

En 1960 México celebró el cincuentenario de la Revolución. Para ello el presidente Adolfo López Mateos ordenó una serie de actos políticos y culturales. Entre estos últimos estuvo la cuidadosa e inteligente publicación de cuatro volúmenes destinados a mostrar los logros de ese enorme movimiento social. Los libros estuvieron a cargo de especialistas y en el tomo destinado a la Política, apareció un brillante capítulo destinado a mostrar los principios de la diplomacia mexicana. Su autor fue Jorge Castañeda, quien luego fuera embajador y canciller mexicano. Bajo sus órdenes la política exterior nacional creció y llegó a darle al país brillo y prestigio internacional. Donde quiera se hablaba de México con profundo respeto y admiración. De aquello poco o nada quedó. Luego del brutal paso de Vicente Fox y de dos secretarios de Relaciones Exteriores, los principios que la rigieron quedaron sepultados. Hoy México naufraga: fuera del territorio carecemos de influencia internacional y el presidente es visto por propios y extraños como un grotesco y torpe lacayo de Estados Unidos. Los viejos principios fueron eliminados sin que algunos nuevos los sustituyeran. Los resultados están a la vista: pugnas con los países de América Latina y un mandatario que viaja cargando en la maleta las instrucciones del presidente Bush.

Transcribimos el capítulo del diplomático Jorge Castañeda del libro México: 50 años de Revolución, editado por el Fondo de Cultura Económica, para que nuestros lectores recuerden que alguna vez la diplomacia mexicana brilló y fue orgullo del país.

El Búho

## *México y el exterior*

### Introducción

Los objetivos internacionales de un país son el resultado de una constelación de fuerzas, de naturaleza permanente algunas, como la geografía y la historia, y de carácter transitorio las otras, como la cambiante coyuntura internacional. Desde la Independencia, la actitud de México frente al exterior ha sido cautelosa y reservada, y su política internacional esencialmente defensiva. De ahí el valor especial atribuido a algunos principios a través de su historia y la preeminencia de ciertos objetivos internacionales sobre otros.

México nace a la vida independiente en condiciones bien difíciles. La endeble estructura económica del país, su escasa integración social y la escisión

# Para la Memoria Histórica

(Archivo coleccionable)

**JORGE CASTAÑEDA**

ideológica dentro de las clases dirigentes entorpecen sus primeros pasos. Las convulsiones intestinas de los primeros años debilitan su resistencia frente a la expansión norteamericana y dan origen a las reclamaciones internacionales que habían de convertirse en el azote del país. Quince años después de consumarse la Independencia, México sufre la primera mutilación y apenas una década más tarde queda reducido a la mitad de su territorio.

El primer medio siglo de nuestra vida independiente no es sino la historia de los embates del exterior. No es de extrañar que la actitud internacional del país fuese cerrada, nacionalista, recelosa y defensiva. El "exterior" significó, durante este largo periodo, una fuente de males sin nombre para México.

Las relaciones internacionales se estabilizan durante la Dictadura. El orden impuesto por Díaz durante más de treinta años permitió que se consolidara la situación internacional, al menos en la medida en que cesaron las causas y los pretextos para el amago extranjero. La Intervención Francesa marca el fin de la serie de invasiones armadas que sufrió México (hasta antes de 1914). Durante esta época se

