

# LOS PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO, SIGLOS XX y XXI

Leticia Bobadilla González  
Areli Violante Navarrete  
(Coordinadoras)



Difusión  
Cultural y  
Extensión  
Universitaria



# LOS PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO, SIGLOS XX Y XXI

Leticia Bobadilla González  
Arelí Violante Navarrete  
(Coordinadoras)

Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.



Difusión  
Cultural y  
Extensión  
Universitaria

F1228

P75

2022

*Los Principios de la Política Exterior de México, siglos XX y XXI*  
Leticia Bobadilla González, Areli Violante Navarrete, Coordinadoras  
1a ed., Morelia, Michoacán de Ocampo (México): UMSNH, Difusión--  
Cultural y Extensión Universitaria, 2022.  
357 p.

ISBN: 978-607-542-232-9

1.- Política Exterior-Historia-Siglo XX-XXI. 2. Política Exterior--  
Cuba-México. 3.-Mexico-Exiliados-Brasil. 4.-Diplomacia-Historia--  
Chile.

Primera Edición: 2022

D.R.

© Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Secretaría de Difusión  
Cultural y Extensión Universitaria. Av. Francisco J. Múgica S/N, Villa Universidad,  
58004, Morelia, Michoacán, México

© Leticia Bobadilla González

© Areli Violante Navarrete

ISBN: 978-607-542-232-9

*Cuidado Editorial: Jesús Rosales Saldaña*

*Formación Editorial y Diseño: Juan Manuel Mendoza Arroyo*

*Esta publicación fue dictaminada por pares académicos.*

*Hecho en México / Made in Mexico*

# ÍNDICE

Introducción Leticia Bobadilla González	5
Actualidad de la Doctrina Carranza: aportaciones de la diplomacia mexicana a la construcción de un mundo con igualdad, justicia y desarrollo Rosa Isabel Gaytán	21
La Doctrina Estrada en el siglo XX Marlene Alcántara Domínguez María Isabel Salazar de la Torre	53
Construcción, permanencia y futuro de los fundamentos de política exterior mexicana Ricardo Domínguez Guadarrama	93
Los principios de la política exterior mexicana como fundamento del activismo internacional Eduardo Nava Hernández	139

Repertorios imperiales y doctrinas nacionalistas. Contrapuntos en la política exterior de México y los Estados Unidos Leticia Bobadilla González	183
Las doctrinas de la política exterior de México en Cuba, siglo XX Areli Violante Navarrete	215
Las relaciones Mexico Cuba en el ámbito de la migración y el comercio informal Daysel Pimentel Martínez	251
El asilo político en la embajada de México en Brasil en la coyuntura del golpe de Estado de 1964 Daniela Morales Muñoz	297
El asilo diplomático: testimonio del golpe de Estado en Chile desde la embajada de México, 1973 Pascual Martínez Duarte	333

## INTRODUCCIÓN

Este libro analiza el surgimiento de una serie de principios y doctrinas que caracterizaron a la política exterior mexicana durante el siglo XX, y las dos primeras décadas del siglo XXI. A través de estudios de caso, los autores analizan diversos momentos históricos, cuando los diplomáticos mexicanos tomaron decisiones sobre asuntos nodales para la política internacional y para la defensa de los intereses nacionales. Incluso, examinan la actuación de los representantes mexicanos en propósitos de mayor alcance, por ejemplo, en la definición de los marcos regulatorios de organismos globales.

Los diplomáticos fueron moldeando su acción política a partir de la convulsa historia nacional, caracterizada por intervenciones y presiones extranjeras sobre un país militarmente débil y económicamente dependiente. De ahí que los principios de la política exterior fuesen la carta de presentación que permitió a las delegaciones mexicanas actuar con cierta independencia de criterio, aunque en los últimos sexenios neoliberales hubo momentos en los que se dio un alejamiento de los mismos.

