación gerencial y entrenamiento para empleados en proceso de transición laboral, y

c) Estrategias para el mejoramiento de pequeñas empresas y su adaptación a las condiciones fluctuantes del mercado libre.<sup>340</sup>

Lo que se pretendía con estas recomendaciones era desarrollar un nuevo modelo de economía basado en el sector privado, es decir lo contrario al Estado empresario, que prevalecía en Latinoamérica, aunque como no fue eficiente, provocó que esto haya derivado en otros problemas que lo llevaron a la crisis del endeudamiento en la década de los ochenta.

Las condiciones que había que cumplir para participar en el programa eran cuatro:

1. Estabilización macroeconómica
2. Creación de sistemas de mercado abierto basados en la inversión privada.
3. Desarrollo de un sector privado con capacidad para aprovechar las oportunidades de inversión.
4. Un marco regulatorio que asegurara estabilidad y competencia<sup>341</sup>.

Precisamente durante los años noventa, se empezaron a resolver los problemas tan agudos que vivió la región durante la década perdida, y se atenuó su preocupación principal que era la deuda externa. Los problemas de índole política también se solucionaban.

Los sandinistas en Nicaragua habían perdido fuerza y ya no constituían una amenaza. En Panamá, a pesar de la invasión de los infantes de marina norteamericanos en 1989, el hecho se olvidó rápidamente y no hubo fuerte resentimiento contra Estados Unidos porque los panameños eligieron democráticamente a su nuevo presidente. El general Noriega fue arrestado y remitido a Miami, acusado de narcotráfico y se había elegido constitucionalmente nuevo presidente, el problema de Estados Unidos con el otrora hombre fuerte de Panamá, había terminado felizmente para ellos. En El Salvador, las negociaciones entre la guerrilla y el gobierno, con la mediación de México, iban por buen camino y todo indicaba que también ese problema se resolvería favorablemente, en otras palabras se había logrado la pacificación de Centroamérica, (aunque en la actualidad puede constatarse que esa paz es muy endeble).

La Iniciativa para el libre comercio continental no se formuló como una alternativa al sistema comercial mundial, gobernado por el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio.

Pero si contempla que los productores y consumidores de Estados Unidos tuvieran un mercado más amplio con la expansión hacia América Latina. Sin embargo, la mayor parte de las ganancias serían para México. Del total de las exportaciones de Estados Unidos solo el 13 por ciento

---

<sup>340</sup> Ibidem, p. 327.

<sup>341</sup> Ibidem, p. 328.

correspondía a América Latina, cuando el presidente Bush, propuso su iniciativa, lo que sirve de fundamento para aseverar que fue una nueva faceta de las relaciones exteriores norteamericanas pero no en términos solo económicos, sino políticos.

La iniciativa diseñada por Bush fue importante para América Latina porque le permitió empezar a solucionar sus compromisos como deudora, pero lo fue más para Estados Unidos porque resolvía el déficit comercial que tenía con cada uno de los países latinoamericanos, provocada por la depresión de sus economías. Las golpeadas economías latinoamericanas no tenían capacidad alguna para importar, por lo que no pagaban sus deudas con los bancos estadounidenses.

Se centró en ampliar medidas para la apertura de mercados y en impulsar reformas para coptar la inversión privada. Ambos objetivos dependían de la reestructuración de la economía de cada país. Se privilegiaba la privatización y la reducción de aranceles a las importaciones, con reducciones en la deuda, inversiones y ganancias comerciales. Los países que adoptaron esta dinámica recibieron el apoyo que necesitaron y se consideraron los líderes de la región. Lo que en realidad sucedió fue que aceleraron su inserción en el proceso globalizador

Fue diseñada por el Departamento del Tesoro de Estados Unidos basada en la idea de que las economías de América Latina no necesitaban financiamiento externo, sino substanciales reformas de mercado. Éstas, de acuerdo con los funcionarios del departamento del Tesoro, no solo harían a Latinoamérica un socio, más compatible con Estados Unidos, sino que ofrecerían la única fórmula para la recuperación regional y el crecimiento a largo plazo<sup>342</sup>. Los países latinoamericanos no tenían otra alternativa, así que no pudieron rechazarla.

También se pretendía que el presidente Bush viajara a la región, para limar asperezas con algunos gobiernos, como ya se trató en su momento. Para esa época ya se había anunciado que México y Estados Unidos llevarían a cabo pláticas sobre asuntos comerciales, y México trataba de no ser el único país que quedara integrado en la esfera de acción de Estados Unidos, hecho que no se pudo evitar.

El gobierno de Washington fue muy cuidadoso al diseñar la Iniciativa, que presentó como la nueva política de ayuda para atender las necesidades más urgentes de la zona.

En ese momento Estados Unidos, tenía un déficit presupuestal muy grande, y en realidad no estaba en condiciones de apoyar económicamente a América Latina, por eso fue una estrategia de carácter político diseñada como una estructura de incentivos para aprovechar los propios esfuerzos de la región, era un “programa de autoayuda”, que prometía a América Latina una eventual asociación con Estados Unidos, una vez que se lograra sanear sus economías y que se volviera a tener un crecimiento sostenido<sup>343</sup>.

---

<sup>342</sup> Peter Harkim. “Empresa para la Iniciativa de las Américas” Relaciones Internacionales, México, FCP y S, UNAM, no. 57 (enero – marzo 1993) p. 32.

<sup>343</sup> Idem

La ayuda que se ofrecía no estaba bien especificada, porque ya que estuvo en el Congreso no la aprobaron con facilidad, ni los republicanos, ni los demócratas estuvieron dispuestos a autorizar un amplio programa de ayuda a Latinoamérica.

Las batallas legislativas sobre el financiamiento para negociar la deuda y coptar inversiones, no tuvieron tanta importancia para los países latinoamericanos como las decisiones de Estados Unidos respecto a los tiempos y procedimientos para determinar cual sería el área de libre comercio del hemisferio occidental, que era el aspecto más importante de la iniciativa y su justificación para que América Latina la aceptara con entusiasmo.<sup>344</sup>

Los países latinoamericanos, iniciaron un programa para fomentar su comercio internacional con objeto de atraer nuevas inversiones para complementar sus economías. Asimismo, impulsaron medidas de liberalización en sus regímenes de comercio, como la disminución de las barreras arancelarias, y de las no arancelarias. Para esa época Estados Unidos constituía el mercado más grande para las exportaciones de la región ya que abarcaba tres cuartas partes del total.

Puede decirse que con la Iniciativa Bush pretendió apoyar la apertura del mercado en la región, para lograr una verdadera zona de libre comercio, a largo plazo, la que si se logra, tomara años consolidar. Hasta el momento, no se tiene la seguridad de que para el año 2005 ya exista.

Desde que se dio a conocer la Iniciativa, ya las autoridades norteamericanas sabían que el único país con el que podrían establecer un tratado de libre comercio era México. Los norteamericanos no han promovido la firma de otros tratados de libre comercio como el que tienen con este país, sin embargo, algunos especialistas consideran que es el primer paso para posteriormente, hacerlo con otros países, aunque tal vez la vía será con toda la región a través del ALCA.

Existe otra Nación de la región que le interesa a Estados Unidos, Brasil, porque ahí están las mayores inversiones norteamericanas en América del Sur.

Es muy importante que Brasil se incorpore ya que no puede pensarse en crear un área de libre comercio en Latinoamérica, sin ese país que es un gigante, ya que cuenta con el 40 por ciento de la población y de la actividad económica de la zona.

En el siguiente cuadro puede observarse como disminuyeron las exportaciones de Estados Unidos hacia Latinoamérica durante la década perdida, y de ahí el origen de las inquietudes de su gobierno. En 1981 eran del orden del 17 por ciento, sin embargo, en 1989, solo alcanzaron el 13.3 por ciento.

---

<sup>344</sup> Ibidem, p. 33.

Exportaciones de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe (LAC), en relación con el total de las exportaciones 1981-1989

	(Billones de dólares)		
	LAC	Mundial	%
1981	41.8	281.7	17.5
1989	48.4	363.8	13.
Promedio			
De crecimiento			
Anual	1.8	5.4%	

Fuente: US Department of Commerce, International Trade Administration, Latin American Trade Review 1989. A US Perspective, Table 44, p. 42.

En comparación con el crecimiento del área en la década de los setenta que fue de un 6.5 por ciento, en el siguiente decenio, no hubo crecimiento como se analizó en el capítulo anterior.

Debido a este estado de pobreza de la mayoría de los países latinoamericanos y del Caribe, el presidente Bush consideró la Iniciativa para las Américas, a la que se le dio seguimiento en las Cumbres de las Américas I y II.

## 5.6 CUMBRE DE LAS AMÉRICAS.

Esta cumbre fue la continuación de la Iniciativa de las Américas, teniendo como objetivo principal la integración hemisférica, en donde, como ya se mencionó, México fue el primer eslabón de la cadena integrándose al TLCAN, le seguirá el Plan Puebla Panamá, para concluir con el ALCA.

Del 9 al 12 de diciembre de 1994, tuvo lugar en Miami la llamada Cumbre de las Américas I. Fue el momento culminante de una Iniciativa diplomática dirigida a los países de América Latina y el Caribe, para acelerar su inserción en el proceso globalizador por lo que su relación con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte es muy estrecha por ser parte de un mismo proyecto de integración. Por lo que se refiere a la iniciativa del presidente norteamericano, no se llegó a concretar todo lo que se había ofrecido.

No debe olvidarse que en la historia de las relaciones interamericanas, siempre hubo tensiones entre todos los países, que se clasificaron de diferente manera, por ejemplo, ocupaciones militares, desestabilización política, solo por mencionar dos. Sin embargo, a pesar de todos los conflictos derivados de la Guerra Fría, los países latinoamericanos pudieron establecer acuerdos para la cooperación y estrechar sus vínculos al interior del sistema panamericano.

Cuando el presidente Clinton llegó a la Casa Blanca continuó con la trayectoria de su antecesor, aunque su conducta era más pragmática hacia América Latina y el Caribe, sin embargo,

la región no fue una prioridad para Estados Unidos, a pesar de su discurso que predicaba lo contrario.

El verdadero cambio en las relaciones interamericanas, después de la Guerra Fría, es el relativo a que lo político y lo militar perdieron espacio frente a los asuntos económicos, enfocándose a los aspectos comerciales y financieros. Para los responsables de las grandes empresas norteamericanas, en los años noventa, América Latina recobró su importancia como mercado potencialmente importante, y como zona de inversiones redituables, porque se saneó la economía y se restableció el equilibrio financiero. Durante ese periodo América Latina y el Caribe retomaron el puesto como mercados para las exportaciones de Estados Unidos ascendiendo el valor de los productos adquiridos a 97 000 millones de dólares en 1996 ( 40 por ciento del total de sus exportaciones) lo que equivalía dos veces el mercado europeo o, a la suma de las ventas a Japón, China y Asia Oriental <sup>345</sup>. Las empresas transnacionales se apoderaron de los mercados en la región y en el mundo en general.

El presidente Clinton convocó a la Cumbre de 1994, asistieron 34 naciones del continente, con ella se iniciaron una serie de consultas e intercambio de opiniones, que posteriormente, en 1998 dieron lugar a una negociación formal tendiente a agrupar a los países latinoamericanos en lo que sería el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Se delimitaron cuatro grandes temas de discusión a saber:

- a) el mantenimiento y fortalecimiento de la comunidad de democracias en América
- b) la prosperidad por medio de la integración económica y el libre comercio
- c) la eliminación de la pobreza y de las discriminaciones, y
- d) el desarrollo sustentable y la conservación del medio ambiente para las generaciones futuras<sup>346</sup>.

Se nombró un grupo de seguimiento encargado de preparar el Plan de Acción que presentó en la segunda Cumbre realizada en Santiago de Chile.

En el encuentro se trataron diversos temas, sin embargo, los aspectos comerciales que eran fundamentales para que el proceso continuara, se quedaron pendientes. A partir de esta reunión, la propuesta principal de los norteamericanos fue que se creara la zona de libre comercio en América, mediante la eliminación progresiva de las barreras y los obstáculos al comercio exterior.

Después de la Cumbre de 1994 se realizaron cuatro reuniones ministeriales para conocer la evolución de los acuerdos.. La primera tuvo lugar en Denver, Colorado, en 1995, en la que se establecieron siete grupos de trabajo sobre asuntos técnicos, como el acceso a los mercados o a las inversiones. En 1996, en Cartagena de Indias, Colombia, se crearon otros cinco grupos de trabajo. En 1997, en Belo Horizonte, Brasil, se empezó a discutir sobre los temas de fondo y se manifestaron las primeras divergencias entre Estados Unidos y los países del Mercosur, por la presión norteamericana por imponer el modelo globalizador, privilegiando la liberalización comercial, la

---

<sup>345</sup>Christian Girault. "Miami y las nuevas relaciones interamericanas". Foro Internacional, México. El Colegio de México . vol XXXIX – 1 (enero – marzo 1999) p. 37.

<sup>346</sup> *Ibidem*, p. 41.

desregulación estatal y la privatización de la riqueza social, finalmente se realizó la cuarta reunión en marzo de 1998, en San José, Costa Rica, un poco antes de la Segunda Cumbre<sup>347</sup>.

Estados Unidos tenía como objetivo establecer el Área de Libre Comercio en América y el Caribe. Sin embargo, desde la Cumbre de Miami, el presidente norteamericano se enfrentó a serias dificultades porque no logró que el Congreso le otorgara el poder para negociar acuerdos comerciales, no obtuvo la llamada "vía rápida". En particular éste debe aprobar lo relativo a la disminución de las barreras aduanales y la suscripción de tratados comerciales. La discusión sobre estos asuntos puede prolongarse por meses o años.

De ahí que se haya diseñado la figura de la vía rápida, para reducir el tiempo de discusión. El procedimiento permite que el Congreso emita un voto, en masa, aceptando o rechazando los acuerdos firmados por el presidente.

Sin embargo, el Congreso otorga esa facultad al Ejecutivo en función de las buenas relaciones que tengan. En este caso, el presidente había insistido mucho para que se aprobara el TLCAN. que provocó inquietud entre la clase empresarial y en sindicatos norteamericanos en los momentos en que Clinton disfrutaba su triunfo al lograrlo se presentó a la Cumbre de Miami, para proponer la liberación comercial, que en la mente de muchos debería conducir a la expansión, progresiva del TLCAN hacia otros países de América Latina que solicitaban su ingreso, como fue el caso de Chile, no obstante, ya no le autorizaron otra vía rápida porque los congresistas no estaban de acuerdo con las expectativas del presidente .

Para comprender esta situación debe tenerse presente que el Partido Republicano ganó la mayoría en el Congreso (Senado y Cámara de representantes) en 1996 y que, desde entonces, el ejecutivo enfrentó un contexto político más complicado.

Posteriormente en 1997, se presentó ante el Congreso otro proyecto para obtener la vía rápida, en vísperas de la Cumbre que tendría lugar en Santiago de Chile, sin embargo, y a pesar del cabildeo que realizaron varios países latinoamericanos interesados en la unión comercial de América Latina, Clinton retiró su proyecto porque no tenía probabilidades de que lo aprobaran, de esta manera sin el poder para establecer nuevos acuerdos, las negociaciones en la Cumbre fueron muy limitadas.

Los grupos que, en su momento, se opusieron a la firma del TLCAN fueron: los industriales, sindicatos, minoría étnicas – en especial los negros y los hispanos - y grupos de ecologistas continuaron frenando las posibilidades de la unión comercial de América Latina.

Es interesante observar como la segunda minoría más importante de Estados Unidos, que son los "hispanos", se opone a la creación de un área de libre comercio, como también se opuso a la firma del TLCAN, su argumento era que constituía una amenaza para sus fuentes de trabajo.