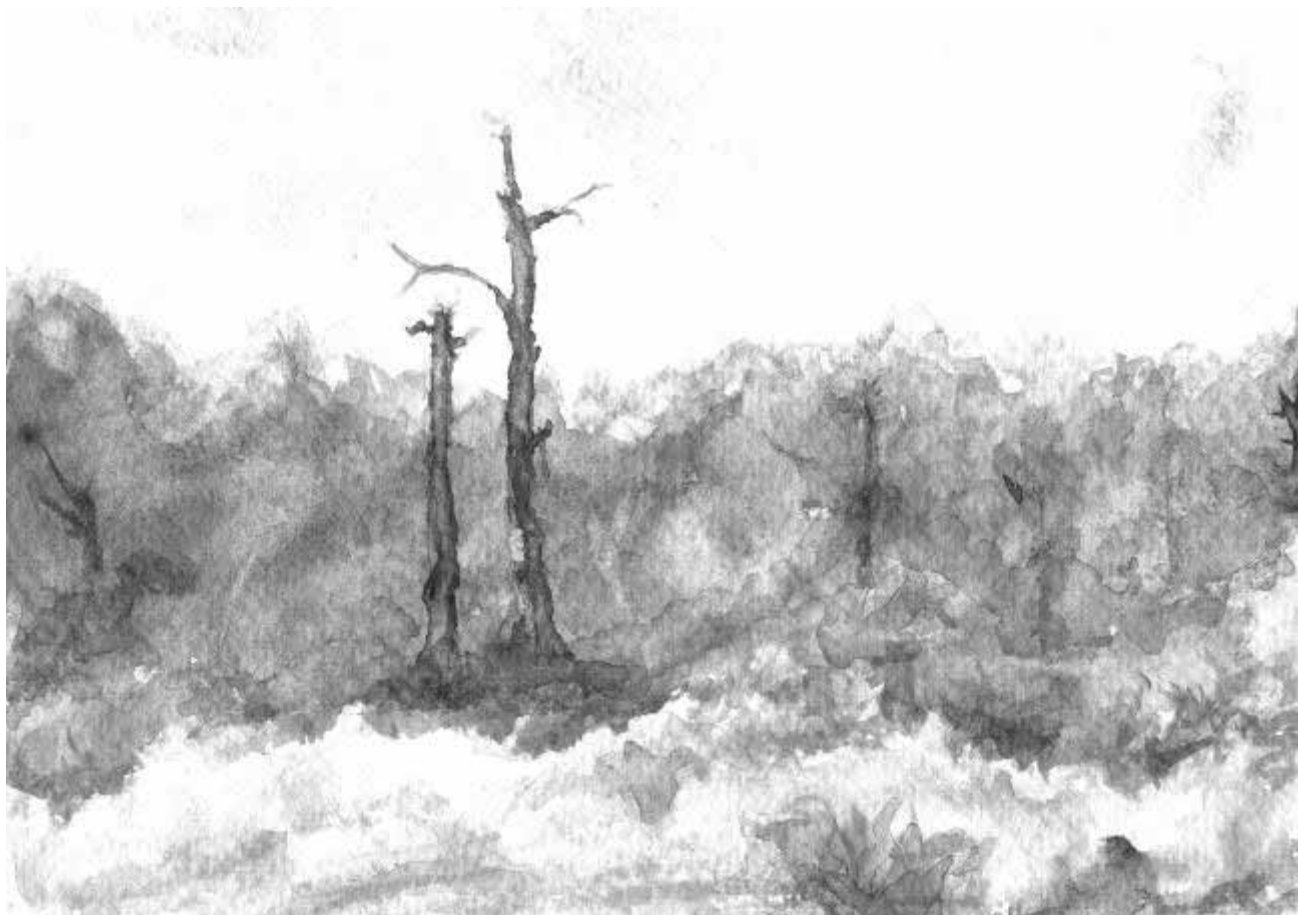
precisan las fronteras Norte y Sur mediante la celebración de tratados con Guatemala, la Gran Bretaña y los Estados Unidos (definiendo con este último la frontera en los ríos limítrofes).

El rasgo más característico de la política porfirista con proyección internacional fue, sin embargo, su prodigalidad con el extranjero. Convencida de que el progreso de México exigía la remoción de todo obstáculo al capital extranjero, la Dictadura otorgó concesiones para explotar los recursos naturales del país y los servicios públicos en condiciones casi coloniales. En 1910, los extranjeros eran dueños de grandes latifundios agrícolas y ganaderos y de casi toda la minería, controlaban prácticamente toda la explotación del petróleo y dominaban las finanzas, los ferrocarriles y el comercio exterior. Pero Díaz fue aún más pródigo con los terrenos de la nación: en 1906 otorgó

por cincuenta años al ciudadano británico Pearson el derecho a la explotación del subsuelo de todos los terrenos de jurisdicción federal en San Luis Potosí, Tamaulipas, Veracruz, Tabasco, Chiapas y Campeche, a cambio de un 10 % del producto, con exención de todos los impuestos de importación y exportación.

¿Cómo no habian de disminuir las reclamaciones internacionales durante este periodo, si las dóciles autoridades satisfacían directamente las pretensiones del extranjero?