La idea presente en la mayoría de los trabajos aquí reunidos es el análisis de los principios de la política exterior mexicana, afianzada con la Doctrina Carranza y Estrada, y elevados a rango constitucional en la fracción X del Artículo 89, de nuestra Carta Magna. El 10 de junio de 2011, se estableció que el titular del Poder Ejecutivo observaría principios normativos como la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo, el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos, y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

El libro *Los Principios de la Política Exterior de México, siglos XX y XXI*, está integrado por nueve estudios, los cuales fueron presentados en su versión preliminar en el seminario del mismo nombre, realizado en Morelia, Michoacán, en el año 2019. A esta convocatoria asistió un grupo de especialistas en las áreas de Historia, Ciencia Política, Derecho y Relaciones Internacionales. El objetivo fue analizar y discutir las doctrinas y los principios de la política exterior de México y su vigencia a raíz de las nuevas políticas de Estado impulsadas por el presidente Andrés Manuel López Obrador.

El libro a *grosso modo* se divide en cinco bloques temáticos; el primero corresponde a los trabajos de Rosa Isabel Gaytán, Marlene Alcántara Domínguez y María Isabel Salazar de la Torre, mismos que abordan los orígenes de las doctrinas Carranza y Estrada, así como sus repercusiones en el ámbito internacional.

Un segundo bloque incorpora los trabajos de Ricardo Domínguez Guadarrama, Eduardo Nava Hernández y Leticia Bobadilla, quienes a través de una visión amplia, pero a la vez sintética, nos muestran los momentos clave en los que se hizo valer la soberanía nacional y fueron reivindicados los principios de la política exterior. Analizan diversos momentos de la historia, que van desde la inde-



pendencia y los procesos de pérdida de territorio frente a los Estados Unidos en 1847-48, la consolidación de proyectos de desarrollo estatales del periodo de entreguerras, la posrevolución y el cardenismo en el siglo XX. Asimismo, rememoran lo ocurrido con la pusta en marcha de los principios por los gobiernos de México y de algunos países de América Latina durante la Guerra Fría, así como las implicaciones en la región debido al derrumbe del muro de Berlín, y las transformaciones de los países socialistas. También estudian las repercusiones derivadas por la aplicación de los principios en el ámbito internacional, especialmente el principio de solución pacífica de controversias promovido a través de Luis Padilla Nervo y Alfonso García Robles. Finalizan con el análisis de la política exterior de los gobiernos neoliberales, hasta el presente.

Un tercer bloque lo definen los trabajos de Areli Violante Navarrete y Daysel Pimentel, ambos abordan las históricas relaciones entre México y Cuba, de la revolución castrista hasta el presente. Los autores realizan un recorrido en donde se muestra cómo la experiencia cubana puso a prueba la política exterior mexicana. Para el caso de Cuba contemporánea, se analizan varios problemas relacionados con el comercio informal y los problemas migratorios.

Un cuarto y último bloque cierra con los trabajos sobre las embajadas de México en el exterior, en este caso las de Brasil y Chile. Daniela Morales analiza la actuación de los miembros de la embajada de México en Brasil en 1964, con el golpe de estado a Goulart. Pascual Martínez narra unos interesantes testimonios de vida, como agregado cultural de la embajada de México en Chile durante el golpe de Estado de 1973. Nos comparte sus vivencias y las reminiscencias del pasado frente a un hecho que modificó su vida y la de muchos chilenos.

Dentro del primer bloque, Rosa Isabel Gaytán presenta un acucioso estudio: "Actualidad de la Doctrina Carranza: aportaciones de la diplomacia mexicana a la construcción de un mundo con igualdad, justicia y desarrollo", en donde analiza el origen de la Doctrina Carranza, su impacto y trascendencia en las relaciones internacionales del siglo XX. Esta doctrina fue resultado de los retos que enfrentó el constitucionalismo durante la revolución mexicana, e influyó en las acciones de otros países. Las causas que condujeron a su formulación siguen vivas en la sociedad internacional a pesar de todos los cambios registrados en poco más de un siglo.

Como sabemos, la revolución mexicana respondió al empuje diferenciador del desarrollo capitalista, tanto a nivel internacional como al interior de las sociedades de cada país. En este sentido, los postulados de la Doctrina Carranza concentraron las necesidades de las tareas del constitucionalismo durante la lucha armada y recogieron tanto la herencia histórica mexicana como su propia experiencia. La sociedad internacional del siglo XX vio multiplicarse a los sujetos del derecho internacional por los procesos de descolonización y tuvo como guía los postulados de la autodeterminación, no intervención, igualdad jurídica, diplomacia de beneficio colectivo, y solución pacífica de controversias. Los diplomáticos mexicanos actuaron de manera sistemática en la promoción y adopción de estos principios, pero la independencia política hizo clara la urgencia del desarrollo económico y su búsqueda se convirtió en la acción que los foros internacionales mantienen hasta el presente.