El estado de California, además de otros del sur han jugado un papel importante en la negativa para que se establezca el ALCA. Lo que tal vez resulte imposible de creer ya que son los que más vínculos tienen con América Latina y el Caribe, por su vecindad geográfica. Sin embargo, esto tiene una explicación están muy pendientes de la competencia que puede representar para ellos

---

<sup>347</sup> Idem

por los salarios bajos de los latinoamericanos, además de que argumentan que la legislación en materia de medio ambiente es muy débil. Florida mantiene la misma posición. Por otra parte, los industriales y los productores agrícolas, temen a la competencia entre las mercancías.

Se tiene entonces que el camino para lograr el ALCA en el 2005 es todavía espinoso e inestable, mientras los grupos mencionados no la acepten, con sus planteamientos pareciera que reviven tendencias aislacionistas de antaño y una posición hegemónica.

Debe ponderarse que la figura de las cumbres abrió nuevos espacios para la negociación, favoreció la personalización de la diplomacia, en tanto que estimuló las relaciones directas entre los jefes de Estado y además que son eficaces para que los asuntos de la agenda internacional avancen rápidamente. En otras palabras, con semejantes acciones se beneficia la democratización de la vida internacional y el acercamiento entre los pueblos.<sup>348</sup> Durante la Segunda Cumbre de las Américas realizada en Santiago de Chile del 18 al 19 de abril de 1998 se iniciaron las negociaciones para establecer el Área de libre Comercio de las Américas, también se abordaron otros cuestionamientos como la democracia, la educación, la pobreza y la lucha contra el narcotráfico.

El tema principal no pudo tratarse porque el presidente de los Estados Unidos no tenía la autorización del Congreso para utilizar la vía rápida. Sin embargo, se abordaron otros asuntos de interés para los países latinoamericanos, los acuerdos que se tomaron están contenidos en la llamada declaración de Santiago y en el Plan de Acción en los que se establecieron compromisos sobre las más variadas problemáticas.

Los 34 mandatarios asistentes a la Cumbre decidieron invertir 40 000 millones de dólares en proyectos de educación, de libre comercio, de erradicación de la pobreza, de combate multilateral al narcotráfico, así como de perfeccionamiento en los sistemas democráticos. “Daremos un impulso a la lucha contra la corrupción, el lavado de dinero, el tráfico de armas y los problemas de drogas, incluido su uso indebido”, se asentó en la Declaración de Santiago<sup>349</sup>.

Sobre la creación de un área libre de comercio en América Latina para el 2005, se llegó a los siguientes acuerdos:

- ◆ Integración económica. Inicio de las negociaciones hacia la creación de un área de libre comercio de las Américas. Promoción de mercados financieros más saludables y estables. Protección del medio ambiente para las generaciones futuras, adoptando iniciativas relativas al cambio climático, así como el desarrollo de energía limpia.
- ◆ Combate a la pobreza. Apertura de nuevas líneas de crédito, capacitación y tecnología para los microempresarios. Fomento del registro de propiedad para los más pobres. Promoción del rol de la mujer y de los grupos más vulnerables en la sociedad. Programa contra el hambre y la malnutrición, especialmente en madres e infantes, ancianos y discapacitados.
- ◆ Educación. Canalización de mayores fondos para la educación primaria y secundaria. Capacitación del profesorado, mayor disponibilidad de textos escolares, así como programas de

---

<sup>348</sup> Ibidem, p. 48.

<sup>349</sup> Hugo Guzmán, “Cumbre de las Américas. II reunión, Santiago de Chile”, Periódico Reforma, México (20 abril 1998) p. 1

educación a distancia. Actualización de programas de estudios para hacer frente al cambiante mercado global.

◆ Democracia. Perfeccionamiento de las instituciones regionales que dan apoyo a los procesos democráticos, fortalecimiento de las libertades democráticas. Apoyo al establecimiento de un relator especial para la libertad de prensa en el marco de la OEA.<sup>350</sup>

Por otra parte, el primer ministro canadiense señaló que a lo largo del siglo, la experiencia ha demostrado el fracaso de las políticas aislacionistas y proteccionistas, y por ello debería persistirse en el nuevo modelo integracionista, cuya negociación se inició, una vez más, en Santiago de Chile.

En la reunión cumbre realizada en Santiago, en abril de 1998, los presidentes y jefes de Estado concluyeron la primera fase de su compromiso de Miami, al establecer para junio del 2001 el inicio de las negociaciones para el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) a través de nueve grupos para abordar los siguientes temas: acceso al mercado, inversiones, servicios, compras del gobierno, mecanismos de disputas, agricultura, derechos de propiedad intelectual, subsidio, antidumping e impuestos compensatorios y políticas de competencia.

Se consideró establecer tres comités con asignaciones específicas, el de Economías de Menor Tamaño, para negociar que reciban un trato especial en función de su menor desarrollo y disponibilidad de recursos. Sociedad civil, para promover su participación en la toma de decisiones y con ello, más transparencia al proceso integrador, y el de Comercio Electrónico, en virtud de la trascendencia que tiene en el desempeño de las economías.

Paralelamente, se creó un mandato para que organice un comité tripartito, constituido por la Organización de Estados Americanos; el Banco Interamericano de Desarrollo; y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, para que colabore con los gobiernos del hemisferio en el ambicioso proyecto de crear una zona de libre comercio de las Américas.

Las expectativas de que el ALCA se pudiera establecer en el año 2005, se han desvanecido inclusive hay quienes ya consideraron que el proyecto es inviable, en la medida en que los problemas económico estructurales de los diferentes países, potencialmente integrantes, se han acentuado en razón de la inestabilidad que muestran los mercados financieros internacionales.

En su calidad de economías en desarrollo, los países de Latinoamérica, cuyo ingreso de divisas es en alto grado dependiente de la exportación, han resentido un fuerte impacto en sus cotizaciones por las crisis internacionales recurrentes, particularmente en 1999, cuando al excluir los productos petroleros, los precios registraron el menor nivel de la década. Hubo igualmente fluctuaciones importantes en sus paridades cambiarias y reducción en los flujos de inversión extranjera durante 1998, recursos que eran vitales para su avance.

En este contexto, México ha continuado con problemas económicos pero ya está integrado a Estados Unidos con la firma del TLCAN, este proceso se amplió a Centroamérica mediante el Plan Puebla Panamá, por ende si no se llegara a concretar el ALCA en el 2005, no tendría mayores repercusiones, sin embargo su política exterior puede servir de punta de lanza de Norteamérica

---

<sup>350</sup> Idem

hacia América Latina para lograr la puesta en marcha de ese ambicioso proyecto. Con lo que se podría comprobar como los intereses económicos y financieros lo alejaron de todo aquello que lo identifica con Latinoamérica. A partir de la década de los ochenta, la política exterior de México cambió de manera radical. Desde la perspectiva económica, dicho cambio se explica por el fuerte deterioro que experimentó la economía mexicana durante la llamada década perdida, pero desde la óptica de la política misma ello no tiene justificación ya que podía haber buscado otras opciones al lado de la región para resolver sus crisis.

Por otra parte, varios países han tenido conflictos comerciales entre sí y la mayoría han enfrentado disputas con Estados Unidos, por el afán de su gobierno para imponerles su hegemonía y la de las empresas transnacionales.

Adicionalmente, varios sectores económicos han expresado que no es conveniente una zona de libre comercio entre economías tan heterogéneas sobretodo por la gran disparidad que hay en el nivel de desarrollo de Estados Unidos y Canadá con el resto de los socios potenciales del ALCA.

La experiencia del TLCAN ejemplifica como México, en su afán por atraer la inversión foránea y promover su desarrollo económico, se ha sometido a un claro e innecesario proceso de desnacionalización y de apropiación por parte de Estados Unidos de sus recursos naturales. Las cúpulas empresariales y gubernamentales fueron las que estuvieron de acuerdo con la firma de este tratado, sin consultar a la mayoría de la población que es la que requiere de mayor número de empleos para elevar su nivel de vida, de educación, servicios de salud, etcétera. La empresas ligadas a la alimentación han sido privatizadas, además del deterioro del campo mexicano por falta de recursos económicos sin contar con la desgravación que se dará en el 2003.

Por otra parte, las pequeñas economías de Centroamérica y el Caribe, pudieran perder interés en participar en ALCA, ya que Estados Unidos, al amparo de Ley de Comercio y Desarrollo 2000 les otorga un trato arancelario preferencial en el sector de confección de ropa, en el que emplean telas provenientes de Estados Unidos, para que, a más tardar a fines del año 2000 ingresaran al mercado estadounidense.

La exportación de ropa de esos países a Estados Unidos, ya libre de aranceles, representó el 21 por ciento de su comercio internacional en 1999. Esta medida constituyó una especie de prórroga a la denominada Iniciativa del Caribe, establecida en 1983, con vigencia hasta el año 2008. Sus beneficios estaban sujetos a que los países beneficiados se comprometieran a proteger la propiedad intelectual y la inversión, así como a respetar a las leyes laborales además, implantó estrictas y efectivas salvaguardas para evitar que fueran usadas como trampolín por terceros países.

Hay otros obstáculos para la creación del ALCA, por ejemplo, las disposiciones legales que en algunos países tienen rango constitucional, que limitan la participación de la inversión foránea y también que para varios de los gobiernos latinoamericanos, los aranceles son una fuente importante de recursos fiscales y, por ello, están renuentes a la liberalización comercial.

Estados Unidos, el principal protagonista del ALCA, también tiene limitaciones para firmar un Acuerdo de Libre Comercio, como ya se analizó en páginas precedentes.

En las distintas Cumbres de las Américas se han expuesto, también múltiples coincidencias que deberían tomarse en cuenta en las negociaciones del ALCA, entre las que sobresalen las siguientes:

- ◆ Equidad, que se busque un equilibrio fundamental considerando las asimetrías participantes.
- ◆ Mantenimiento de una coherencia básica; que mientras se negocia no se establezcan barreras arancelarias o cualitativas como históricamente ha sucedido, en eventos similares.
- ◆ Reconocimiento de un trato preferencial a las naciones más pequeñas en virtud de sus limitaciones estructurales, en particular, periodos más largos para su desgravación.
- ◆ Adoptar definiciones comunes sobre el concepto de las restricciones no arancelarias, con el propósito de evitar situaciones de proteccionismo por esta vía.
- ◆ Evitar que las reglas de origen favorezcan a ciertos países en detrimento de otros.
- ◆ Adoptar mecanismos de salvaguarda compatibles con los de la Organización Mundial de Comercio.
- ◆ Establecer un principio de coexistencia de los acuerdos regionales existentes con el ALCA.
- ◆ Reconocimiento del derecho a repatriar inversiones en moneda convertible.
- ◆ Que el Banco Interamericano de Desarrollo u otra institución financiera internacional provea los fondos necesarios para apoyar el desarrollo de la infraestructura social y la reestructuración de los sectores económicos.
- ◆ Establecimiento de mecanismos comunes de licitación de las compras gubernamentales y para la solución de diferencias en este renglón.
- ◆ Compromiso de Estados Unidos a mantener la disciplina en materia de soluciones comerciales (cuotas, impuestos compensatorios, salvaguardas) y la equidad en las disputas comerciales a fin de reducir el futuro acceso de la economía de Latinoamérica a su mercado.
- ◆ Que para el sector agrícola se establezcan reducciones arancelarias conforme a los compromisos que se fijaron, en este capítulo, en la Ronda Uruguay, y eliminación de todos los subsidios sectoriales a la exportación intrazonal. Asimismo, se considera conveniente crear instrumentos para neutralizar el impacto de las importaciones de productos agrícolas subsidiados, provenientes de naciones ajenas a la zona, eliminar simultáneamente las regulaciones internas de los países que distorsionan el comercio agrícola, situación que está viviendo México por ser socio del TLCAN.

Se estima que las negociaciones más álgidas serán en el sector agrícola por el proteccionismo generalizado que existe en el mismo y por la significación social que tiene en las economías de América Latina.

Por otra parte, se prevé que organizaciones no gubernamentales, presionen a los gobiernos del hemisferio para que en las negociaciones del ALCA se incluyan mecanismo para garantizar los derechos laborales, la defensa del medio ambiente y la salud, así como para combatir la pobreza y para el respeto de la diversidad cultural.

Se contempla que Estados Unidos preste más atención al área de los servicios, las compras de los gobiernos y la propiedad intelectual, en tanto que las naciones latinoamericanas centraran sus

intereses en el acceso a los mercados, sobre todo en los de bienes y servicios en los que tienen ventajas competitivas y enfrenten barreras arancelarias y cualitativas, productos agrícolas y tropicales, textiles y ropa, productos de cuero y de acero, principalmente.

Existe un modelo diferente al ALCA, el que surgió cuando Argentina y Brasil durante los momentos más difíciles de la década perdida, entendieron que no vivían solamente un problema de endeudamiento externo sino que revelaba las debilidades del proceso industrializador y tomaron la decisión política de impulsar un reacomodo de sus economías, mediante la aceleración del proceso de integración bilateral, como un modo de explorar nuevas vías para fortalecer y ensanchar el espacio económico regional latinoamericano<sup>351</sup>, llegando así a la formación del MERCOSUR, el 26 de marzo de 1991, como un acuerdo subregional, el que tuvo éxito hasta antes de la crisis argentina. Este ejemplo puede servir para toda Latinoamérica ya que se puede optar por fortalecer las economías a nivel nacional para después alcanzar un verdadero esquema de integración regional

Es importante señalar que la arquitectura global no está contemplando la preservación de la riqueza cultural de América Latina, de ahí a que, paralela a la Cumbre de Santiago se realizara otra reunión, La Cumbre de los Pueblos de las Américas. Ahí, se expresaron corrientes de pensamiento no oficiales, ya que no tenían la representación de sus gobiernos, que se caracterizan por estar en contra de todo aquello que la globalización destruye.

La Cumbre de los Pueblos de las Américas, se opuso a los acuerdos tomados en la Cumbre de Santiago. En esta segunda reunión hubo representantes indígenas, obreros, campesinos, defensores de derechos humanos, etcétera. Dichos grupos declararon: “Estamos convencidos de que América no necesita de libre comercio. Necesita comercio justo, inversiones reguladas y consumo consciente para privilegiar nuestro proyecto de desarrollo”<sup>352</sup>. Lo que estos grupos pretenden es que se respete la identidad de cada pueblo, la soberanía y el nacionalismo, más no que las grandes potencias establezcan su dominio, con la respectiva pérdida de libertad. Piden alcanzar una verdadera democracia.

Los asistentes a esta Cumbre, no oficial, advirtieron que los gobiernos del continente pretenden desconocer el creciente desempleo, la disminución de salarios, la degradación del ambiente, la violencia urbana, la inseguridad y la exclusión social<sup>353</sup>. Estos puntos se recuperaron en el documento que firmaron los representantes de la sociedad civil de América Latina, como se autodenominan, en la Cumbre de los Partidos de América. Este grupo hizo énfasis en que el proceso de integración en el continente debe construirse sobre principios de democracia participativa, igualdad, justicia social, respeto a la diversidad cultural y étnica y desarrollo social y ecológicamente sustentable.

---

<sup>351</sup> F. Dávila, Vicisitudes de la integración latinoamericana y éxitos de la integración europea a fines del siglo XX, op., cit., pp. 84-85.

<sup>352</sup> Idem

<sup>353</sup> Fernando Mayolo López. “Denuncia sociedad civil deterioro de la calidad de vida. Reclamo Continental”, Periódico Reforma, México, (19 abril 1998) p. 2 A.

A esta reunión asistieron más de 1 200 delegados, representantes de 20 países. También se abordaron otras cuestiones, agrarias, campesinas, económicas, ambientales, éticas, indígenas, parlamentarias, educativas, educativas, de género y los derechos humanos de los ciudadanos.

Como delegados de México asistieron diputados del PAN y del PRD y declararon: “venimos a expresar nuestra posición común a favor de una integración económica, social y cultural que realmente beneficie a los pueblos de las América, y no a partir de los marcos comerciales que hasta ahora han dirigido las corporaciones y los gobiernos de la región. Nuestra propuesta de integración tiene como primordial la democracia participativa, el desarrollo sustentable, la justicia social, la diversidad cultural y étnica” <sup>354</sup>. Asimismo, manifestaron su rechazo al carácter antidemocrático propio de un área libre de comercio como ALCA, puesto que solo representa los intereses de un segmento de la población, excluyendo a la gran mayoría.