La posición que adopta el gobierno de Díaz en relación con ciertos problemas internacionales de carácter general presenta, en cambio, matices insospechados. En las tres Conferencias Panamericanas y las dos universales a que asiste, México defiende frente a los Estados Unidos, a veces con vigor, algunos principios apropiados a su situación de país escasa-



mente desarrollado. Sin embargo, el gobierno de Díaz siguió en general una política internacional sumisa, tanto al tratar con otros países sobre problemas concretos, como por su actitud dócil ante el inversionista extranjero.

#### 1. La época de la Revolución

La actitud internacional de México varía en las diversas fases de la Revolución. Para descubrir sus rasgos dominantes durante este periodo e inducir los postulados internacionales esenciales de la Revolución, es preciso contemplar este fenómeno en toda su dimensión histórica, desde 1910 hasta, quizá, 1938. Tanto en la época que transcurre desde la Independencia hasta el fin del gobierno de Díaz, como en el periodo revolucionario, se encuentran las mismas constantes que dan cierta continuidad a la política internacional; pero al propio tiempo se observa cómo las variables internacionales, unidas al proceso de transformación, sustitución y yuxtaposición de las metas internas, alteran poco a poco la actitud internacional del país. Pocas épocas son tan propicias como la Revolución, por otra parte, para comprobar hasta qué punto la política internacional de un país es el resultado de sus fines internos, y cómo las posibilidades de realizar esa política están condicionadas por las variables externas.

La consecución del fin propiamente político de la Revolución provocó graves incidentes internacionales. El derrocamiento de Díaz, la presidencia de Madero y su caída, la usurpación de Huerta, la Revolución Constitucionalista y las luchas posteriores, dieron pretexto para varias cuestiones internacionales, como la ocupación de Veracruz, la expedición de Pershing, el intento de reunir en los Estados Unidos a los representantes de las facciones rivales para dar fin a la lucha civil, la retención del reconocimiento

como un medio de presión y las reclamaciones por daños causados a extranjeros durante la Revolución.

En los casos de la expedición punitiva y la toma de Veracruz, México invocó en su defensa principios tradicionales, como el del respeto a la integridad territorial del Estado. A pesar de que en una y otra ocasiones la intervención armada de los Estados Unidos podía haber favorecido a Carranza, cuya aprobación se daba por descontada en Washington, y de que el gobierno de aquel país pretendía que no se trataba de actos hostiles contra el pueblo mexicano, Carranza exigió en ambos casos la desocupación sin condiciones, robusteciendo así la tesis de que toda ocupación de territorio extranjero, aun cuando esté animada por los más nobles propósitos, constituye una invasión hostil y una violación de soberanía. En esta firme e intransigente actitud de Carranza habría que ver, tal vez, un antecedente de la vigorosa renuncia del pueblo mexicano a permitir el establecimiento de bases militares extranjeras en su territorio.

La desocupación de Veracruz así como la cuestión de los buenos oficios en el año de 1915 tienen una significación especial desde el punto de vista de la actitud internacional al anticiparse intuitivamente en la formación de un principio –al menos en forma embrionaria–, que sólo habrá de tener pleno sentido y vigencia hasta la creación de organismos internacionales permanentes.

En uno y otros casos se planteaba el problema de participar en sendas conferencias a las que asistirían países latinoamericanos y los Estados Unidos, y en las que se pretendía –o por lo menos existía el riesgo– de tratar la situación interna de México.

A pesar de que el fin de una y otra reuniones era en sí inobjetable y de que el resultado podía haber favorecido a Carranza, éste sostuvo la tesis de que

hasta la simple discusión internacional de estas cuestiones “lesionaría de la manera más profunda la independencia de la República, y sentaría el precedente de intromisión extranjera para resolver sus asuntos interiores”. Carranza se anticipa a su tiempo y sostiene que los asuntos internos de un país son materia vedada a toda acción internacional, así sea colectiva y así se trate del mero examen de estos asuntos y no de una verdadera intervención, esto es, de una demanda dictatorial y perentoria acompañada de una amenaza de fuerza. Este principio está en la base de los organismos internacionales contemporáneos.

En su mensaje al Congreso del año de 1918, en el que resume su doctrina internacional, Carranza formula el principio conexo de la no intervención en estos términos: “Ningún país debe intervenir en ninguna forma y por ningún motivo en los asuntos interiores de otros. Todos deben someterse, estrictamente y sin excepciones, al principio universal de no intervención.” En el mismo mensaje al Congreso, también enuncia otros dos principios internacionales que están en la base de su política internacional: la igualdad de todos los países y la igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros.