Frente a los grandes contrastes y marginación de los distintos países y sus poblaciones, los postulados de la Doctrina Carranza mantienen vigencia al proponer la igualdad jurídica, la búsqueda de la paz, la solución pacífica de controversias, el derecho a la autodeterminación y la no intervención, como reglas de convivencia internacional para el mejor desarrollo de los pueblos.

Otra doctrina que afianzó el interés nacional fue la Doctrina Estrada, por ello, Marlene Alcántara Domínguez y María Isabel Salazar de la Torre nos presentan un tema fundamental y bastante documentado: “La Doctrina Estrada en el siglo XX”, en donde analizan la práctica del reconocimiento como un instrumento jurídico que acompañó a los gobiernos mexicanos a lo largo de su historia y representó un mecanismo de presión política internacional, particularmente de los gobiernos de los Estados Unidos, los cuales se mostraban como una potencia económica y militar, con intereses fuertes en la región latinoamericana. Parte de la normatividad respecto al reconocimiento recaía en los requisitos para poder otorgarlo y en el país o países que lo otorgaban. En el origen de su independencia de la Corona española, nuestro país buscó el reconocimiento del mundo en general para obtener personalidad jurídica; y si bien sus pares en América Latina se lo otorgaron, el reconocimiento de Estado y Gobierno simultáneo que más deseaba era el de España y el de La Santa Sede, ambos representaban para la nación mexicana el pleno uso de sus facultades independientes, la nación de la que dependió por trescientos años, jurídica, económica y políticamente, y la figura de los estados pontificios del que dependían ideológicamente.

Durante las tres primeras décadas del siglo XX, los gobiernos de los Estados Unidos promovieron una política exterior con la bandera de la legalidad a través del reconocimiento, lo que significó una batalla ideológica por establecer la democracia ante movimientos revolucionarios, valiéndose de la negociación, la presión económica y política, hasta la intervención armada si así lo consideraban necesario. Con la administración de Warren Gamaliel Harding la situación no cambió y Álvaro Obregón tuvo que batallar los cuatro de años de su gobierno tratando de demostrar la legitimidad y legalidad que lo hacían mantenerse en el poder, cubriendo gran parte del territorio e implementando acciones internas que le permitieron demostrar su

control político. Pero no fue el reconocimiento, ni los proyectos de salud, educación y cultura, o el mucho o poco control político que tuvieron Obregón y los subsecuentes gobiernos posrevolucionarios lo que preocupó a los gobiernos de los Estados Unidos, sino la Constitución de 1917, el artículo 27 constitucional y su retroactividad, y por supuesto los efectos de su aplicación en recursos como el petróleo.

Genaro Estrada, Secretario de Relaciones Exteriores de 1930 a 1932, realizó un pronunciamiento respecto a las prácticas más ofensivas de las potencias extranjeras frente a los países más débiles: el uso del reconocimiento de gobierno como un arma política para obtener concesiones. Recordemos que, en el marco de nuestra historia nacional, los gobiernos de México recibieron presiones para aceptar condiciones de alto costo a cambio del reconocimiento internacional.

Se considera que la Doctrina Estrada forma parte de la institucionalización de ese pragmatismo de las relaciones exteriores, que permitió al gobierno revolucionario buscar reinsertarse en el escenario internacional y poder ampliar su capacidad de negociación, consiguiendo simultáneamente la aprobación de otras naciones y garantizando la no injerencia de los extranjeros en los asuntos internos. En el momento de su promulgación existía esa desconfianza hacia los extranjeros, aunada a un ambiente en donde por las condiciones de la crisis de 1929, y a pesar de todos los esfuerzos, México continuaba dependiendo económicamente del exterior. La doctrina vino a representar un acto nacionalista que buscó la reafirmación de la protección de los intereses y de la soberanía nacional.