A partir de la década de los ochenta se modificaron sustancialmente las relaciones de México con América Latina y Estados Unidos, debido a los problemas económicos de la región. Sin embargo, durante los años noventa se conformó la nueva agenda internacional que incluyó temas que en el pasado no eran fundamentales para México.

La relación de México y sus vecinos del sur, en esta década, se tornó difícil debido a que el contexto internacional lo obligó a cambiar el rumbo de su interés nacional. Los asuntos económicos se apoderaron de la escena internacional.

Si en el pasado, México fue el abanderado de las causas latinoamericanas, ahora es el puente que une a la región con Estados Unidos. Está del otro lado de la frontera por la unión que tiene con el país que colinda al norte, y sus intereses ya no son los del pasado, que lo identificaban América Latina. En esta nueva etapa se ve obligado a defender causas ajenas pero que ha tenido que adoptar por ser miembro del TLCAN. De ahí que su nueva agenda internacional se incline más a los asuntos de Norteamérica que a los de América Latina.

Otro proceso que ha intervenido para cambiar el rumbo de las preferencias de México en materia internacional, es la globalización económica, que es la que ha dado la pauta para su política exterior.

## 5.7 LA AGENDA DIPLOMÁTICA: el narcotráfico

Resulta interesante observar como cambiaron las prioridades de la comunidad internacional a partir de la caída del Muro de Berlín. El futuro del mundo era muy confuso al iniciar el siglo XXI. Como se explicó en páginas precedentes, el hecho de que el socialismo real haya desaparecido en términos generales y permanecido el capitalismo como único modelo y su máxima expresión, la globalización, no se expresó en la solución de los problemas de la humanidad. Al contrario, estos continuaron, en muchos casos se acentuaron o surgieron nuevos temas.

---

<sup>354</sup> Idem

Dentro del nuevo contexto internacional, a raíz de la caída del muro de Berlín fue necesario emprender una profunda revisión de los problemas de América Latina a fin de definir su posición en la sociedad internacional. La situación cambió tan rápidamente que fue necesario un esfuerzo de comprensión sobre los problemas de cada país y del conjunto de la región. En su condición de países económicamente débiles los latinoamericanos deben esforzarse para integrarse en un bloque, lo que les dará un mayor margen de negociación frente a los desarrollados. En este proceso de reacomodo del equilibrio internacional. Ahora debe diseñarse una agenda diplomática que incluya los nuevos desafíos y oportunidades que, inevitablemente, tienen que enfrentar.

La nueva agenda internacional debe incluir los problemas individuales de los países, además de los conflictos comunes que agobian a la humanidad. El narcotráfico, el tráfico de armas, el aumento de las migraciones y las cuestiones del medio ambiente son fenómenos cuya atención refleje los criterios y los intereses de estos países<sup>355</sup>. Otro punto que no debe perderse de vista es aquel que se refiere a la necesidad de “emprender realmente un proceso de modernización económica en el que las grandes mayorías participen<sup>356</sup> a la par tanto en la toma de decisiones sobre sus proyectos de vida como en la distribución de las riquezas generadas para lograrlos, en otras palabras es necesario alcanzar la verdadera democracia.

En esta etapa que está viviendo la sociedad internacional, en la que están surgiendo bloques económicos muy poderosos, América Latina no puede actuar aisladamente, por ello es imperativo que se consolide la unión de la región, para encontrar la salida más adecuada tanto a los viejos como a los actuales problemas.

En general, en la región se hace necesario un dialogo más fluído que promoverá la paz y los intereses comunes, al que siempre habrá que agregar el aspecto cultural, ya que de lo contrario no se alcanzará el desarrollo integral de estas sociedades. Debe aprenderse a convivir y respetar la cultura de los pueblos originarios de América Latina, además de promover la elevación de su nivel de vida, a fin de que la zona encuentre su verdadera identidad. El escenario de la globalización está presente y México debe unirse a las corrientes internacionales pero sin descuidar el respeto a la cultura nacional, porque la incorporación total y absoluta a la globalización puede conducir al incremento de las desigualdades que ya prevalecen en el territorio mexicano. “De lo anterior se desprende que la nueva agenda internacional de México debe incluir los temas económicos, financieros y comerciales, con la participación de los sectores público y privado, entendidos como agentes complementarios y no mutuamente excluyentes”<sup>357</sup>.

Como se especificó, los problemas no se esfumaron al derrumbarse el Muro de Berlín, por lo tanto, resulta pertinente retomar una observación de Jorge Chabat qué sentido tiene entonces hablar de una nueva agenda mundial.<sup>358</sup>

---

<sup>355</sup> Héctor M. Ezeta. “Los problemas y oportunidades de concertación latinoamericana.” Revista Mexicana de Política Exterior, México, S.R.E., vol.39 1994. p.23.

<sup>356</sup> Francisco, R. Dávila, Identidad, Soberanía y Nacionalismo en México en la Era de la Globalización, op. cit., p. 253.

<sup>357</sup> José. L. León. La Política Exterior de México: enfoques para su análisis. México, El Colegio de México, Instituto Matías Romero, 1997, p.182.

<sup>358</sup> J. Chabat op., cit., p. 108.

En la última década se agravaron los problemas, además de que se incorporaron nuevos asuntos, por ello es indispensable pensar en una redefinición de la agenda internacional, aunque simplemente sea para delimitar los enfoques bajo los cuales deben abordarse los viejos y los nuevos problemas. Hay coincidencias en los diferentes autores que abordan el tema de la nueva agenda internacional, el narcotráfico, el tráfico de armas, las migraciones, el deterioro del medio ambiente, etcétera, son tópicos que deben incluirse.

Los lineamientos de México para las acciones internacionales están definidos en el Plan Nacional de Desarrollo del presidente Ernesto Zedillo, la política exterior se mantiene como un instrumento fundamental para promover el desarrollo económico. "Promover posiciones internacionales acordes con las transformaciones internas, y en su caso, con el principio de corresponsabilidad entre Naciones en torno a los grandes temas mundiales de la posguerra fría: la estabilidad financiera internacional, el libre comercio, la migración, la democracia, los derechos humanos, el narcotráfico, el terrorismo y el cuidado del medio ambiente".<sup>359</sup> Fácilmente se descubre, por los temas incluidos, que se trata de una agenda subordinada, es decir no responde a las necesidades de la mayoría de la población, los puntos tomados en cuenta llevan al país a seguir con su proceso de incorporación a la economía de Estados Unidos en detrimento de la identidad, la soberanía y el nacionalismo, pero de ninguna manera a resolver la problemática nacional. Por ejemplo el caso del narcotráfico en México es muy complejo ya que el país es productor, consumidor, exportador y transitario, sin embargo, solamente se combate en la medida que afecta al vecino del norte, como a continuación se analiza.

En el continente europeo se inició el uso de las drogas que provenían del Lejano Oriente, durante los siglos XIX y XX su papel primordial en el mapa emergente de la drogadicción y el narcotráfico, se desplazó hacia Estados Unidos, desde el último tercio del siglo XIX, y en especial, durante el siglo XX.

Al inicio del siglo XX prevaleció una actitud liberal con respecto al consumo de las drogas, las cuales podían producirse, venderse y utilizarse sin restricciones. Todavía no existía la categoría de adicto, sino de aficionado o habituado, que no incluían la idea de daño a la salud. Las tendencias al consumo de narcóticos y estimulantes, progresaron asociadas con grupos fuera de la ley, que silenciosamente se apoderaron del mercado de estupefacientes y crearon cotos de poder a escala local e internacional.

En el siglo XIX el opio y sus derivados se utilizaron libremente en medicamentos y prescripciones médicas, así como en el tratamiento de soldados heridos.

Una de las primeras acciones del gobierno estadounidense desde principios del siglo XX fue prohibir el consumo de heroína, cocaína y de las demás drogas que había entonces. En esta época ya una de las preocupaciones de los diplomáticos mexicanos era la de evitar que su país fuera incluido como productor o intermediario. Es indudable que en el comienzo, aunque no existían estadísticas que comprobaran que los mexicanos consumían esas drogas, el gobierno mexicano podía haber rechazado la invitación para participar en las convenciones organizadas a favor de la

---

<sup>359</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. México, Presidencia de la República 1994.

prohibición de las drogas, sin embargo, no lo hizo, como otros países más débiles, entre ellos Perú y Bolivia,<sup>360</sup> quienes se negaron a participar con el argumento de que el consumo de la hoja de coca era una tradición de sus ancestros y que se usaba con fines religiosos.

El gobierno mexicano se adhirió a las primeras convenciones internacionales en contra del opio, por lo que participó en la diplomacia multilateral sobre un problema que realmente no era suyo.

Pero lo fue muy pronto cuando Estados Unidos prohibió el ingreso del opio a su territorio, lo cual se hacía libremente por California, ya que venía del Lejano Oriente, y los comerciantes empezaron a introducirlo por territorio mexicano. Con el pretexto de aprehender a los traficantes, los policías norteamericanos se internaban sin reparo en territorio mexicano, violando el territorio nacional. De ahí que el opio fuera el primer producto que México prohibió importar, no así exportar como lo pedían los estadounidenses<sup>361</sup>.

El primer presidente que tomó medidas contra el tráfico de drogas fue Venustiano Carranza, quien al declarar esta prohibición no pretendía evitar su consumo puesto que no existía en México, sino que se usara a este país como ruta de tránsito. El problema que tenía México es que era un vértice en el triángulo del tráfico del opio hacia Estados Unidos. Por esa razón fue el primer país de América Latina que adoptó una política en contra del tráfico de opio. Con este ejemplo puede observarse una vez más como su ubicación geográfica influyó en su política exterior.

Años después, durante la llamada “época de la prohibición”, en Norteamérica, el uso del alcohol, y las drogas se expandió a un ritmo acelerado y así surgieron las mafias que traficaban con estas sustancias y practicaban la violencia para la consecución de sus fines.

Al mismo tiempo, los grandes laboratorios químico - farmacéuticos de Estados Unidos descubrieron y lanzaron al mercado un número creciente y diverso de sustancias sintéticas, con propiedades estimulantes (anfetaminas), hipnóticas y anestésicas, sedantes y evasivas, que podían comprarse con facilidad y a bajo costo. Sin embargo, se consideraban más peligrosas para la salud que las sustancias naturales como la cocaína, de ahí que los consumidores se inclinaron por estas últimas.

En 1945, aumentó la demanda y el consumo de una amplia gama de drogas en Estados Unidos, por lo que su gobierno instrumentó una política fundamentalmente represiva contra la drogadicción y el narcotráfico. Posteriormente, durante la guerra de Vietnam los veteranos difundieron, el consumo de la marihuana, además de las anfetaminas y el ácido lisérgico. Los grupos pacifistas y de protesta contra el sistema político, así como, en general, la sociedad norteamericana, incrementaron su consumo de marihuana y cocaína, como expresión y vehículo de protesta y como pacificador de ánimos exaltados. Consumían la marihuana los grupos de extracción económica baja, como un alivio a sus carencias y sufrimientos, fue un instrumento de evasión de la realidad hostil.

---

<sup>360</sup> Ma. Celia Toro.” Estrategias Mexicanas de Negociación: El Caso del Narcotráfico”, México ante el fin de la Guerra Fría. México, El Colegio de México. 1998, p. 326.

<sup>361</sup> Ibidem, p. 326.

El consumo de cocaína penetró desde principios de los años setenta al mundo de los sectores medios y altos de la cultura y de la empresa. No se empleaba como forma de protesta o de evasión, sino de placer, también para elevar la productividad del trabajo, o como tranquilizante, e inclusive como fuente de creatividad y de imaginación. Empezaron a consumirla ejecutivos, atletas, músicos, actores de cine y televisión, intelectuales, artistas y escritores.<sup>362</sup>

Durante la década de los años noventa, fue cuando el narcotráfico se adueñó de la escena internacional. Desde sus inicios este fenómeno social, se desarrolló y operó cada vez más a escala mundial, y se convirtió en actor transnacional con el cual los otros actores nacionales e internacionales debían contar. Estado dentro del Estado, pero tanto o más fuerte que éste, ante todo en los países andinos, pero no solo en ellos, el tráfico de drogas ignora las fronteras, amenaza la soberanía y la seguridad nacional de todo sistema político y país latinoamericano<sup>363</sup>.

El narcotráfico en lo regional y en lo internacional, constituye una compleja red que cubre los ámbitos económico, social, cultural, político y militar. Dispone de grupos armados, de corrupción, de terrorismo, de intimidación, de destrucción. Se reproduce, se amplía y difunde más allá de cualquier frontera económica, social, ideológica y política. Esta figura del crimen organizado es transnacional y contribuye, inevitablemente, al debilitamiento del Estado en Latinoamérica. Lo internacional se vuelve ineludible para toda estrategia y política de lucha contra el narcotráfico. Ha crecido en tal forma que se hace indispensable que se tomen acciones conjuntas por regiones y en el ámbito universal para combatir sus redes, tan bien integradas y sólidas.

Resulta interesante observar como en Estados Unidos intervienen algunas mafias en este tráfico ilícito, formándose un triángulo del crimen organizado: costa este, Nueva York; California, Los Ángeles, Houston y Texas. En este último estado es en donde se lava la mayor cantidad de dinero, de las drogas que se introducen a territorio norteamericano por Miami. El 90 por ciento de la marihuana norteamericana se produce en Kentucky, Hawai, California, Tennessee y Missouri.

Estas bandas del crimen organizado utilizan a las mafias de México para enlazarse con los cárteles colombianos. Por otra parte, se tiene detectado que por Ciudad Juárez todas ellas se conectan con la mafia italiana, así como con los cuerpos del crimen organizado del Lejano Oriente. Se puede mencionar que existen dos rutas de entrada principales que unen a México con su vecino del norte: conexión Miami – Yucatán y Tijuana - San Diego – Los Ángeles, ambas son controladas por grupos mexicanos, quienes a su vez están asociados con las mafias de Centro y Sudamérica.

Se sabe que en México existen cinco organizaciones criminales dedicadas al tráfico de estupefacientes, las que a su vez están vinculadas, con otras actividades criminales el cartel de Juárez, que abarca la denominada ruta central y comprende Oaxaca, pasando por el centro de México hasta llegar a Coahuila y Chihuahua. Tiene enclaves en Nueva York, Houston y Los Ángeles, además, tiene alguna relación con el tráfico que viene de Medellín, Colombia.

---

<sup>362</sup> Marcos Kaplan. "La internacionalización del narcotráfico latinoamericano y Estados Unidos". Relaciones Internacionales, México, FCP y S, UNAM, no. 57. (enero – marzo) 1993, p. 83.

<sup>363</sup> *Ibidem* p. 84.

El cartel de Sinaloa concentra sus actividades en la parte norte de la costa del Pacífico y Sonora, esta organización está estrechamente vinculada con los colombianos, además de que importa cantidades considerables de Tailandia.

El cartel de Tijuana se extiende a toda la Península, hasta llegar a Cabo San Lucas, tiene su conexión básica en California. Otro es el cartel de Jalisco que se extiende a los estados de Nayarit y Colima. Uno más es el de Matamoros o del Golfo, el que se extiende a Oaxaca, Veracruz y Tamaulipas, e introduce marihuana y cocaína a Estados Unidos.

Estos cárteles se originaron en Guadalajara y en Ciudad Juárez. Al principio centraron sus operaciones precisamente en Guadalajara. Posteriormente, se conformaron los otros grupos mafiosos, todos ellos han provocado una violencia sin precedentes en la República Mexicana.

En general, las mafias latinoamericanas empezaron a expandirse en el mercado europeo, a partir de la década de los ochenta. Los carteles colombianos, han promovido los escuadrones de la muerte”, formados por criminales a sueldo. Estos cuerpos reprimen a campesinos, sindicatos, guerrilla, movimientos sociales y políticos, con objeto de eliminar cualquier obstáculo que se les presente en sus actividades ilícitas.