## 2. El problema de las reivindicaciones

Los dos postulados internacionales más importantes de la Revolución no fueron formulados como tales, ni menos aún concebidos entonces, como principios de validez universal que pudieran invocarse en defensa de México. Pero ambos están claramente implícitos en el artículo 27 de la Constitución y son la proyección internacional de dos metas esenciales de la Revolución: la reivindicación de los recursos naturales del país y la reforma agraria.

El Código de Minas de 1884, apartándose de la tradición del país, concedió al dueño del suelo la pro-

piedad del petróleo y de otros recursos naturales del subsuelo. La Constitución de 1917 modificó radicalmente este régimen, disponiendo en su artículo 27 que “corresponde a la nación el dominio directo de todos los minerales., el petróleo... etc.” El dominio directo se distingue del eminente del que goza el Estado sobre todos los bienes comprendidos dentro de su territorio, incluyendo los que forman la propiedad privada.

La tesis de la Constitución mexicana, probablemente original en algunos de sus aspectos, ha ganado terreno con el tiempo. Los países deficientemente desarrollados vienen pugnando por el reconocimiento internacional del derecho general que tiene todo el Estado de reivindicar –no meramente de expropiar– el dominio de sus recursos naturales y ejercer sobre ellos una soberanía permanente. En últimas fechas, en las Naciones Unidas, esta tendencia empieza a consolidarse.

México es uno de los países que primero lleva a cabo una reforma agraria de amplias proporciones que afecta considerables intereses extranjeros. Las distintas maneras como se ha efectuado el pago de las propiedades extranjeras afectadas, los fallos de tribunales internacionales sobre tal cuestión y la doctrina, están lejos de presentar uniformidad, variando desde la supresión de la propiedad privada rural sin indemnización (decreto del gobierno soviético del 26 de octubre de 1917) hasta la compra de tierras al valor comercial en otros casos. El punto de vista norteamericano es que la expropiación sólo es válida internacionalmente cuando va acompañada de una indemnización “pronta, adecuada y en efectivo”. La tesis de la Revolución Mexicana, implícita en el artículo 27 constitucional y en sus leyes reglamentarias, es que las afectaciones debían llevarse a cabo mediante indem-

nizaciones, cuyo monto, plazo y condiciones de pago no pusieran en peligro la estabilidad económica del país y le permitieran realizar la reforma agraria a breve plazo y en forma radical.

No es improbable que cuando se presente una ocasión propicia para la codificación internacional de esta materia, el principio que internacionalmente se consagre reconozca a todo Estado el derecho de afectar intereses extranjeros al organizar el régimen de la propiedad en la forma en que mejor le convenga, y que la indemnización debe ser proporcionada a la capacidad económica del país y ser pagada en términos y condiciones tales que no frenen su desarrollo económico y social.

Pocos años después los Tratados de Bucareli obligan a posponer la realización de estas dos metas esenciales de la Revolución: la reforma agraria y la reivindicación del petróleo.

En materia de petróleo, los Tratados de Bucareli y las leyes expedidas poco después hicieron nugatoria la disposición constitucional que reincorporó ese recurso en el patrimonio de la nación, ya que México renunció a darle aplicación frente a los norteamericanos que tuviesen derechos privados sobre el petróleo antes de la promulgación de la Constitución, de conformidad con las leyes anteriores.

En lo que toca a la reforma agraria, México cedió el derecho de indemnizar a los norteamericanos –creando así una situación de privilegio frente al mexicano– a plazo, mediante la expedición de bonos, salvo en el único caso de que las tierras expropiadas se destinaran a la dotación ejidal y tuvieran una extensión menor de 1 755 hectáreas. En todos los demás casos, incluyendo sobre todo la expropiación de grandes latifundios, la indemnización debía ser en efectivo. La aceptación de este arreglo signifi-

có, en esos momentos, un alto parcial en el cumplimiento de la reforma agraria.

### 3. Política de resonancia

En la década de los treintas, la actuación internacional de México alcanza una altura y un brillo quizá no igualados en su historia. Una coyuntura internacional favorable, la época de la Buena Vecindad, unida a la consolidación de la situación interna, y sobre todo, al advenimiento de un gobierno con sólido apoyo popular y resueltamente empeñado en cumplir los fines revolucionarios, se conjugan para dar relieve a su actitud internacional.