Al segundo bloque pertenece el ágil y documentado trabajo de Ricardo Domínguez Guadarrama que lleva por título: "Construcción, permanencia y futuro de los fundamentos de la política exterior mexicana", en el cual se explica el significado histórico de las doctrinas y principios de la política exterior. México, como el resto de los países de América Latina y el Caribe, fue insertado en el proceso de

producción capitalista dependiente, abastecedor de materias primas para las economías de los países científica y tecnológicamente más desarrollados. Su condición periférica en la economía mundial lo ha colocado históricamente en una situación vulnerable que ha puesto en tensión la elaboración y ejecución de su proyecto de nación, debido a la permanente presencia y presiones de intereses extranjeros, que han condicionado, precisamente el alcance de los objetivos y metas nacionales poniendo en riesgo de esa manera la seguridad nacional.

Para el autor, el Estado mexicano atravesó por periodos en los que su dependencia internacional aumentó o disminuyó de acuerdo con la circunstancia nacional e internacional, por lo tanto, fue parte del interés nacional resguardar la soberanía. Esos periodos dependen también del proyecto de nación que el gobierno en turno se haya fijado. Es posible observar por lo menos cuatro grandes etapas de dicho proyecto de nación. La primera etapa tiene que ver con la imperante necesidad de hacer respetar o defender el territorio nacional, va desde 1821 hasta finales del siglo XIX. Una segunda etapa fue la búsqueda de estabilidad a través de las inversiones extranjeras hasta 1940. Una tercera etapa se podría identificar con el programa nacionalista del presidente Lázaro Cárdenas. Luego la vuelta a la derecha y al libre mercado entre 1940 y 1970, para darle paso a una nueva etapa de recuperación soberana hasta 1980, cuando inicia el neoliberalismo, que impone la coincidencia o sujeción de los intereses de México con los de los Estados Unidos. En este periodo la política exterior dejó en el olvido la lucha histórica para lograr el reconocimiento internacional, para defender el territorio, para evitar en lo posible la dependencia económica y financiera de los Estados Unidos, y olvidó la importancia de tomar decisiones propias en las más distintas áreas de la economía, la política y la cultura, entre otras, por lo que no se favoreció el interés nacional, es decir, los intereses de las mayorías.

Un tema desarrollado por Ricardo Domínguez es la vinculación existente entre la política interna y la externa, es decir, la circunstancia nacional e internacional como elementos fundamentales para promover una política exterior acorde con el momento histórico que se vive. No obstante, resulta necesario preguntarse si, en todo caso, la política interna es la que va a brindar los elementos políticos, económicos, sociales, culturales, militares para hacer del país un territorio con amplia capacidad soberana. Para el autor, entre mayor sea el control sobre los diversos sectores de la nación, mayores capacidades de negociación internacional se tendrán y, por lo tanto, mejores oportunidades para favorecer el proyecto de nación. De tal manera que, mientras el libre mercado promueve el abandono del Estado en los sectores productivos y sociales, los proyectos nacionalistas actúan a la inversa, es decir, entre mayor sea la participación del Estado en la economía y en otros sectores, mayores capacidades para la libre toma de decisiones y la autodeterminación, lo cual conlleva beneficios para la sociedad en su conjunto, pues se privilegia el interés nacional sobre los intereses extranjeros.

En los últimos treinta y seis años, el proyecto de nación estuvo orientado a promover el crecimiento y desarrollo económico del país a partir del libre mercado, en donde los capitales privados nacionales y extranjeros fueron la pieza clave. Sin embargo, la capacidad de decisión por parte del gobierno sobre las políticas a seguir fue disminuyendo ante los intereses privados. El núcleo del modelo económico del libre mercado consistió en la escasa o nula participación del Estado en la economía. El Estado sólo quedó convertido en un instrumento para facilitar el crecimiento del sector empresarial y como garante de sus intereses frente a los intereses de las mayorías. Es cierto que un Estado disminuido está imposibilitado de garantizar los derechos de la ciudadanía y cuenta con poca representatividad social. Así, en la medida en que el Estado perdió presencia e interés

de la población, la elite económica y política estableció los límites de crecimiento y desarrollo de la sociedad en su conjunto. Al final, ese proyecto de nación, alineado con los capitales privados, generó una fuerte dependencia de la economía y el comercio con los Estados Unidos y un profundo distanciamiento con la sociedad. Dicho distanciamiento se tradujo en elevados niveles de pobreza y escaso crecimiento económico, así como una profunda descomposición social cuyas consecuencias se comprueban en la proliferación de grupos delincuenciales y a su vez en el número de muertos a manos del crimen organizado. La crisis económica, política, cultural y social que arrojó como saldo el neoliberalismo, no sólo debilitó la capacidad de defensa soberana del Estado mexicano, sino que se combinó con la política agresiva estadounidense a fin de recuperar espacios de dominio bajo su control en el pasado reciente.