Los principales cárteles colombianos son los de Medellín y Cali. Asimismo, cabe señalar que los narcotraficantes también han abarcado a la guerrilla, es decir los contratan para que cuiden sus siembras de amapola y coca. Las mafias colombianas, han entrado en contubernio con las mafias del sudeste asiático, el Triángulo Dorado, para optimizar de la industria de los narcóticos. Sin embargo, el cartel de Medellín se desintegró por la muerte de su dirigente, Pablo Escobar Gaviria lo que provocó que la organización de Cali se convirtiera en la más poderosa del mundo.

Respecto de Centroamérica y el Caribe, este último ha tenido una posición clave porque su espacio aéreo ha sido utilizado por los narcotraficantes como la ruta de Sudamérica hacia Estados Unidos. Bolivia, Brasil, Chile, Perú, Nicaragua y Ecuador actualmente son productores, traficantes y consumidores de la hoja de coca que procesan químicamente para transformarla en cocaína. Costa Rica es el trampolín de Bolivia y Colombia para enviar la droga a Estados Unidos en forma de pasta y clorhidrato, que se produce en abundancia en los países andinos. Se tiene conocimiento que grandes cantidades de efedrina de Asia y Europa son transportadas a través de Guatemala y México hacia Norteamérica, para la fabricación ilícita de metanfetaminas.

Apoyado en la idea de que México no era consumidor de droga, no se puso atención al exterminio de los campos de marihuana y cocaína que empezaron a surgir en el territorio nacional, para después enfrentar la triste realidad de que sin sentirlo los narcotraficantes y productores se adueñaron poco a poco del territorio mexicano. Al respecto, el gobierno ha manifestado que su política es de colaboración con la administración norteamericana<sup>364</sup>. En el momento en que este problema creció en Estados Unidos, la guerra contra las drogas se inició abiertamente. En la década de los setenta, México incluyó a su fuerza armada en la lucha antidrogas y fue hasta la década de los noventa cuando se consideró un problema de tal magnitud que podía afectar la seguridad nacional. Es necesario poner énfasis en que las acciones que se han emprendido están

---

<sup>364</sup> Ibidem, p. 329.

encaminadas a combatir el problema de la producción, pero no se han diseñado campañas para atacar el consumo.

Si se observa como ha crecido esta actividad, se detecta que fue durante la década perdida, cuando se registró un ascenso considerable del narcotráfico a escala mundial. Uno de los factores que jugó un papel muy importante fue la caída del precio de las materias primas que eran la base de la economía de exportación latinoamericana. Productos como el azúcar, café, algodón, trigo, así como los minerales, estaño, plomo, y hierro; sin olvidar los hidrocarburos, tuvieron un fuerte descenso en sus precios, entonces los agricultores necesitaron una nueva fuente de ingresos y como lo único que sabían hacer era trabajar la tierra, tuvieron que dedicarse a cultivar la marihuana, la cocaína, y hasta la amapola. De esta manera, el cultivo clandestino empezó a subsanar el problema de divisas que había en los países latinoamericanos, como consecuencia de la crisis económica por la que atravesaban las débiles economías de la región.

Otro de los fenómenos que ayudó al desarrollo de estos cultivos fue la pobreza rural de los países del área, provocada por el bajo costo al que se vendían sus productos, así como por la falta de infraestructura para hacer que las tierras de cultivo fueran rentables. Al mismo tiempo la violencia en el campo se fue incrementando y como los campesinos no podían enfrentarse a los poderosos narcotraficantes, acudieron a solicitar su protección a cambio de producir cultivos ilícitos, involucrándose en el narcotráfico por razones de sobrevivencia.

Latinoamérica en la década de los ochenta se convirtió entonces en región productora para abastecer el mercado norteamericano, se ha llegado a considerar que provee: 40 por ciento de la heroína, el 63 por ciento de la marihuana, y el 100 por ciento de la cocaína.<sup>365</sup>

Como ya se mencionó en líneas precedentes, los países andinos han sido los productores y procesadores mundiales de hoja de coca, que en su recorrido hacia los principales centros de distribución en los Estados Unidos ha involucrado a México, Centroamérica y el Caribe como territorios de tránsito, además, ahora se cultiva también en algunos de ellos.

Como es una actividad clandestina, es muy difícil conocer datos al respecto, sin embargo, se estima que en los Andes el número de empleados dedicados a la producción de coca en 1995 oscilaba entre seiscientos mil y un millón quinientas mil personas, de las cuales la mayoría eran cosechadoras, y algunas otras trabajaban en los laboratorios clandestinos, en donde la pasta se convierte en cocaína refinada y alrededor de mil personas dirigían las importaciones y las exportaciones, así como las fianzas<sup>366</sup>, actividad fundamental para estos comerciantes ilícitos que no realizan ninguna transacción sin la fianza previa para “soltar” la mercancía. En una situación semejante realiza la producción del “crack”, que es una forma cristalina de cocaína, pero un poco más barata que la pura, por lo que tiene una mayor demanda entre los jóvenes, y de ahí que su mercado haya aumentado en proporciones importantes.

Entre los países latinoamericanos el que más depende de la producción de cocaína es Bolivia, una de las economías más pobres de la región. Su Producto Nacional Bruto para 1995 fue de

---

<sup>365</sup> N. H. Hardinghays. “Droga y crecimiento económico” en Nueva Sociedad, Venezuela no. 102, 1995.p. 98.

<sup>366</sup> Idem

4 000 millones de dólares, mientras que las ganancias producidas por la droga llegaron a 3 000 millones de dólares<sup>367</sup>. En la misma fuente consultada, la obra de Hardinghays, se destaca que los trabajadores en el negocio de la droga en todo el continente son entre de 2, 5 y 2, 7 millones de empleados, cantidad que está en constante crecimiento sin que pueda contabilizarse exactamente.

Durante la década perdida, para Colombia, la narcoeconomía representó un 23 por ciento del Producto Interno Bruto oficial de 39.5 billones de dólares en 1986; en Bolivia fue del 75 por ciento del Producto Interno Bruto oficial de 3, 900 millones de dólares en 1987, mientras que en Perú registró el 1.4 por ciento del Producto Interno Bruto oficial de 375 millones de dólares para 1987<sup>368</sup>.

Por lo que se refiere a los cultivos de marihuana cabe mencionar que los principales productores son: Estados Unidos, México, y algunos países centroamericanos como Guatemala y Belice.

Con todos estos elementos, México ha tenido que tomar acciones para combatir el narcotráfico, por lo que ha firmado acuerdos con casi todos los países latinoamericanos, (ver anexo 3). Todos estos acuerdos son para combatir el narcotráfico y la fármaco dependencia, sobre todo por considerar que México es un país transitario, y desafortunadamente en donde cada día aumenta el consumo de estas sustancias.

Los países latinoamericanos han realizado grandes esfuerzos para enfrentar el problema del narcotráfico, sin éxito. En Colombia, el gobierno está intentando crear una conciencia pública para prevenir y dar tratamiento a los drogadictos así como reducir el cultivo ilícito de coca. Por lo que se refiere a países como Bolivia y Perú, se están llevando a cabo acciones similares a las de Colombia con el apoyo de organismos internacionales.

México ha recibido gran ayuda económica por parte del gobierno norteamericano para el combate al narcotráfico y se han iniciado algunos programas para disminuir el consumo de drogas entre la población. A partir de 1989 se impulsó un programa de desarrollo rural, sin embargo, resulta muy difícil competir frente al poder económico de los narcotraficantes, quienes contaminan con el soborno tanto a las autoridades como a la población en general.

En Brasil se diseñó un programa para la represión y reducción de la demanda de estupefacientes, que tuvo un costo de 12 millones de dólares, durante los años 90. Por lo que se refiere a países como Costa Rica, Chile, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela, también desarrollaron nuevos proyectos con objeto de detener este cáncer social que cada día avanza sobre toda la humanidad.

En la región del Caribe, el Fondo Monetario Internacional ha aportado importantes cantidades de dinero para combatir al narcotráfico, y junto con la INTERPOL, han diseñado un sistema de telecomunicaciones para la fiscalización del tráfico de drogas. Este sistema se inauguró en 1989, designando a Puerto Rico como su centro regional de operaciones. Es de vital importancia este Centro del Caribe ya que en los últimos tiempos se tiene noticia de que los hombres dedicados

---

<sup>367</sup> Ibidem p. 99.

<sup>368</sup> Idem.

a esta actividad ilícita han seleccionado al Caribe como su principal centro de tránsito en las operaciones clandestinas que realizan.

A continuación se trata el tema de la relación entre México y Estados Unidos en materia de narcotráfico, el primero ha tenido que adecuar sus políticas para frenar la exportación de las drogas hacia su vecino del norte.

A pesar de que la cooperación de Estados Unidos en el asunto del narcotráfico atentaba la soberanía, y que constituía un tópico áspero entre los dos gobiernos, Carlos Salinas, quien tenía mucho interés en que se aprobara el TLCAN, lo incorporó a la agenda México - Estados Unidos, presentándolo como una colaboración, cuando en realidad era una imposición por parte de ese gobierno. Los negociadores del TLCAN enfrentaron grandes dificultades para excluir de la agenda las cuestiones de narcotráfico, pero no lo lograron. Las relaciones entre estos dos países fueron tensando debido a las implicaciones del tema, sin embargo con la firma del tratado de referencia, se distendieron.

Estados Unidos recurrió a validar la teoría de la interdependencia para estar en condiciones de combatir el narcotráfico, en el sentido de que no era posible combatirlo, sin la ayuda de los países productores y exportadores.

De acuerdo con los teóricos de la interdependencia, ésta era la única forma de liquidar las drogas, fenómeno tan nefasto para la humanidad. De ahí que se argumentó que todos los países debían unirse en esta cruzada. En donde la colaboración con el vecino aparecía como necesaria, las campañas mexicanas antinarcóticos serían más eficientes. Según fuera la respuesta mexicana, serviría para allanar el camino para otras negociaciones de mayor importancia entre estos dos países<sup>369</sup>.

Una vez más la ubicación geográfica de México lo colocó en una situación difícil ante el incremento del tráfico de drogas en su territorio agravado porque no contaba con una policía y ejército lo suficientemente capacitados para combatirlo. Como resultado aceptó la ayuda norteamericana y se aumentaron los recursos financieros asignados a las campañas antinarcóticos.

Como ya se anotó a México lo identificaron como territorio de tránsito de estupefacientes, tanto entre sus vecinos como los productores y consumidores, aunque ahora es también un importante productor de marihuana y cocaína.

En la República Mexicana la marihuana se produce en los estados de Sinaloa, Sonora, Nayarit, Colima, Michoacán, Guerrero, Oaxaca, Veracruz, San Luis Potosí y Chihuahua. La amapola se cultiva principalmente en seis estados Sonora, Sinaloa, Durango, Nayarit, Jalisco y Veracruz. La marihuana que se trafica es tanto de origen mexicano como sudamericano. Por lo que se refiere a la cocaína, se produce en México, y también llega de Colombia. La heroína o goma de opio es tanto de producción nacional, como asiática y europea<sup>370</sup>.

---

<sup>369</sup> Ibidem p. 330

<sup>370</sup> Silvia Vélez Quero "Narcotráfico y los retos de la soberanía". Relaciones Internacionales, México, FCPy S. UNAM, no. 72 (octubre- diciembre) 1996, p. 79.

Después de la promulgación del Convenio de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de los Estupefacientes y Substancias Sicotrópicas de 1988, el gobierno mexicano comenzó a realizar acciones significativas en la materia. En el periodo comprendido entre 1988 y 1994, se produjo principalmente marihuana, goma de opio y heroína cruda. Se calcula que cada hectárea de marihuana produce en promedio 800 kilogramos, para lo que se requiere un kilogramo de semilla. El cultivo de droga se realiza dispersando la semilla, por ello se emplean defoliantes químicos para erradicarla.

Varias secretarías de Estado intervinieron en la elaboración del Programa Nacional para el Control de las Drogas 1989 – 1994, en el cual se establecieron las líneas de acción del Estado mexicano que eran abatir el narcotráfico y la fármaco dependencia. Se pretendió preservar la integridad física y mental de la población, en cuanto a que las adicciones afectaban al sector mayoritario compuesto por jóvenes. Dar seguridad a la población, protegiendo las estructuras e instituciones políticas, económicas y sociales de las organizaciones delictivas. Crear un frente común, un movimiento social contra las drogas a nivel tanto interno como externo, a través de la cooperación y la solidaridad con la comunidad internacional para, de esta manera, formar una cultura de rechazo a las drogas<sup>371</sup>.

Esta campaña ha estado dirigida básicamente a la lucha antinarcóticos, pero sus artífices no se preocuparon por la rehabilitación de los consumidores, aspecto de vital importancia ya que la cantidad de consumidores era muy grande y, por desgracia, continúa aumentando.

El gobierno estadounidense, apoyaba este tipo de acciones fuera de su territorio, no así el mexicano y los de otros países latinoamericanos que se limitaban al combate dentro de su territorio.

Ahora al tráfico de marihuana, cocaína y heroína, hay que agregar el de sustancias psicotrópicas que se producen en los países industrializados.

Las medidas que Estados Unidos ha tomado, son de carácter legislativo y en ocho estados ya se aprobó el consumo de la marihuana para usos medicinales, además, la drogadicción se considera un problema de salud pública y cuando se aprehende al consumidor se le proporciona un servicio de rehabilitación, a diferencia de otros países en donde se le envía a prisión.

Estados Unidos apoya otros programas de combate al narcotráfico como es el caso del Plan Colombia, en donde se está violando la soberanía de ese país y la de sus vecinos con la invasión de tropas estadounidenses, bajo el supuesto título de asesores, sin embargo, el gobierno mexicano ha permanecido al margen de estos hechos, no como en el pasado cuando de inmediato invocaba sus principios de política exterior que le valieron el título de líder de América latina frente a Estados Unidos. Con esta actitud demuestra una vez más su subordinación hacia su nuevo socio comercial.

Plan Colombia, fue propuesto por el gobierno colombiano e instrumentado por el de Estados Unidos, incluye a Brasil, Bolivia, Ecuador, Panamá y Venezuela, países que han protestado porque con el argumento de combatir al narcotráfico sus territorios se violan de manera cotidiana, y por lo tanto, su soberanía nacional. Además, como la guerrilla colombiana, está financiada por los

---

<sup>371</sup> “El esfuerzo de México en el control de drogas”<sub>2</sub> Procuraduría General de la República, México ( diciembre – junio) 1993. p. 6.

narcotraficantes y tiene su base de operaciones en la selva, con frecuencia traspasa las fronteras colombianas, y, con el pretexto de perseguirlos, los norteamericanos violan el suelo de otras Naciones.

No debe perderse de vista que a la economía y a las sociedades criminales corresponde, además, el surgimiento de una narcopolítica, es decir de una esfera política propia al narcotráfico, que tiende a influir y a pasar sobre la sociedad política y sobre el Estado, desde fuera y en su interior, que amenaza con someter, absorber y eventualmente desplazar a una y otra<sup>372</sup>.

El líder del otrora insurgente movimiento M 19, Antonio Navarro Wolf, visitó a México durante el 2000 para entrevistarse con diversas personalidades como Gabriel García Márquez, altos funcionarios del gobierno mexicano, representantes de Amnistía Internacional, así como de otras organizaciones de derechos humanos, para integrar un frente latinoamericano que no permita que se mezcle la lucha antidrogas con la contrainsurgencia.

Navarro Wolf destacó que al momento de concebirse el Plan Colombia en 1998, “era una especie de Plan Marshall, de inversiones para las regiones más pobres del país, y donde había presencia guerrillera, era una especie de acompañamiento de inversiones al proceso de paz, y programas de desarrollo alternativo en donde había cultivos ilícitos<sup>373</sup>”.