México ingresa en la Sociedad de Naciones en 1931 repudiando la Doctrina Monroe. En las Conferencias de Montevideo (1933) y Buenos Aires (1936), contribuye decisivamente a la consagración



Felipe Posadas

interamericana del principio de no intervención. En su actuación en la Sociedad de Naciones, México apoyó a China en el caso de Manchukuo; defendió con vigor a Etiopía cuando la invasión italiana; protestó por el anchluss de Austria y por la ocupación de la región sudeste, y en especial, apoyó con singular firmeza la causa de España.

La expropiación petrolera tuvo una gran trascendencia internacional para México. En el orden interno, significó, finalmente, el cumplimiento de uno de los objetivos importantes de la Revolución: restableció el imperio del orden constitucional, inoperante para los norteamericanos en ese aspecto, y sentó las bases para la creación de una industria nacional que habría de convertirse en la más vasta del país. La nueva confianza generada por el éxito de la expropiación ha contribuido a moldear nuestro punto de vista sobre el papel de la inversión extranjera, como mero factor complementario del esfuerzo propio, y ha robustecido sin duda nuestra actitud en más de una negociación sobre cuestiones económicas frente a los Estados Unidos. No en balde la expropiación petrolera se ha convertido actualmente en el símbolo de la independencia económica del país.

Al término de la guerra, el mundo vivió un breve periodo de esperanza. Se tenía fe en las promesas de la Carta del Atlántico y se creía que la creación de la nueva Organización Mundial habría de contribuir al desarme y a la paz. México no fue ajeno a esta corriente. Ofreció a la Conferencia de San Francisco, que habría de redactar la Carta del nuevo Organismo, un conjunto de proporciones bien integradas, de amplias proyecciones y que tenían un marcado acento internacionalista.

Sin embargo, ya desde San Francisco se manifiesta un fuerte recrudescimiento del nacionalismo y una

concomitante vigorización de la soberanía estatal. Las principales grandes potencias no aceptaron dotar a la nueva Organización del poder necesario para obrar sin cortapisas, renunciando para ello a ciertos aspectos de su soberanía, y varias de las proposiciones mexicanas no fueron adoptadas. Bien pronto la realidad de la guerra fría, y sobre todo, las tensiones y peligros que generó en el Continente americano, nos obligaron a volver sobre nuestra posición tradicional. La aplicación incondicional de los principios conexos de no intervención y del respeto al dominio reservado de los Estados frente a los organismos internacionales se han convertido en la piedra angular de la política exterior mexicana en el periodo de la posguerra.

#### 4. La política actual

El nacionalismo, visto como un propósito, presenta perfiles muy distintos en un país social, política y económicamente más integrado que hace cincuenta años. La consistente firmeza que se observa en nuestra actitud internacional desde los treinta es, en sí misma, también, un factor que influirá en nuestra conducta futura. El país se ha habituado a actuar con cierta seguridad, aplomo y serenidad, inconcebibles cuando el pasado inmediato no registraba sino el recuerdo de intervenciones, sumisión y derrotas humillantes. Esta actitud y el indudable prestigio internacional que ha alcanzado México han tenido la virtud de situar nuestras relaciones, sobre todo con los Estados Unidos, sobre una base de mayor respeto e igualdad.

La nueva constelación de fuerzas en el mundo también tendrá un efecto decisivo en nuestra futura política internacional. La convicción casi universal de que se ha alejado el peligro de una nueva guerra mundial, pues sería el suicidio de la humanidad, ha permitido que en el orden político surjan, paradójicamente,

sin razón nuevas posiciones independientes. El peligro inminente de guerra ha dejado de ser una razón válida para exigir de las pequeñas potencias una conducta dócil. El equilibrio nuclear ha tenido el efecto indirecto de debilitar paulatinamente las fronteras de las zonas de influencia.

Un país como México cuenta hoy día con un repertorio de recursos e instrumentos políticos de defensa infinitamente más vasto que en tiempos de la Revolución.

El acelerado desarrollo económico y social de México exige una activa participación de todos los órdenes de la vida internacional. El punto que ha alcanzado México en su evolución interna exige una mayor actividad internacional e impone nuevas modalidades a su actuación.