En ese sentido, para Ricardo Domínguez, la política exterior debe retomar su papel como instrumento que apoye los objetivos de la política interna, traducidos en el bienestar de la población sin injerencia externa y bajo la decisión de los mexicanos. Para ello, deben recuperarse los bienes de la nación a fin de afianzar las potencialidades del país, sobre todo, la capacidad de decidir el modelo económico que más convenga a las mayorías. De ahí el lema que ha sustentado el gobierno mexicano, en el sentido de que la mejor política exterior es la interna.

Eduardo Nava Hernández nos presenta un análisis global bastante detallado sobre: “Los principios de la política exterior mexicana como fundamento del activismo internacional”, en donde analiza el proceso histórico general sobre la integración de la política exterior mexicana, y plantea la necesidad de seguir discutiendo hasta dónde es acertado el apotegma sobre las vinculaciones entre la política interna y la externa. Su análisis corresponde al periodo conocido de entre guerras, 1918-1939, y de la revolución mexicana a la segunda guerra

mundial, en donde analiza la importancia de las doctrinas Carranza y Estrada, así como las implicaciones regionales para América Latina durante la guerra fría. Asimismo, no deja de lado el significado que tuvo la revolución cubana para los mexicanos, las implicaciones de la crisis de los misiles, el golpe de Estado en Chile, la política exterior mexicana hacia Centroamérica y el periodo de la posguerra fría con la caída del muro de Berlín y el desmantelamiento del bloque soviético, hasta el periodo de gobiernos neoliberales de Carlos Salinas de Gortari a Enrique Peña Nieto. Eduardo Nava concluye con lo que denomina las incógnitas del nuevo periodo bajo la administración de Andrés Manuel López Obrador. De éste último advierte que, a lo largo de sus primeros meses de gobierno, el presidente ha tenido al menos tres desafíos relevantes en materia de política exterior, ante los cuales tuvo que tomar posición de manera inmediata y coyuntural, o con fundamento en los principios. Se trata del caso de Venezuela, en donde la administración estadounidense y las cancillerías de diversos países europeos han impulsado el desconocimiento al gobierno de Nicolás Maduro Moros y el reconocimiento al autoproclamado como presidente Juan Guaidó. Otro tema es el de la migración centroamericana hacia los Estados Unidos, en el que este país exige que el nuestro se convierta en un dique de retención de los ahora masivos flujos migratorios y amenaza no sólo con la consabida construcción de un muro fronterizo, sino con el cierre de su frontera sur al tráfico de mercancías y de personas. Llama la atención una demanda del presidente mexicano a la monarquía hispana y al Papa, sobre una disculpa pública por los crímenes cometidos durante la Conquista y el periodo colonial, que tensó las relaciones con la Corona española y ha generado reacciones en distintos sectores sociales y de la opinión pública en la Península y en nuestro propio país. Los tres expedientes han puesto a prueba la tradicional política exterior de principios de México, que el actual gobierno busca explícitamente recuperar.



El trabajo que presenté se refiere a los "Repertorios imperiales y doctrinas nacionalistas. Contrapuntos en la política exterior de México y los Estados Unidos". Parto de la idea de que el intento de reconstruir el desarrollo de un campo de conocimiento implica necesariamente reflexionar sobre la definición de nuestros objetos de estudio, el modo de concebirlos y abordarlos, la información a revelar y el tratamiento que habrá de dársele a esa información, aspectos que incluyen las nuevas investigaciones. En el campo de la historia implica la revisión de los sistemas clasificatorios operantes en un tiempo determinado, es decir, conocer cómo las sociedades ordenan su mundo y los significados que le son atribuibles mediante discursos, prácticas sociales, el arte, la cultura y la propia materialidad presente en edificios, monumentos y paisajes transformados por el hombre.