Pero esta “primera versión”, aprobada por el Congreso colombiano, se modificó en julio del 2000, cuando el Congreso de Estados Unidos sancionó la ley 106 mil 246, en la que se mezcló antinarcóticos y contrainsurgencia. Entre 1995 y 1998, las Fuerzas Armadas revolucionarias de Colombia (FARC), la insurgencia más importante del país sudamericano obtuvo una serie de victorias consecutivas, en ese momento Estados Unidos empezó a involucrarse.

Advirtió que el proceso de paz pende de un hilo, sin embargo, calificó como positivo el acuerdo del gobierno con la segunda fuerza guerrillera más importante del país, el Ejército de Liberación Nacional, para establecer un esquema de paz.

Para este hombre que dejó las armas hace poco más de una década, la segunda versión del Plan Colombia, se encontró con los campesinos del sureño departamento de Putumayo, dispuestos a erradicar sus cultivos de hoja de coca. En la medida que ese Plan colombiano – americano, llegue a la práctica y se encuentre con la decisión de la gente del Putumayo de no-coca, no-fumigación, empezará a abrirse una tercera vía que todavía es muy inestable.

Con todo, agregó, en diciembre del 2000 se firmó un acuerdo para la erradicación voluntaria de 1500 hectáreas de cacaos en Putumayo. De esta forma se preparó la firma de otro acuerdo con el mismo fin<sup>374</sup>.

Por otra parte, Colombia enfrenta otros problemas además del narcotráfico, como son los paramilitares (Autodefensas Unidas de Colombia), que están para asesinar gente desarmada y no

---

<sup>372</sup> M. Kaplan. op., cit., p. 75.

<sup>373</sup> Idem

<sup>374</sup> Marcela Aldama. “La Ecuación del Plan Colombia”. La Jornada, México, martes 16 de enero 2001, p. 26.

combaten a la guerrilla. Es decir que, además de la guerrilla, las fuerzas de paramilitares, son otro obstáculo más para la pacificación de este país. En los últimos tiempos esta tercera fuerza se ha asociado también al narcotráfico.

En los países de América del Sur, el narcotráfico ha penetrado inclusive a las altas esferas de la política como es entre los diputados, como se mencionó al principio de este apartado. Por otro lado, las organizaciones criminales se dedican no solamente a la producción y comercialización de la droga, también están involucradas en el tráfico de armas, en secuestros, etcétera, es decir son redes del crimen organizado, que se extienden por todo el mundo y están vinculadas entre sí.

Para concluir, puede decirse que cada día se hace más difícil combatir a estas organizaciones criminales, el Estado es insuficiente para enfrentar a los narcotraficantes. Como crece constantemente, no se puede erradicar en la actualidad pero si se puede controlar. Para los países latinoamericanos que están enfrentando a un problema de dimensiones mundiales, el asunto es muy complejo porque no pueden resolverlo de manera aislada, sino sumando esfuerzos.

Los países vecinos de Colombia: Panamá, Brasil, Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela, están llevando a cabo reuniones para evaluar el Plan Colombia, diseñado por Estados Unidos y que posteriormente fue visto con simpatía por la Unión Europea. Supuestamente, este Plan combate al narcotráfico para desvincularlo de las fuerzas guerrillera de Colombia. Las guerrillas, por supuesto protestan, señalando que es una intervención militar norteamericana. El objetivo del presidente Clinton "contra la droga y a favor de la paz"<sup>375</sup>, no fue bien aceptado. Los fantasmas de Vietnam y de El Salvador andan sueltos en los plantíos de coca y por eso los países vecinos de Colombia están preocupados<sup>376</sup>.

Las naciones limítrofes de Colombia tienen varios temores, consideran que el conflicto colombiano puede ser exportado a sus territorios con la llegada masiva de refugiados, mezclados con guerrilleros y perseguidos por fuerzas colombianas (asesorados por consejeros estadounidenses). Les inquieta que al no poder cultivar la droga en Colombia, los narcotraficantes se trasladan a otros países como Ecuador o Perú. Por otra parte, países como Ecuador, Venezuela, Panamá, etcétera sufren el problema de los refugiados colombianos, quienes están saliendo de su tierra por todos los conflictos que el narcotráfico ocasiona.

Colombia, Estados Unidos y Europa destinaron un fondo de 7 500 millones de dólares para que soldados colombianos, entrenados por estadounidenses, protegieran a la policía mientras fumiga los plantíos. El dinero se gasta además, en sustitución de cultivos para los campesinos<sup>377</sup>. El solo anuncio del Plan ha provocado un gran revuelo entre todos los involucrados. En la mente de los vecinos está la idea de que el conflicto se está internacionalizando.

Campesinos de Putumayo, población al sur de Colombia y que cuenta con grandes extensiones de cultivo de coca, manifestaron "nosotros los de abajo queremos saber a que leyes nos acogemos. Nos están matando, ultrajando. Así vengan gringos, paramilitares, guerrilla, gobierno,

---

<sup>375</sup>Jean Meyer. "Colombia con o sin plan". *La Jornada*. México. Jueves 23 de noviembre 2000, p. 28.

<sup>376</sup> Idem.

dictadura, queremos un solo patrón. En esta región se mencionó una cifra de 50 000 hectáreas de coca, con 350 000 habitantes, 1 500 miembros de las FARC, 600 paramilitares y 1 000 de gobierno, entre políticos y soldados. Los violentos pugnan por el control de la cocaína y los pacíficos, como siempre, son las víctimas atrapados entre dos, tres, quien sabe cuántos fuegos<sup>378</sup>. Ya se puede hablar de dos millones de desplazados colombianos, cantidad que de continuar, la misma tendencia irá en aumento.

Hasta hace algunos años, la gente de las ciudades colombianas no se preocupaba por el narcotráfico, estaban acostumbrados a vivir con la violencia porque no afectaba a la mayoría de la población, reaccionaban cuando había asesinatos espectaculares, atentados terroristas, actos de pandilleros juveniles urbanos (sicarios), no se daban cuenta de que la guerrilla y contra guerrilla crecían ni tampoco de la expansión del cultivo de la droga. Es ahora cuando los colombianos están descubriendo la gravedad del problema. Los gobiernos de los países que no son vecinos de Colombia pretenden ignorar la situación, pero no puede negarse que el problema está tomando grandes dimensiones, el conflicto atañe a toda la región, por ello no debe abandonarse a estos países.

En cambio, los Estados limítrofes que tienen el mismo problema como Bolivia, han emprendido algunas acciones concretas como lo declaró en su momento, el viceministro de la Defensa Social, Eduardo Sfeir, “el gobierno del presidente Hurgo Banzer establecerá varios anillos antidrogas para impedir el ingreso de droga peruana y de narcotraficantes y guerrilleros colombianos, en el contexto de un denominado Plan Colombia – Bolivia<sup>379</sup>. La disminución de la oferta de cocaína boliviana por su alto costo, así como su nivel de pobreza, han determinado que no se utilice como centro de abastecimiento, sino solo como puente para transportar la droga peruana a las Naciones vecinas. El Plan Colombia – Bolivia, busca cerrar el paso ante un eventual desbande de narcotraficantes y guerrilleros colombianos. También se propone impedir el ingreso de los químicos para procesar droga desde países vecinos, así como de la cocaína del Perú, cuyas mafias utilizan a Bolivia como ruta de tránsito hacia: Brasil, Argentina, Chile y Paraguay. Para poner en marcha este proyecto se instaló un circuito de radares proporcionado por Estados Unidos, además, se pidió la donación de dos aviones de guerra para interceptar a narcotraficantes. En América del Sur las fronteras colombianas más vigiladas son las de Bolivia, Brasil y Perú.

Por lo que se refiere a Estados Unidos la lucha contra el narcotráfico se realiza en estrecha cooperación, como consecuencia de compartir la frontera, que es además, uno de los cruces más utilizados por los traficantes de enervantes y sustancias psicotrópicas.

Una crítica que se hace constantemente es que los gobiernos latinoamericanos se han preocupado por combatir al tráfico de enervantes, pero que no han formulado políticas de salud para tratar a las personas adictas y rehabilitarlas, o bien, que no han promovido campañas para evitar el

---

<sup>377</sup> Idem

<sup>378</sup> Idem.

<sup>379</sup> “ Ayuda económica de EU. Bolivia fijará anillos antidrogas: Banzer.” *La Jornada*, México, Agencias A FP y AP, jueves 1º. De febrero 2001, p. 25.

consumo de las mismas, pero como ya fue señalado sus políticas han obedecido a la subordinación, en esta materia, respecto de Estados Unidos.

## Conclusiones

En este trabajo se ha tratado de realizar un examen sobre los distintos periodos históricos en que se fue configurando la política exterior de México y bajo qué condiciones. Para entender el desarrollo de la política exterior se recurrió a los antecedentes históricos ya que en primer lugar se tienen que conocer los hechos que motivaron las actitudes internacionales de este país. En el caso mexicano, como en muchos otros la ubicación geográfica ha sido determinante para la formulación de la política exterior. Esa misma situación que forjó su historia, junto con la geografía son dos hechos que van de la mano y que permiten explicar el porqué de las situaciones que este país ha vivido desde el momento mismo en que surgió a la vida independiente y que empezó a llevar a cabo ciertas acciones internacionales para lograr su fin último, en ese momento, que era el reconocimiento como nuevo Estado Nación.

En general la vecindad geográfica trae consigo relaciones problemáticas para todos los Estados. Los dos países colindantes están siempre alertas ya que perciben como una amenaza todo cuanto proviene del vecino. Para México, el hecho de encontrarse entre dos mundos: al norte Estados Unidos, país con un espíritu expansionista desde el momento mismo en que surgió a la vida independiente, con su doctrina Monroe y con la idea firme de que su destino manifiesto era abarcar el continente; y al sur Latinoamérica, conjunto de países débiles con infinidad de problemas sociales, condicionantes que permitieron que México desarrollara una política exterior pragmática, reactiva, fundamentada en la defensa del derecho y de las causas justas, ya que como potencia media tuvo la necesidad de enfrentarse a países industrializados con intereses muy definidos en sus recursos naturales.

En el otro lado de la frontera se encuentra un mundo mestizo, católico, con un sentido de destino que confía en la Providencia para la solución de los problemas graves, que trabaja para vivir y está convencido de que la salvación se alcanzará en otra vida no terrenal. Las dos formas de percibir el mundo se han enfrentado desde los tiempos de la rivalidad anglo española. El haber sido un país colonial, su origen, cultura, procesos, identidad, relaciones con Estados Unidos y problemas sociales marcaron a México hacia un destino común con América Latina. En el caso mexicano la geografía pone en contacto una realidad brutal, la riqueza y la pobreza.

La población estadounidense se constituyó de la confluencia de múltiples pueblos, sin embargo en su cultura predominan las ideas calvinistas, con su culto al trabajo, su aprecio a los logros materiales y su convicción de un mundo dividido entre elegidos y condenados.

El hecho de que las trece colonias norteamericanas se hayan independizado antes, y logrado establecer exitosamente un sistema político, los Estados Unidos se constituyeron en un modelo para sus vecinos del sur. Pero lo doloroso fue descubrir que esas instituciones y los logros estadounidenses los colocaron ante el dilema de ver cómo su modelo se convirtió en enemigo y derivó en una guerra injusta, habiéndosele arrebatado a México la mitad de su territorio. El problema interno fue su debilidad política debido a que el Estado aún no estaba estructurado.

Dirigida por capaces estadistas, por la fama de su prosperidad y las garantías de libertad, la joven Nación estadounidense se convirtió en un verdadero imán para miles de inmigrantes europeos. Por el contrario la Nueva España, además de padecer la descapitalización debido a los préstamos voluntarios y forzosos promovidos con motivo de la guerra de independencia de su metrópoli, invadida por los ejércitos de Napoleón, lo cual tuvo un verdadero carácter de revolución, no logró alcanzar ningún proyecto de desarrollo nacional. La debilidad estatal dio como resultado la debilidad económica.

A raíz de la Revolución Mexicana, como respuesta al régimen de explotación de Porfirio Díaz, movimiento que recogió todas aquellas vivencias del pasado que tanto lastimaron al pueblo mexicano, que lo humillaron y lo despojaron de las riquezas que la naturaleza le brindó generosamente y por la experiencia de las intervenciones que cercenaron la mitad del territorio, Venustiano Carranza elaboró su célebre doctrina. El movimiento revolucionario permitió profundos cambios estructurales de carácter económico y social debido a que se modificaron las relaciones de poder. En este periodo el factor más importante fue que la política del Estado mexicano se consolidó internamente, lo que le permitió asumir una práctica internacional sólida.

Las primeras acciones que realizaron las potencias extranjeras, durante y después de la Revolución Mexicana, fueron para reclamar la protección diplomáticas de sus nacionales, así como de sus propiedades, tratando de violar la soberanía y las leyes nacionales. Varios elementos confluyeron en estas reclamaciones, el reconocimiento de otros gobiernos, las exigencias de protección a extranjeros y la deuda externa, así como el alto grado de participación de la inversión norteamericana en los sectores más dinámicos de la economía mexicana, por lo que el gobierno carrancista tuvo que establecer bases jurídicas que en el futuro regirían las relaciones de México con el exterior. Este marco legal quedó plasmado en el artículo 27 constitucional en el que se otorga al Estado el papel de rector de la actividad económica, regulando los capitales foráneos. La premisa fundamental de esta doctrina era la necesidad de la liberación económica de los países subdesarrollados mediante la reconquista del control de sus recursos naturales en ese momento en manos y al servicio de intereses extranjeros, así como la industrialización.

Como origen y resultado de esa propuesta nacionalista hecha por Carranza, se requería el apoyo y la voluntad expresa de los países latinoamericanos explotados desde su nacimiento por las grandes potencias, para que se luchara por un nuevo sistema internacional basado en el respeto a tres 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.

Este presidente tomó muy en cuenta la situación de los países latinoamericanos que constantemente recibían reclamaciones por parte de las potencias establecidas en su territorio para lograr que se diera a los nacionales de éstas una situación de privilegios en su calidad de inversionistas y propietarios, la Doctrina Carranza recogió las tesis de la llamada Doctrina Calvo, que proponía la igualdad jurídica de los nacionales y extranjeros por lo que a derechos de propiedad se refería. Desde esta perspectiva, si el capital extranjero deseaba aprovechar las oportunidades existentes en los países latinoamericanos, debería someterse plenamente a la legislación nacional y

correr los mismos riesgos que el capital nacional y no pretender, como efectivamente era el caso, un estatus especial en función de la diferencia de poder entre la Nación donde se originaba el capital y el país donde se invertía.

Por lo anterior, se elevaron a la categoría de principios de la política exterior la no intervención, la igualdad jurídica de los Estados, así como el respeto a la soberanía de los Estados, con un espíritu nacionalista. Planteamientos que más adelante quedarán plasmados en la Carta de las Naciones Unidas. Por otra parte, uno de los puntos centrales fue la llamada solidaridad latinoamericana que existe desde el momento mismo en que México nació a la vida independiente.

Los años que le siguieron a la Revolución mexicana sirvieron para pacificar el país y acabar con las diferentes facciones políticas, hasta llegar a la época de Lázaro Cárdenas, en donde se enfrentó un nuevo problema, la nacionalización del petróleo, lo que ocasionó algunas fricciones con los extranjeros que intervenían en esta área, pero gracias a las condiciones que imperaban en ese momento en la escena internacional fue posible llegar a un acuerdo de indemnizaciones con las empresas transnacionales que se ocupaban de esos sectores estratégicos de la economía nacional.