La política exterior de México en la posguerra presenta en términos generales, hasta principios de este régimen, los mismos signos característicos. Salvo contadas excepciones, como las Conferencias de San Francisco (1945) y Bogotá (1948), en que la creación de nuevos organismos internacionales dio lugar a iniciativas mexicanas de largo alcance que subrayaron el papel de la cooperación internacional positiva, y hasta el presente régimen en que se perfila ya una nueva tónica, nuestra participación en los grandes problemas políticos y económicos de orden general fue sobria y cautelosa y nuestra actitud fundamentalmente defensiva. Debido a una situación internacional largo tiempo desfavorable, México ha sido un país de escasas ventanas abiertas al exterior.

Tampoco en el campo de las relaciones bilaterales podría hablarse de una apreciable actividad. Hasta fechas muy recientes, las sucesivas administraciones no llevaron a cabo un serio esfuerzo por establecer, siquiera, una verdadera presencia política y cultural de México en Latinoamérica, o aun en Centroamérica.

La proporción de presupuesto que el país destina a las relaciones internacionales es inferior al 1.2 por ciento, y si se descuentan las cuotas que pagamos a los organismos internacionales, menos del 0.9 por ciento del presupuesto se dedica al funcionamiento de la Secretaría de Relaciones Exteriores y del Servicio Exterior; esta proporción es excepcionalmente baja, aun entre países pequeños.

La actual Administración ha intensificado la actividad internacional del país. El nuevo propósito fundamental de nuestra política internacional, consiste en acelerar el desarrollo económico del país utilizando la cooperación internacional en una escala apreciable.

Otro objetivo esencial de nuestra actual política exterior consiste en establecer vínculos políticos, económicos y culturales más estrechos con Latinoamérica. En términos generales, nuestra política latinoamericana se ha desarrollado dentro del marco oficial del panamericanismo, a pesar de que Latinoamérica es nuestro verdadero ámbito natural. Pero el panamericanismo no ha probado ser el marco institucional adecuado para estimular la indispensable integración política y económica de los países latinoamericanos entre sí. Nuestros intereses comunes, sobre todo económicos, son a menudo opuestos a los de los Estados Unidos.

La realidad se empieza a imponer frente a una superestructura poco idónea y hasta cierto punto artificial. La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, creada en 1960 al margen de la Organización de los Estados Americanos, traduce la existencia de intereses económicos comunes y exclusivos de los países latinoamericanos, y puede convertirse con el tiempo en el primer paso de una comunidad económica latinoamericana.



John McGhee

#### 5. Conclusiones

Un factor que puede afectar de un modo decisivo nuestra política exterior es la futura actitud de los Estados Unidos, no sólo frente a México, sino frente a los demás países latinoamericanos. Los problemas de Latinoamérica se han convertido inevitablemente en un elemento esencial de la política exterior mexicana.

Las transformaciones sociales no se harán esperar en varios países latinoamericanos. En sus comienzos, los nuevos movimientos, ya sean revolucionarios o pacíficos, perseguirán con probabilidad fines netamente nacionales. Pero, si los pueblos no encuentran comprensión y apoyo en los Estados Unidos, lo buscarán en otros continentes. La manera más eficaz, por no decir la única en las condiciones actuales, de mantener alejada a la Unión Soviética de los asuntos de este Continente y de encauzar las revoluciones dentro de la corriente occidental y democrática, sería que los Estados Unidos prestaran a esos movimientos la

ayuda mínima que en las condiciones actuales se requiere para su éxito.

La actitud de México, como se indicó anteriormente, podría llegar a tener una importancia decisiva al surgir futuros problemas de esta índole entre los Estados Unidos y Latinoamérica. La Revolución que llevó a cabo, vista como una experiencia internacional, coloca a México en situación ideal para comprender, explicar y acercar las respectivas posiciones. Pero esta función mediadora demanda, como es natural, una elevada autoridad moral en quien la ejerce. Y la mejor manera, o por ventura, la única, de mantener el prestigio y la autoridad internacionales de México consiste en seguir defendiendo con firmeza y constancia los principios básicos y los intereses permanentes de nuestra política exterior, por encima de consideraciones circunstanciales de valor transitorio. ■

\*Tomado de México 50 años de Revolución. Fondo de Cultura Económica. México, 1963.