Me interesé en la construcción histórica de los discursos y en las prácticas ordenadoras de los intereses regionales, sobre todo, durante la Guerra Fría, concretamente de los que remitían a las relaciones entre los gobiernos de los Estados Unidos con los países de América Latina en el siglo XX. Me percaté de la existencia de discursos contrapuestos y contradictorios que articulaban el interés imperial en relación a lo que podríamos llamar los intereses de las pequeñas naciones dependientes.

Los repertorios imperiales promueven postulados y un conjunto de reglas hegemónicas aceptadas por los países controlados en ciertos momentos específicos de la historia del expansionismo norteamericano. Sin embargo, las referencias de lo que está en juego en una política imperial, no sólo caracteriza la forma en que surgen y se desarrollan los intereses norteamericanos que están detrás de ese expansionismo, también existe la respuesta que, como contra punto, ofrecen los países dependientes, las cuales para el caso de México, ha sido la defensa de los principios tradicionales de su política exterior.

Los gobiernos de México en la etapa neoliberal olvidaron los principios y cedieron a las presiones diplomáticas de Washington hasta casi romper los vínculos solidarios con Cuba, sobre todo, olvidaron las posiciones independientes de la delegación diplomática mexicana expresadas en dos ocasiones históricas: la primera, durante la VIII Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores en Punta del Este Uruguay, a finales de enero de 1962, cuando la delegación Mexicana se opuso a que Cuba fuera excluida de la OEA. La segunda, cuando el gobierno mexicano se negó a romper relaciones diplomáticas y comerciales con Cuba, debido a los resolutivos de la IX reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores a finales de julio de 1964. En esta última reunión los miembros de la OEA que no lo habían hecho, se vieron obligados a romper relaciones, y se impuso el bloqueo económico a Cuba, consistente en impedir el intercambio comercial y el transporte aéreo y marítimo.

El tercer apartado se integra con el cuidadoso trabajo de Areli Violante Navarrete, "Las doctrinas de la política exterior de México en Cuba, siglo XX". Uno de los escenarios clave para lograr entender el comportamiento de la política exterior de México durante el siglo XX se dio en el marco de su relación bilateral con la República de Cuba. Este es posiblemente uno de los vínculos más estrechos de los que ha gozado nuestro país. La fraternidad y la cooperación que ha caracterizado a la relación radica no sólo en la identificación ideológica existente en algunos años; sino en los profundos lazos históricos que ambas naciones compartieron desde la época colonial. La familiaridad natural surgida a través de la migración constante de personas y mercancías devino en una fraternidad social que ha mantenido unidos a ambos pueblos hasta nuestros días; incluso, cuando la relación política se ha encontrado fracturada.

Para Areli Violante mantener en buen estado la relación bilateral no sólo respondía a la importancia de los lazos fraternos, sino también a los intereses particulares de cada nación. En ambos casos, la relación permitía obtener ventajas específicas de beneficio mutuo. En el caso de México, la relación con Cuba servía como un escenario para poder ejercer cierto grado de libertad y soberanía sobre su actuar a nivel internacional; así como para poner en práctica sus principios y doctrinas.

Daysel Pimentel Martínez nos presenta el trabajo: “Las relaciones México Cuba en el ámbito de la migración y el comercio informal”, en donde explica el proceso mediante el cual una nueva forma de movilidad se ha posicionado con mucha fuerza en el panorama económico cubano a pesar de las políticas, regulaciones, y disposiciones estatales, jugando, incluso, dentro de la legalidad. Se refiere a una especie de comercio informal transnacional que ha permitido el abastecimiento de productos de toda índole, por ejemplo, de primera necesidad, avituallamientos, electrodomésticos, informáticos, alimenticios, de ocio, sexuales, entre otros. Con el derrumbe del campo socialista Cuba entró en una profunda crisis económica de la cual aún no ha podido salir a pesar de las medidas que se tomaron para “perfeccionar el sistema económico cubano”. El llamado “Periodo Especial en Tiempos de Paz” ha arrastrado hasta el día de hoy las secuelas de la dependencia económica histórica de la Revolución Cubana. El proceso de movilidad transnacional que se desarrolla hoy en día y que toma auge a partir de las reformas migratorias de 2013 carece de un análisis holístico que explique las causas de su surgimiento, sus formas de desenvolvimiento y expansión y cada uno de los subprocesos que trae aparejado. Para un estudio de este tipo se necesita profundizar en la década de los 90 como inicio de la crisis económica

Los principios de la política exterior de México, siglos XX y XXI

y en las medidas que tomó el Estado cubano para aminorarlas a corto plazo y que hoy tienen consecuencias, casi 30 años después, en la migración sin retorno y en este tipo de movilidad.