El gobierno cardenista fue el primero que tuvo en México un proyecto de Nación, a través de su plan sexenal, durante este periodo la política nacional y la exterior tuvieron una particular congruencia expresada en una serie de consideraciones de orden social, legal y democrático. En este caso los intereses de la mayoría fueron los que guiaron las decisiones gubernamentales en el exterior. Uno de los grandes logros fue la nacionalización petrolera, para lo que era indispensable efectuar cambios sustantivos en la economía del país y en la naturaleza de sus relaciones con el exterior. En este caso, se trató de fortalecer internamente al país elevando el nivel económico y social de la población a través del reparto de tierras y promoviendo la organización de los trabajadores industriales y agrícolas. Así como implantando el proceso de industrialización por la vía de expansión hacia adentro, es decir el modelo de sustitución de importaciones que tuvo éxito durante varios sexenios hasta que se agotó en la década de los setenta. En el terreno internacional la expropiación petrolera constituyó uno de los puntos culminantes del nacionalismo de la Revolución mexicana, y a la vez la clausura de un ciclo histórico.

Una vez aceptado por la comunidad internacional que la nacionalización del petróleo era inminente y que México tenía el derecho de hacerlo, el Estado mexicano contó con una nueva capacidad, la que le permitió, después de la Segunda Guerra Mundial, poner en práctica los principios doctrinarios que había formulado a través de su experiencia histórica y que le habían permitido una cierta independencia política respecto de Estados Unidos.

Por otra parte, la Segunda Guerra Mundial trajo algunos beneficios económicos a México, los que le dieron una cierta estabilidad económica, que fue la que le permitió, posteriormente, tener una política exterior independiente, por medio de la cual se erigió en el líder de la América Latina y encabezó conferencias como la de Chapultepec que permitió afinar algunos detalles para la creación de organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas, en el ámbito regional, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, conocido como el Tratado de Río, la Organización de Estados Americanos. Posteriormente, durante la llamada Guerra Fría, fue el

principal promotor de la desnuclearización de la América Latina, lo que culminó con el Tratado de Tlatelolco, que en su momento fue muy importante debido a que impedía que se volviera a presentar una amenaza como la Crisis de los Misiles en 1962 en territorio latinoamericano y que tuvo al mundo al borde la Tercera Guerra Mundial.

La estabilidad política que alcanzó México en los años que le siguieron a la Segunda Guerra Mundial, le permitió ser punta de lanza de América Latina frente a los Estados Unidos ya que en todas las intervenciones militares que se presentaron durante la Guerra Fría, México siempre levantó la voz, para protestar por la violación de los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos, lo que le valió el título de líder de Latinoamérica. Más tarde, en la década de los años ochenta, cuando Centroamérica presentó una gran inestabilidad política por los movimientos sociales que reclamaban un mejor reparto de la riqueza, México, junto con Colombia, Venezuela y Panamá, promovió al Grupo de Contadora para la pacificación del área. Lamentablemente, en la actualidad se puede constatar que fue una paz muy endeble la que se firmó ya que los problemas de pobreza no han sido resueltos, pero el mérito del grupo fue el de haber terminado con la guerra en la que se estaban matando hermanos, además de que por primera ocasión, se buscó una solución sin la participación de Estados Unidos.

Si bien las relaciones que México ha mantenido con América Latina, hasta la década de los ochenta, tuvieron una constante que se denomina solidaridad latinoamericana, no se puede decir lo mismo con Estados Unidos ya que se encuentran momentos de acercamiento así como de distanciamiento. Cuando México ha tratado de denunciar las interferencias de esa potencia en los asuntos de América Latina ha habido una respuesta estadounidense que pone distancia entre los dos países, es decir todo aquello que obstaculiza los intereses norteamericanos no es bien visto.

Durante la presente investigación se comprobó que por largo tiempo, la política exterior de México hacia América Latina estuvo apegada a la observancia de los principios que la caracterizaban: no intervención y libre autodeterminación de los pueblos. Principios que fueron la base de la diplomacia del Estado mexicano en sus relaciones con el exterior, sin embargo a partir de la década de los ochenta, la política exterior cambió de manera radical. Desde la perspectiva económica, dicho cambio se explica por el fuerte deterioro que experimentó la economía mexicana durante la llamada década perdida, pero desde la óptica de la política misma, ello no tiene justificación. Menos aún cuando los tradicionales principios de la política exterior fueron elevados a rango constitucional durante el régimen de Miguel de la Madrid. Así la ambivalencia y contradicciones que a veces se observan en el manejo de la política exterior de México, obedecen al pragmatismo adoptado por los recientes gobiernos mexicanos en su afán de acercarse más a Estados Unidos sin importar los costos que ello le signifique a México en sus relaciones con América Latina, así como con otros países, donde gozaba de un gran reconocimiento internacional.

Durante el decenio de los ochenta, en la búsqueda de soluciones a sus problemas los países de la región se fragmentaron para negociar independientemente los respectivos problemas de su deuda externa y en ese camino México se separó del resto de América Latina abandonando su papel de defensor de los derechos de los países de la región. Redujo su ámbito de acción, en el campo

internacional, a las cuestiones económicas, comerciales y financieras y se encaminó cada día más a fortalecer sus relaciones con Estados Unidos hasta llegar a la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. A raíz de la renegociación de la deuda externa, los términos fueron impuestos por los bancos y las organizaciones financieras internacionales. Ante esto México tuvo que reorientar su política interna y, consecuentemente su política pasó de un modelo proteccionista a uno abierto, cumpliendo con los preceptos del Consenso de Washington.

Ahora bien, durante el período referido, es verdad que las cuestiones económicas dominaron la política exterior de México, sin embargo no hay que olvidar que tuvo una destacada participación en la pacificación de América Central, en colaboración con Colombia, Panamá y Venezuela. Así como hay que hacer referencia al mecanismo de concertación política llamada Grupo de Río.

Si bien el presidente De la Madrid inició la apertura económica, y negoció los términos de la deuda externa sobre la base de la capacidad internacional que el petróleo le dio al país, Carlos Salinas de Gortari centró la política exterior en tres ejes fundamentales: deuda externa, comercio e inversiones. Estos temas fueron los que dominaron la agenda internacional de México, no obstante en el momento en el que este país se integró al TLCAN tuvo que incluir en su agenda diplomática otros temas que son de interés también para Estados Unidos.

Como una consecuencia de su integración al bloque de América del Norte el país sufrió una pérdida de soberanía y tuvo que subordinarse económicamente y así durante el periodo presidencial 1988 – 1994, se le dificultó al gobierno mexicano seguir apelando a sus principios básicos de política exterior como son la no intervención y a la autodeterminación para evitar la discusión de temas como la falta de democracia, el poco respeto a los derechos humanos o al medio ambiente, el manejo de las migraciones y la cooperación internacional, incluso en temas polémicos como las intervenciones colectivas con propósitos humanitarios.

Por otra parte, el mundo sufrió cambios importantes a raíz de la caída del muro de Berlín, en el momento en que fracasó el socialismo real y las empresas transnacionales se apoderaron del escenario internacional, los temas económicos tomaron un gran impulso transformándose sustancialmente la agenda internacional con tópicos que afectan al mundo en desarrollo pero que son ocasionados en su gran mayoría por los países altamente industrializados. En esta nueva agenda se incluyeron temas como el calentamiento de la tierra, la conservación de las selvas y los bosques, la protección de la flora y la fauna, problemas de salud pública que incluyen las drogas y el sida. En el caso de México que aún presenta rasgos de país en desarrollo ha tenido la necesidad de manejar, además, los viejos temas de la agenda internacional, tales como la migración y los derechos humanos.

Con el nuevo orden internacional, en donde México quedó insertado al TLCAN ha sufrido una pérdida en su soberanía debido al hecho de que cualquier controversia que se presente con algunos de sus asociados debe llevarse a paneles internacionales, lo que va en contra del artículo 27 constitucional y de la Doctrina Calvo. En el capítulo XI se abre la puerta para que el gobierno mexicano, en caso de ser demandado por particulares, pueda ser llevado a instancias internacionales bajo normas distintas a las del país.

Finalmente si se parte del supuesto de que el interés nacional de un país debe estar basado en las necesidades y anhelos que el pueblo exige en forma genérica y que es el objetivo fundamental y factor determinante y final de la política exterior que sirve de guía a los creadores de decisiones de un Estado, y que persigue el bienestar nacional, supervivencia del Estado y seguridad del mismo, los temas que se abordan en la agenda internacional dan prioridad a los asuntos económicos y no satisfacen las necesidades más que de un pequeño grupo de empresarios transnacionales o de la elite gobernante, olvidando a la mayoría de la sociedad mexicana que cada vez ve más disminuidas sus posibilidades de progreso y de alcanzar un bienestar económico que le permita una mejor vida para ellos y para las generaciones futuras. Por otra parte, agudos problemas de desigualdad económica no solamente persisten sino que se han acentuado al haber integrado al país al centro industrial del norte.

El caso mexicano debe servir de ejemplo para el resto de América Latina ya que a pesar de haberse integrado al TLCAN, y acentuado su dependencia los viejos problemas de pobreza y subdesarrollo, además de todo lo que ello implica, no han sido resueltos. A México no le ayudó en su problemática alejarse del principio de la solidaridad latinoamericana, por lo que se hace necesario repensar las soluciones para la región ya que la concreción del ALCA en el 2005, solamente acentuará las diferencias como sucedió en el caso mexicano con su integración al bloque del norte. La región debe enfocarse en primer término a fortalecer sus economías a escala nacional y posteriormente en una integración de la América Latina y el Caribe para de esta manera hacer frente a las presiones de Estados Unidos. Una vez que se hayan fortalecido internamente los países latinoamericanos tendrán una gran capacidad internacional lo que les dará una gran fuerza de negociación para insertarse en mejores términos en la globalización con sus grandes recursos naturales. Un país económicamente fuerte lo es también en el aspecto político.

## ANEXO 1

Fragmento del discurso pronunciado por el diputado Carlos María Bustamante ante el Congreso de la Unión, el 31 de marzo de 1823.

“Señor – dijo Bustamante- los grandes acontecimientos de los imperios siempre se señalan y marcan en la historia con actos de beneficencia y libertad. El de la libertad de V. Soberanía debe ocupar un lugar muy distinguido en nuestros fastos gloriosos, que llene de regocijo a nuestros postreros. Hasta ahora el territorio de Guatemala. No tiene motivos para bendecir nuestra independencia, sino para execrarla. Sus hijos gimen unos en las cárceles, y otros derraman su sangre en la campaña por defender los derechos de su libertad e independencia. Para enjugar lágrimas tan doloridas, suplico a V. Soberanía mande que el general Filisola y todos los jefes que con título de protectores de aquellos pueblos, les están haciendo una guerra desastrosa, principalmente en la provincia de San Salvador, suspendan toda hostilidad. Que se reúnan en la capital de Guatemala diputados de sus provincias, para que en ella, o en donde gusten, deliberen con plena libertad, si gustan o no adscribirse al territorio mexicano; si lo quieren hacer, digan bajo que condiciones o pactos. Que asimismo en dicha junta consulten y tomen cuantas medidas juzguen a propósito para reanimar su industria y comercio; así como para proporcionarse toda la libertad y seguridad que necesiten a su bienestar, allanándola cuanto puedan para los fines indicados, no menos que para facilitar su comercio interior, obstruido por la guerra. Que inmediatamente se pongan en libertad cuantos presos haya por opiniones políticas, y la formación de causas por tal motivo no pueda ser óbice a los procesados para obtener empleos en sus respectivas provincias de Guatemala, por su resistencia a unirse a México; a una comisión, para que examinándola detenidamente, consulte a V. Soberanía lo que parezca a la posible brevedad, por asunto que exige un pronto y favorable despacho. México 31 de marzo de 1823”<sup>380</sup>.

## ANEXO 2

Comentarios del enviado especial del general Rayón a Sudamérica, Tadeo Ortiz:

“Cuando el gobierno de México siguiendo las nociones de la sana política, y los principios de los intereses generales de América, imaginó enviar por Acapulco diputados encargados de negociar alianzas con Europa, no pudo olvidar ni dejar de contar con los gobiernos libres de América del Sur, contándolos como sus aliados, o como mejor decir como sus caros e íntimos hermanos.

Sus diputados debían tocar en Nueva Granada y Chile, y de allí pasar a Buenos Aires, para ofrecer los preliminares de una grande y única alianza americana y acordarse de convenir respeto a las relaciones con las potencias extranjeras.

Las circunstancias sumamente difíciles, las vicisitudes de una revolución, y sobre todo la suma escasez de embarcaciones, inutilizaron en México un proyecto que hubiera dado a nuestra revolución y a la causa general de América un carácter y fuerza respetable y majestuosa.

---

<sup>380</sup> Política Exterior de México. 175 Años de Historia, op., cit., tomo 1, p. 28.

Los habitantes de México, descendientes de los mismos padres que poblaron estas provincias, conservan el mismo idioma, religión, usos, costumbres y carácter de estos pueblos; México, antes de formar un plan de relaciones con Europa, quiso establecerlas, comunicar y combinarse con la América del Sur considerando estas soberanas repúblicas como a sus hermanas naturales y primeras amigas íntimamente ligadas a sus intereses; los principales rasgos de su historia, los grandes hombres que ella ha producido, ya sean ante el arte de gobernar, ya en las operaciones militares, han sido imitados como modelo y objeto de admiración a pesar de las pocas nociones que de ellos ha habido en México.

El origen de América del Sur y México tiene tanta semejanza que la historia de una es la copia de la otra; los mismos principios, las mismas circunstancias, los mismos males que obligaron a tomar las armas a la América del Sur forzaron a México en situación más delicada a defender sus derechos y a jurar con un valor y un esfuerzo de que hay pocos ejemplos, a morir o ser libres; no hay ciudadano ilustrado en la América del Sur por poco versado que esté en nuestra historia que no esté obligado a confesar la constancia y heroicidad mexicana. México, con más obstáculos que Venezuela, Nueva Granada, Chile y Quito, nunca sucumbió, y en honor del patriotismo americano, su revolución se debe mirar, como la acción más brillante e inmortal, acción revestida del voto y aplauso del género humano, y justificada por los decretos irrevocables del cielo, que permitiendo la amargura no ha dejado de deparar hombres que por sus virtudes, constancia y proezas llevarán al cabo la empresa.

Hay otra circunstancia que en este siglo tiene aún más influencia que las demás para formar amistades nacionales y recíprocas, aunque entre nosotros no tenga por ahora tanta fuerza por llamarnos la atención otros asuntos más importantes y sublimes: quiero hablar del comercio, de este grande y poderoso interés. Las repúblicas de la América del Sur ya sea considerándolas confederadas, o ya unidas a un centro (que en mi opinión) con la experiencia y el tiempo será su resultado, inspirarán a sus súbditos un vasto comercio con México, en las costas del Pacífico que ya ha enriquecido a Guayaquil, Quito y Caracas y aún Lima y Chile participarán de un gran negocio. Por otra parte, México, situado en el centro de América, parece destinado para el emporio del comercio, por sus excelentes puertos (hacia) el sur más bien que en el norte, invita a muchas especulaciones mercantiles a los ciudadanos de esta república. Vuestra Excelencia conoce muy bien el sistema general, y los progresos continuos de todas las partes del globo en esta materia para que me dispense desenvolverlo; no obstante no debo omitir que la comunicación de ambos mares, posible en el centro de México o en la parte del sur de sus provincias, puede presentar un brillante aspecto al comercio de toda esta América e inspirarle una inclinación particular a la unión con México. Todas estas consideraciones obligan a la América del Sur a intentar los más grandes sacrificios para auxiliar con su influjo, su crédito y sus negociaciones a México.

Sí pues la conformidad de religión, de gobierno, de idioma, origen, usos y costumbres primitivas; si pueden formarse un motivo y atractivo para relaciones y alianzas políticas y permanentes; si los intereses generales de la América están tan íntimamente ligados, el infrascrito se

lisonjea que en todos estos puntos la unión es tan evidentemente natural entre las dos Américas, concentrará todos sus esfuerzos como punto de apoyo.

Si pues la conformidad de religión, de gobierno, de idioma, origen, usos y costumbres primitivas; si pues los intereses de comercio, los más extendidos y durables pueden formarse un motivo y atractivo para relaciones y alianzas políticas y permanente; si los intereses generales de la América están tan íntimamente ligados, el infrascrito se lisonjea que en todos estos puntos la unión es tan evidentemente natural entre las dos Américas, que concentrará todas sus fuerza como punto de apoyo en México, pudiera ser que extinguirse su evolución, y se emancipase allí con la fuerza, y un príncipe de su dinastía. La América del Sur no estaría en seguridad mientras que sus enemigos mortales ocupasen un imperio como México; los infinitos recursos de aquel opulento país los mismos héroes, se convertirán evidentemente por la fuerza y abatimiento en verdugos de sus hermanos y amigos del sur; tales son los males de la guerra civil y tal es el resultado que estas repúblicas deben prever y prevenir, la fuerza disponible de una población de siete millones de habitantes después de una guerra intestina es y debe ser temible: la tenacidad y destreza que caracteriza al español sorprendería, y atacaría por las costas de ambos mares la libertad de estos pueblos, mantendrían la intriga, y molestarían de mil maneras; una rápida ojeada sobre la topografía de México convence de esa verdad; es pues claro que América del Sur por el interés general y particular debe anticipar sus medidas y evitar un incidente tan contrario a su seguridad; en esta materia no hay medio, o bien toda la América es libre, o todos los males se prolongan por mucho tiempo.

Pues es evidente y cierto que por una parte los mexicanos no tienen ninguna inclinación de entrar bajo la dominación española, y que por otra parte los gobiernos de la América del Sur no pueden ni deben consentir con seguridad. ¿ Por qué se han de dejar abandonadas a su suerte a unos pueblos que solamente y con la mayor confianza han librado sus poderes a las repúblicas del sur? ¿Por qué no se ha de sacar partido de una generosidad y franqueza sin ejemplo? Las repúblicas del sur tienen en sus manos, con los amplios poderes de la república del México, un aliciente poderoso respecto a las naciones más interesadas por su comercio en nuestra independencia. Todas las relaciones exteriores y atractivas de un país interesante, manejadas con la política y luces características de los gobiernos del sur, son sin duda suficientes para cooperar con solo el crédito e influjo a la comunicación con los patriotas de México, y hacer prosperar una revolución que sin disputa asegura la independencia total de la América, natural y necesaria, que jamás la Providencia ha designado de una manera tan palpable los dos pueblos lejanos para ser unidos y auxiliarse mutuamente.

Estas consideraciones son capaces, sin duda, de hacer una impresión ventajosa en las repúblicas de la América del Sur, pero como los intereses generales y la seguridad de la independencia total de América deben ir delante de todo es muy esencial que observe sobre este punto lo que exige un asunto de tanta importancia y trascendencia. El gobierno español inmediatamente que vea a Lima, Quito, y Cundinamarca independientes reconocerá su imposibilidad de mantenerse en inmortaliza la parte del sur: el gran papel que la fortuna destina a la liga de las Repúblicas de Buenos Aires, Chile y Venezuela, debido a un frío egoísmo de una nación vecina de

México y a la misteriosa conducta de Inglaterra, no debe escaparse sin comprometer el honor americano.

Si pues tantas consideraciones de interés, de política y seguridad llaman la atención a la América del Sur, el honor, la gloria y la fortuna no son menos poderosas; pues ¿por qué dejar esta funesta fuente de querellas abiertas a la casualidad de acontecimientos sujetos a las vicisitudes humanas, que prolongarían las escenas de horror, de devastación y sangre, cuando los gobiernos del sur no tienen sino un paso decisivo y energético que dar para contenerla? Una confederación forma, una triple alianza, estipulada bajo los pactos más solemnes y recíprocos entre las soberanas repúblicas de Buenos Aires, Chile y Venezuela, contando con todo con la república de México en virtud de los amplios poderes que les ha conferido, puede hacer valer los derechos del pueblo libre de México representados, y sacar un gran partido. Las ofertas y un tratado de amistad y comercio con las repúblicas y reino de Haití ofrecen soldados, la diplomacia negociará buques, armas y algún dinero en la república de Estados Unidos, que indirectamente no puede dejar de prestarse a negocios que tanto les interesa; las vastas y lucrativas especulaciones que ofrece el rico mercado de México al comercio inglés con algunos privilegios aportarán recursos, y el influjo, crédito y patriotismo de una liga tan respetable como generosa y heroica vencerá todos los obstáculos que se presenten.

Se me dirá que hay muchas dificultades que vencer y que las vastas atenciones que ocupan justamente la de estas soberanas repúblicas no permiten emprender tamañas empresas. Yo me propongo argüirlas y entre tanto debo observar que las grandes y singulares empresas siempre han tenido contradicciones, pero la historia confirma que el arrojo y atrevimiento heroico siempre ha decidido sea favor el descubrimiento de nuestro mismo suelo y la historia de sus conquistadores nos confirman estos principios; esta es una lección que nos enseña que en América todo ha de ser grande y peregrino, es pues claro que en un negocio tan interesante nada debe omitirse, la gloria debe de estar siempre de parte de quien pone los medios para alcanzarla aunque los resultados no sean felices.

Si la serie de vicisitudes que han caracterizado la revolución de México, si la constancia de la fortuna enemiga de la virtud y compañera del crimen han paralizado las sublimes y generosas empresas de la república de México, culpa ha sido del maligno genio que mal combinándolo todo, nunca pudo quitarle la gloria dejando a la gratitud el empeño de la correspondencia, y si México ofreciera primicias de agradecimiento en tiempo de su noble pobreza, cuando su enemiga que todo lo usurpaba, como corresponderá cuando sea señor de todo su rico y vasto Imperio a sus fieles y buenos amigos.

Parece pues que todo a competencia aboga a favor de su patria, y que solamente la circunspección sabía de los gobiernos del sur en un asunto de tanta importancia paraliza el negocio por mil circunstancias, pero cuando el mundo instruya de mis desgracias y los justos motivos que me obligaron a deshacerme de mis documentos; los principales salvan la vida y ocultan al enemigo los planes cuando se sepa que otro mexicano destinado cerca del gobierno de los Estados Unidos en iguales circunstancias se dio veneno deshaciéndose antes de sus papeles; la América del Sur

quedará cubierta a la crítica, tanto más cuanto penetrado yo de respeto por el honor de sus gobiernos, en obsequio de la verdad y en prueba de mi rectitud y pureza de intenciones, me ofrezco por primera vez a poner a Dios por testigo de la verdad de un negocio, que las más mínima negligencia me acarrearía la execración y el descrédito de mis compatriotas; con esta medida que destruye toda sospecha hacia un hombre de bien , y religioso, quedan destruidos los temores y dispensadas las rutinas y usos generales de la diplomacia, especialmente en un asunto que por su propia naturaleza y recomendación recíproca exige los más grandes sacrificios de parte de la ley y de la política.

La liga unida de los gobiernos libres de América del Sur, con el carácter de representante de México, no puede con su crédito intacto y negociaciones cooperar poderosamente el auxilio y la revolución de México al presente, proporcionando un punto de comunicación, sacando recursos de la República de Estados Unidos, Haití, y comercio inglés, y después con su famosa coalición de toda la América del Sur libre, asegurar su independencia; este acontecimiento verdaderamente incompatible decide nuestra absoluta independencia de Europa a la cual ni el reconocimiento nos ligará.

Yo creo poderme lisonjear con seguridad que el noble ejemplo de los gobiernos de América del Sur, unidos y empeñados en auxiliar a México, será aprobado, admirado y secundado, de todas las naciones y pueblo; esta patria verdaderamente americana y sublime dará un nuevo carácter majestuoso e imponente a las repúblicas del sur y las inmortalizará en los fastos de la historia<sup>381</sup>.

Son tan conocidas las relaciones que unen al Imperio con estos Estados y potencias que se demoraría vanamente la Comisión de referirlos. La naturaleza y la conveniencia recíproca los presentan por todas partes a donde se fije la vista. Necesita el Imperio de muchos de los efectos que cultiva, y ellos de los que produce este suelo y los de su corta industria. Puebla en lo antiguo mantenía un comercio que prohibido por fomentar el peninsular, ha dejado tantas ruinas cuantas se admiran en el recinto de aquella ciudad. ¿ A quién podrán acudir unos y otro para auxiliarse con más confianza en caso de ser atacados por una potencia extraña, sino a los que unidos por la religión, el idioma, las relaciones de amistad, de comercio y de parentesco son los más inmediatos, y sostienen una misma causa? Son nuestros hermanos, manifiésteles el Imperio toda la ternura que lo anima con su respecto, forme con ellos el antemural más poderoso de la libertad por medio de la más estrecha alianza, y conozca el mundo que las dos grandes regiones que la naturaleza unió por el Istmo de Panamá lo están mucho más por sus pactos y convenciones, que una es su causa, una resolución y una opinión. Partícipeses, pues, nuestra resolución importante, y como los diferentes estados de la Grecia se unieron para resistir al gran Rey, únense ellos después de haberse redimido de la esclavitud y afirme su libertad, por ser llegado el tiempo señalado por la providencia divina para sobreponer a las Américas sobre todos los demás pueblos.

Ha tomado la Comisión los puntos más esenciales, omitiendo otros de que hablará conforme se presenten las ocasiones si le huviere escapado alguna circunstancia importante, o huviere incidido en algún error. V. M. Disimulará sus faltas, pues no será extraño que siendo y tantos y diversos, sus pocos conocimientos no correspondan a sus patrióticos deseos.

---

<sup>381</sup> Política Exterior de México 175 años de historia , op., cit.,pp.32-38

Méjico, 29 de diciembre de 1821, primero de la independencia...<sup>382'</sup>

Juan Francisco Azcárate.- Conde de la Casa de Heras.- José Sánchez Enciso.

### ANEXO 3

Convenios suscritos por México y diversos países latinoamericanos en materia de narcotráfico.

Acuerdo de cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Argentina para la Lucha contra el Abuso y Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Substancias Sicotrópicas, firmado en la Ciudad de México el 15 de octubre de 1992.

Acuerdo entre el gobierno de Belice y el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Fármaco dependencia, firmado en Belmopan, Belice, el 9 de febrero de 1990, y en vigor desde el 26 de octubre del mismo año.

Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Bolivia sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Fármaco dependencia, firmado en la Paz, Bolivia, el 6 de octubre de 1990, y en vigor desde el 3 de agosto de 1993.

Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y Costa Rica sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Fármaco dependencia, firmado en San José, Costa Rica, el 13 de octubre de 1989, y en vigor desde el 6 de abril de 1992.

Acuerdo de los Estados Unidos Mexicanos y la República de Cuba sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico Internacional, firmado en la Habana, Cuba, el 27 de junio de 1990, y en vigor desde el 1º. De julio de 1991.

Acuerdo entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y la República de Chile sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Fármaco dependencia, firmado en la Ciudad de México el 2 de octubre de 1990, y en vigor desde el 12 de abril de 1991.

Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Ecuador sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Fármaco dependencia, firmado en Quito, Ecuador, el 25 de marzo de 1990, y en vigor desde el 5 de febrero de 1993.

Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de El salvador sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Fármaco dependencia, firmado en San Salvador, el 14 de julio de 1993.

---

<sup>382</sup> Ibidem, p.63

Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Guatemala sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Fármaco dependencia, firmado en Chiapas, México, el 18 de agosto de 1989, y en vigor desde el 28 de febrero de 1990.

Acuerdo de Cooperación entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de la República de Honduras para Combatir el Narcotráfico y la Fármacodependencia, firmado en Sula, Honduras, el 13 de octubre de 1990, y en vigor desde el 2 de agosto de 1991.

Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Jamaica para Combatir el Narcotráfico y la Fármaco dependencia, firmado en Kingston, Jamaica, el 30 de julio de 1990, y en vigor desde el 20 de septiembre de 1991.

Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Nicaragua sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Fármaco dependencia, firmado en Managua, Nicaragua, el 7 de agosto de 1992, y en vigor desde el 11 de febrero de 1993.

Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República del Perú sobre Cooperación Con relación a los Delitos contra la Salud en materia de Narcotráfico y farmacodependencia, firmado en la Ciudad de México el 7 de mayo de 1991, y en vigor desde el 10 de enero de 1992.

Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Venezuela sobre Prevención, Control, Fiscalización y Represión del Consumo de estupefacientes y Substancias Sicotrópicas, firmado en Caracas, Venezuela, el 10 de julio de 1989, y en vigor desde el 16 de febrero de 1990<sup>383</sup>.

---

<sup>383</sup> Procuraduría general de la República. Tratados y Acuerdos Internacionales suscritos por México en materia de Narcotráfico. México 1994. pp. 312-315.

## Bibliografía

Aldama, Marcela, “*La Ecuación del Plan Colombia*”, La Jornada, (martes 16 de enero), México 2001.

Anguiano Roch, Eugenio, *México y sus estrategias internacionales*, Editorial Diana, México 1972.

AP y AFP; “*Ayuda económica de E U. Bolivia fijará anillos antidrogas: Banzer*”, La Jornada, (jueves 1º. De febrero9, México 2001.

Arellanes, Paulino, *La política exterior pragmática salinista*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, 2000.

Arellano, Leandro, “*Ingreso a la OECD*”, Revista Mexicana de Política Exterior, IMRED, S R E, número 44 (junio agosto), México, 1994.

Arroyo Pichardo, Graciela, “*Factores históricos y fuerzas mundiales en la interacción entre sistemas regionales: América Latina y Europa del Este*”, Relaciones Internacionales, U N A M, (abril junio) México 1992.

Arroyo Pichardo, Graciela, *Metodología de las Relaciones Internacionales*, Oxford, México, 1999.

Aspe Armella, Pedro, *El camino mexicano de la transformación económica*, F C E, México, 1993.

Astíe Burgos, Walter, *El Águila Bicéfala*, Ariel Divulgación, México 1995.

Astíe Burgos, Walter, *México en el siglo XXI*, Impresores Aldina S. A., México, 2000.

Astíe Burgos, Walter, *México y Estados Unidos entre la cooperación y el desacuerdo*, Siglo XXI, México, 1998.

Atkins, Pope, *América Latina en el Sistema Político Internacional*, Gernica, México 1992.

Bethel, Leslie, *Historia de América Latina*. Cambridge University Press, Barcelona, 1991.

Bizberg, Ilán, “*Las relaciones internacionales ante el fin de la guerra fría y la crisis del estado nación*”, en México ante el fin de la guerra fría. El Colegio de México, México, 1998.

Borja Tamayo, Arturo, " *Enfoque para el estudio de la política exterior de México*", en *La Política Exterior de México*, El Colegio de México, México 1997.

Borja, Rodrigo, *Enciclopedia de la política, F C E, México, 1998.*

Bosch, Carlos, *La base de la política exterior estadounidense, Colegio de Historia, UNAM, México, 1975*

Buzo de la Peña, Ricardo, *La integración de México al mercado de América del Norte, U A M Azcapotzalco, México 1997.*

Cabra Ibarra, José, " *La política exterior de México frente al cambio*", Relaciones Internacionales, UNAM, México, 1994.

Cabra Ibarra, José, " *Apuntes sobre el interés Nacional*", Boletín de Política Exterior de México, U N A M, México, 2000.

Calduch, Rafael, *Relaciones Internacionales*, Editorial Ciencias Sociales, Madrid 1995

Castañeda, Jorge, *Política exterior de México, 175 Años de Historia*, S R E, México 1985.

Castañeda, Jorge, *México y el Orden Internacional*, El Colegio de México, México, 1956.

Castañeda, Jorge, *Obras Completas*, El Colegio de México, Volumen. III, México, 1995.

Castro, Pedro, " *Ley Helms Burton y la extraterritorialidad de las leyes internas: elementos para su explicación*", *Revista Mexicana de Política Exterior*, S. R. E., Volumen 53 (febrero) México 1998.

Covarrubias Velasco, Ana, " *Cuba un estudio de caso para la política regional de México en la posguerra fría*", en *México ante el fin de la guerra fría*, El Colegio de México, FIXXXVI-3, México, 1998.

Covarrubias, Ana, " *México: crisis y política exterior*", Foro Internacional, El Colegio de México, México 1996.