El cuarto bloque corresponde al bien fundamentado trabajo de Daniela Morales Muñoz intitulado: "El Asilo político en la embajada de México en Brasil en la coyuntura del golpe de Estado de 1964", aquí la aplicación del asilo político se vio obstruida por el deterioro de la relación bilateral México-Brasil en la coyuntura del golpe de estado que derrocó al presidente João Goulart el 1 de abril de 1964, y hubo una recomposición de dichas relaciones, para tiempo después, afectar la política de asilo implementada por el gobierno mexicano en los primeros años del régimen militar en Brasil. El recurso utilizado por los militares brasileños para ejercer presión sobre el gobierno de México fue el incumplimiento de sus obligaciones en materia de asilo político. El gobierno mexicano en los primeros meses, bajo el amparo de la Doctrina Estrada, se abstuvo de reconocer la legitimidad de los militares que asaltaron el poder. Ya durante el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, se impulsó un endurecimiento discreto de la tradicional política de asilo que, a lo largo del siglo XX, había dado prestigio a la política exterior mexicana, lo anterior con el objetivo de mantener estable y en términos amistosos la relación diplomática con el gobierno militar de Brasil.

Con base en documentación diplomática y en testimonios orales, Daniela Morales observa el incumplimiento por parte del gobierno militar brasileño, de los compromisos interamericanos contraídos por gobiernos anteriores en materia de asilo y de la promesa que hicieron después de tomar por la fuerza el poder, de seguir una escrupulosa política de no intervención en los asuntos internos de otros Estados.

Por su parte, Pascual Martínez Duarte nos presenta una narrativa bastante novedosa que lleva por título: "El asilo diplomático: Testimonio del golpe de Estado en Chile desde la Embajada de México, 1973", aquí nos muestra cómo el golpe de Estado en Chile del 11 de septiembre de 1973, perpetrado por los militares y por el Comandante en Jefe del Ejército Augusto Pinochet Ugarte, propició la migración de miles de simpatizantes del gobierno de la Unidad Popular de Salvador Allende hacia otros países. Muchos buscaron un refugio provisional y se asilaron en las embajadas de diversos países, como una forma de escapar de las persecuciones ejercidas por las fuerzas represivas del gobierno de la Junta Militar Chilena. El objetivo de este trabajo es exponer, desde la memoria personal, el tema del asilo otorgado a personas de diversas nacionalidades por la embajada de México en Chile, así como las circunstancias que prevalecieron en la residencia y la Cancillería mexicana en Santiago.

Los trabajos reunidos en este libro constituyen impostergables balances de la vigencia de las doctrinas y los principios de la política exterior mexicana, en momentos en que se definen nuevas prácticas para la solución pacífica de controversias y de cooperación económica en la región latinoamericana.

Leticia Bobadilla González



# ACTUALIDAD DE LA DOCTRINA CARRANZA: APORTACIONES DE LA DIPLOMACIA MEXICANA A LA CONSTRUCCIÓN DE UN MUNDO CON IGUALDAD, JUSTICIA Y DESARROLLO

Rosa Isabel Gaytán

## **La lucha interna también era internacional**

Desde el Plan de Guadalupe hasta la Constitución de 1917, se fue tejiendo un entramado legal para regular la vida interna de la sociedad mexicana. En el terreno de las relaciones exteriores se fue adoptando una serie de decisiones y preceptos que conformaron las directrices de la política internacional de México durante casi todo el siglo XX.<sup>1</sup> Directrices que fueron el resultado de la experiencia de la lucha y de la necesidad de resolver los asuntos enfrentados por el constitucionalismo y su dirigencia. Ello, sin duda, sobre la base de la experiencia

---

<sup>1</sup> Rosa Isabel Gaytán, “La política exterior constitucionalista y la construcción de la Doctrina Carranza, fundamento de la política internacional de México en el siglo XX” en Patricia Galeana, Alfonso Sánchez M. y Rafael Velázquez F. (Coords.), *La política exterior de México y la Constitución de 1917 en su centenario*, México, AMEI, INEHRM, Secretaría de Cultura, 2018, pp. 85-123.