Cocroft, James, *Latin American History, Politics and U. S. Policy*; Nelsob-Hall publishers, Chicago, 1999.

Cordera, Rolando, *México la disputa por la nación, Siglo XXI*, México, 1997.

Cosío Villegas, Daniel, *Historia Moderna de México. El Porfiriato*, Editorial Hermes, primera parte, México, 1960.

Cuadra Moreno, Héctor, "La política exterior y el cambio sistémico; una aproximación teórica", *Boletín de política exterior de México, U N A M*, México, 2000.

Chabat, Jorge, "La nueva agenda internacional y la política exterior mexicana", *La política exterior de México: enfoques para su análisis*, El Colegio de México, México, 1997.

Dallanegra Pedraza, Luis, *Relaciones políticas entre EUA y América Latina*, www mundolatino org. Arg.

Dávila Aldás Francisco, *Del milagro a la crisis, la ilusión...el miedo... y la nueva esperanza*. Fontamara, México, 1995.

Dávila Aldás, Francisco, "Identidad, soberanía y nacionalismo en México en la era de la globalización", *Estudios Políticos*, no. 24, FCP y S, UNAM, México, 2000.

Dávila Aldás, Francisco, *Globalización, Integración, América latina, Norteamérica y Europa*, Fontamara, México, 2001.

Dávila Consuelo, "La política Exterior de la Revolución Mexicana", *Relaciones Internacionales, U N A M*, No. 65, México 1992.

Dávila, Consuelo, "El modelo mexicano: ¿ejemplo para la región?", *Relaciones Internacionales, U N A M*, México, 1992.

*De la Independencia al Porfiriato*, en *Política Exterior de México. 175 Años de Historia*, volumen. 1, S R E, México, 1985.

Díaz Redondo, Regino, *Fidel Castro*, Editora política, La Habana, 1987.

Diéguez, Margarita, "Hacia una mayor integración latinoamericana", en *México y el Mundo*, Senado de la República volumen IX, México, 2000.

Diéguez, Margarita, "La concertación política: El caso del Grupo de Río", *Revista Mexicana de Política Exterior, IMRED, S. R. E.*, No. 44 (otoño 1994) México 1994.

Ezeta, Héctor Manuel, “ *Los problemas y oportunidades de concertación latinoamericana*”, Revista Mexicana de Política Exterior, Volumen 39, México 1994.

García Cantú, Gaston, *Utopías Mexicanas*, F C E, México 1986.

García González, Mercedes, “*la proclamación del carácter socialista de la revolución y la victoria de playa Girón*” en Historia de la Revolución Cubana. Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 1994.

García Medrano, Renward, “ *Década perdida y planes de ajuste*”, *Relaciones internacionales, U N A M*, No. 56 (octubre diciembre) México 1992.

Garza Elizondo, Humberto, “*Crisis de la política exterior de México*”, Foro Internacional, vol FIXXXVIII, El Colegio de México, México 1996.

Gilderhus, Mark, *The Second Century, US Latin American Relations since 1889* . SR Books, Washington, Delaware, 2000.

Girault, Christian, “ *Miami y las nuevas relaciones interamericanas*”, Foro Internacional, El Colegio de México, Volumen XXXIX – 1 (enero marzo), México, 1999.

González y González, Guadalupe, “*La política exterior de México (1983-1985: ¿cambio de rumbo o repliegue temporal?*”, Fundamentos y Prioridades de la Política Exterior de México, El Colegio de México, México, 1986.

Goodwin Jr, Paul, *Global Studies. Latin America*, University of Connecticut, USA, 2000.

Granguillhome, Rogelio, “ *Las relaciones de México con América Latina y el Caribe 1988 1994*”, Revista Mexicana de Política Exterior, S R E, Volumen 44 (otoño), México 1994.

Graysin, George, “ *Mexico’s opportunity. The oil Boom*”, Foreign Policy, New York, Número 29, (invierno ) México, 1978.

Green, Rosario, “*Endeudamiento externo y debilidad estatal: el caso de México*”, Foro Internacional, El Colegio de México, ( julio septiembre) México 1979.

Green, Rosario, *Lecciones de la Deuda Externa de 1973 a 1997*, F C E, México 1999.

Gurria, José Ángel, *"La nueva estrategia diplomática de México"*, México ante el fin de la guerra fría, El Colegio de; México 1998.

Gutiérrez, Roberto, "Trasfondo teórico de la política económica de México en los últimos años", Foro Internacional, El Colegio de México, FIXXVI-4 (abril-junio), México, 1986.

Hansen, Roger, *La política de desarrollo Mexicano, Siglo XXI, México, 1971.*

Hardinghays, N. H., *"Droga y crecimiento económico"*, Nueva Sociedad, número 102, Venezuela, 1995.

Harkim, Peter, *"Empresa para la iniciativa de las Américas"*, Relaciones Internacionales, U N A M, Número 57 (enero marzo), México 1993.

Heller, Claude, *"Política Exterior de México"*, en 175 Años de Historia, S. R. E., volumen III, México, 1985.

Heredia, Blanca, *"El dilema entre crecimiento económico y autonomía: reforma económica y reestructuración de la política exterior de México"*, La política exterior de México en la década de los noventa, Senado de la República, México, 2000.

Heredia, Blanca, *"la relación entre política interior y política exterior: una definición conceptual. El caso de México"*, Fundamentos y prioridades de la política exterior de México. El Colegio de México, México, 1986.

Hernández-Vela, Edmundo, *Diccionario de Política Internacional*, Editorial Porrúa, México, 1999.

Herrera, René, "El papel de las políticas exteriores en la nueva configuración política de América latina", Foro Internacional, El Colegio de México, FIXXXII-1 (julio-septiembre) México, 1991.

Hoffmann, Stanley, *"A la recherche de un politique étrangere"*, Politique étrangere, Institut francais des relations internationales, Paris, 1994-1995.

Kaplan, Marcos, *" La internacionalización del narcotráfico latinoamericano y Estados Unidos"*, Relaciones Internacionales, U N A M, Número 57 (enero marzo), México 1993.

Kombluh, Peter, *"Documentos de la CIA"*, Revista Proceso, No. 1128 (14 de junio) México, 1998.

*La labor internacional de la revolución constitucionalista de México*, S R E, Imprenta de la Secretaría de Gobernación, México 1918.

Lajous, Roberta, *"La política Exterior del Porfiriato"*, México y el mundo, Senado de la República, México, 2000.

León, José Luis, *La política Exterior de México: enfoques para su análisis*, IMRED, S R E, México, 1977.

Lesourne, Jaques, "Analyse prospective et politique étrangère", *Politique Etrangere*, no. 1 (mars) Paris, 1981.

Lowenthal, F. Abraham, *América Latina en un mundo Nuevo*, F C E, México 1996.

Marín Bosch, Miguel, *Alfonso García Robles, Nóbel de la paz*, S R E, México, 1984.

Martínez Cortés, Ignacio, " La transición del GATT a la OMC y su impacto en el comercio internacional", *Relaciones Internacionales*, U N A M, (octubre diciembre), México 1994.

Mayolo López, Fernando, " *Denuncia sociedad civil deterioro de la calidad de vida. Reclamo continental*", *Periódico Reforma*, ( 19 de abril) México, 1998.

Meyer, Jean, " *Colombia con o sin plan*", *La Jornada*, (jueves 23 de noviembre), México, 2000.

Meyer, Lorenzo, " *La marcha del nacionalismo en México*", en México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores, Senado de la República, tomo VI, México, 2000.

Meyer, Lorenzo, *Historia General de México*, El Colegio de México, vol. II México 1994.

Moreno Pino, Ismael, *Derecho y Diplomacia en las Relaciones Internacionales*, S R E, F C E, México 1999.

Muñiz, Vicente, " *Integración Económica de América Latina*" en *El Futuro Económico de México: Escenarios y Perspectivas de su Comercio Exterior*, Fundación Fridrich Ebert, ¿ número 23, México 1990.

Muro Rodríguez, Mirtha, *Nicaragua y la Revolución Sandinista*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 1984.

Novelo Urdanivia, Federico, *La política exterior de México en la era de la globalización*, Editorial Plaza y Valdés, México, 2000.

Ojeda, Mario, "México ante los Estados Unidos" en *Continuidad y cambio en la política exterior de México*, El Colegio de México, México, 1977.

Ojeda, Mario, "*Las nuevas prioridades de la diplomacia mexicana*", México ante el fin de la guerra fría, El Colegio de México, México, 1998.

Ojeda, Mario, *Alcances y Límites de la Política Exterior de México*, El Colegio de México, México, 1976.

Pellicer, Olga, "Veinte años de política exterior mexicana", Foro Internacional, El Colegio de México, F1 XXI-2 (octubre-diciembre) México 1980.

Peñalosa, Tomás, "*La formulación de la política exterior de los Estados Unidos de América y su impacto sobre México*", Foro Internacional, El Colegio de México, volumen 28 ( julio-septiembre), México 1997.

Pereira, Carlos, "Paraestatales a la Hitchcock", La Jornada, México 22 de febrero de 1985.

Pérez Nieto, Leonel, "*El comercio internacional de México: su contexto y algunas consecuencias*", Relaciones Internacionales, U N A M, Número 63 (julio septiembre) México, 1994.

Pierre, Jacques, "Mondialization: la vraie rupture du Xxe siècle", Politique Étrangere, (automne-hiver) Paris, 2000.

Pinto Mazal, Jorge, "*Integración política y económica con América Latina*", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, S R E, volumen 44 (otoño octubre), México, 1994.

Piñón, Rosa María y Dávila Aldás, Francisco, "Vicisitudes de la integración latinoamericana y éxitos de la integración europea a fines del siglo XX", *Estudios Latinoamericanos*, FCP y S, UNAM, no.12-13, México, 2000.

*Política Exterior de México 175 años de Historia*, Tomos I, II, III, IV, S R E, México 1985.

Pope Atkins, G., *América Latina en el sistema político internacional*, Gernica, México, 1989.

Procuraduría general de la República, *El esfuerzo de México en el control de drogas*, (diciembre 1988 junio 1993), México, 1993.

Procuraduría General de la República, *Tratados y Acuerdos Internacionales suscritos por México en materia de narcotráfico*, México, 1994.

Rico, Carlos, *México y el mundo*, Senado de la República, volumen VII, México, 1991.

Rosas, Cristina, "El nuevo regionalismo y los desafíos de la organización Mundial de Comercio", Relaciones internacionales, U N A M, número 68 (octubre diciembre) México, 1995.

Rosental, Andrés, *La política exterior de México en la era de la modernización*, F C E; México 1993.

Rosental, Andrés, "La nueva etapa de las relaciones México-Estados Unidos", *Revista Mexicana de Política Exterior*, IMRED, Secretaría de Relaciones Exteriores, vol.44 (otoño) México, 1994.

Russett, Bruce, *World Politics the menu for choice*, W. H. Freeman and Company, USA, 1992.

Seara Vázquez, Modesto, *La Política Exterior de México*, Editorial Esfinge, México, 1972.

Sepúlveda Amor, Bernardo, "Los intereses de la política exterior", en *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, F C E, México, 1994.

Sepúlveda, César, *Actualidad de la Doctrina Estrada*, en *Genaro Estrada: Diplomático y Escritor*, Colección del Archivo Histórico Diplomático Mexicano, S R E, México, 1978.

Serrano, Mónica, " El Tratado de Tlatelolco: la contención de la amenaza nuclear en la América Latina ", *Revista Mexicana de Política Exterior*, S R E, México, 1998.

Smouts, Marie-Claude, "Que reste-t-il de la politique étrangere?". *La politique étrangere de aujourd'hui*, Paris, 1999.

Silva Hersog, Jesús, "México no acepta imposiciones en el diseño de sus estrategias económicas", *Uno más Uno*, México 9 de agosto de 1985, primera plana.

Solana, Fernando, *Seis años de política exterior*, Editorial Porrúa, México 1994.

Toro, María celia, "Estrategias mexicanas de negociación: El Caso del narcotráfico", en *México ante el fin de la guerra fría*, El Colegio de México, México, 1998.

Torres Bodet, Jaime, *Expediente de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, México, 1946-1948.

Torres, Blanca, *“De la guerra al mundo bipolar”*, Senado de la República, volumen VII, México, 2000.

Torres, Blanca, *“La participación de actores nuevos y tradicionales en las relaciones internacionales de México”*, La política exterior de México: enfoques para su análisis, El Colegio de México, México, 1997.

Ulloa, Berta, *“México y el mundo”*, Historia de sus Relaciones Exteriores, Senado de la República, tomo V, México 2000.

Valero, Ricardo, *“Contadora: la búsqueda de la pacificación en Centroamérica,”* Foro Internacional, El Colegio de México, Volumen XXVI-2 (octubre-diciembre), México 1985.

*Varios Autores, Ideas en torno de Latinoamérica*, UNAM, México, 1986.

Vanden E., Harry, *Politics of Latin America*, Oxford University Press, New York, 2002.

Velez Quero, Silvia, *“Narcotráfico y los retos de la soberanía”*, Relaciones Internacionales, U N A M, Número 72 (octubre diciembre) México, 1996.

Vélez Quero, Silvia, *“Fines y Objetivos en la política Exterior, Boletín de política Exterior”*, UNAM, México 1998.

Whaittehead, Lawrence, *“La política Exterior del Sexenio de Echeverría”*, Foro Internacional, El Colegio de México, ( Enero marzo), México, 1980.

Zebadúa. Emilio, *“Del plan Brady al TLC: la lógica de la política exterior mexicana, 1988-1994”*, Foro Internacional, El Colegio de México, FIXXXIV-4, (octubre-diciembre) México, 1994.

Zorrilla, Luis G., *Relaciones Políticas, Económicas y Sociales de México con el Extranjero* Editorial Porrúa, México 1993.

Zorrilla, Luis G., *Relaciones de México con la República de Centroamérica y Guatemala*, Editorial Porrúa, México, 1984.

#### Documentos

*“Cuban Democracy Act of 1992”*, Report for House of Representatives, Washington D. C., November 1962.

CEPAL," *balance preliminar de la economía latinoamericana*", *El mercado de Valores*, año XLVI, número 4, México 27 de enero de 1986.

*Documentos de la LII Legislatura*, Congreso de la Unión, México, 1984.

Discurso de James A. Baker, en la XL Reunión Anual del BIRF y del FMI, celebrada en Seúl, Corea,

*El mercado de valores*, año XLVI, número 2, (13 de enero) México, 1983.

*El Mercado de Valores*, número 9, México 3 de marzo de 1986.

Expedientes del Acervo Histórico de la Secretaría de Relaciones Exteriores de 1946-1960  
Asuntos diplomáticos, consulares y organismos internacionales.

Memorias de la Secretaría de Relaciones Exteriores 1948-1970.

*"México a través de los informes presidenciales. La política exterior"*, S R E, tomo 3, México 1976.

*Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988*, Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1983.

*"Plan Nacional de Desarrollo 1989 1994"*, Presidencia de la República, México, 1989.

*"Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000"*, Presidencia de la República, México 1994.

*"Posición de México sobre la Ley Helms Burton y la cuestión de Cuba"*, Boletín de la Secretaría de Relaciones Exteriores, (28 de agosto), México, 1966.

Testimonios:" *40 años de presencia de México en las Naciones Unidas*", entrevista con el Embajador Luis Padilla Nervo, SRE, México 1985.

#### Hemerografía

Benavides Ortiz, Carlos, " *Daños irreparables a México si se aplica la ley Helms Burton*", *El Financiero* (2 de diciembre) México, 1996.

Guzmán, Hugo, " *Cumbre de las Américas, II Reunión, Santiago de Chile*", *Periódico Reforma* (20 de abril), México, 1998.

Guzmán, Hugo, “ *Los compromisos de Santiago*”, Periódico Reforma, (lunes 20 de abril), México, 1998.

Puig, Carlos, “*Para frenar una campaña contra el TLC, Salinas aceptó limitar las relaciones económicas con Cuba*”, Revista proceso, N. 883, (19 de octubre) México, 1992.