Los principios de la política exterior de México, siglos XX y XXI

histórica del siglo XIX. En este sentido, la política constitucionalista es heredera del porfiriato. La política exterior de la revolución no puede entenderse sin señalar que se forjó a partir del referente inmediato de la política internacional del presidente Porfirio Díaz. Un régimen sostenido en la vigencia del privilegio, en donde el mayor privilegiado era el extranjero. Un sistema en el que las grandes potencias y sus ciudadanos exigían que se cuidaran sus intereses por encima de cualquier otro.

De aquí puede entenderse que los criterios del Primer Jefe en materia internacional plantearan que México como país soberano e independiente tenía el derecho a que se respetara su territorio; a proveerse libremente su seguridad y su legítima defensa, tanto en lo interno como en lo externo; a resolver sus problemas internos, sin injerencia externa; a adoptar los requisitos de admisión de ciudadanos extranjeros en su territorio; a que ningún extranjero exigiera condiciones de inmunidad salvo el que se otorgaba a los diplomáticos y a que ningún extranjero le exigiera una condición privilegiada por encima de los nacionales; a dictar cómo alcanzar su desarrollo económico y cómo actuar internacionalmente, en igualdad de derechos y obligaciones con el resto del mundo, y a fijar las condiciones de apropiación, aprovechamiento, reserva y conservación de su tierra y sus recursos naturales.

Carranza señalaba en su discurso en Hermosillo, Sonora, de septiembre de 1913, el impacto internacional de la lucha constitucionalista. No tenía duda de que la batalla contra el huertismo repercutiría en los países del centro y Sudamérica que vivían en las mismas condiciones que México y que padecían los mismos males heredados de la colonia y del capitalismo criollo. Consideraba que la lucha en México ayudaría a que ellos se sacudieran también de muchos prejuicios internacionales y del eterno miedo al llamado coloso del norte.





El primer gabinete de Venustiano Carranza. De pie, de derecha a izquierda: Gral. Jacinto Treviño, Ing. Pastor Rouaix, Ing. Félix F. Palavicini, Ing. Ignacio Bonillas. Sentados: Lic. Manuel Escudero Y Verdugo, Ing. Felicitas Villarreal, Gral. Venustiano Carranza, Lic. Eliseo Arredondo, Lic. Isidro Fabela. Mediateca, INAH, Archivo Casasola, 1914, MID. 77\_20140827-134500:673352

Los principios de la política exterior de México, siglos XX y XXI

Los postulados de la doctrina de Carranza responden a una realidad concreta:

Experiencia práctica	Principio adoptado
Frente al permanente intervencionismo de las potencias para decidir la guerra civil en México	No Intervención
Del trato altanero y avasallador de las potencias que exigían privilegiar a sus ciudadanos bajo amenaza, incluso, de ocupación militar	Igualdad jurídica de los estados Respeto irrestricto a las instituciones, leyes y soberanía de cada Estado
Del hecho de que la diplomacia sirviera sólo a las potencias para salvaguardar sus intereses y los de sus inversionistas	Diplomacia al servicio de los intereses más altos de la humanidad

Los postulados de la Doctrina se pueden resumir en las siguientes directrices de la política internacional que, en palabras del presidente Carranza,<sup>2</sup> eran pocas, claras y sencillas:

- Todos los países son iguales
- Ningún país debe intervenir en los asuntos internos de otro. Deben respetarse sus instituciones, sus leyes y su soberanía
- Ningún individuo debe pretender hacer de su calidad de extranjero un título de protección y privilegio
- Las legislaciones deben ser uniformes e iguales, en lo posible, sin hacer distinciones por causa de nacionalidad
- La diplomacia debe velar por los intereses generales de la

---

<sup>2</sup> Venustiano Carranza, *Informe al Congreso de la Nación el 1o. de octubre de 1918*. AHGE-SRE, Leg. III-3-II-38, 14 ff.

civilización y la confraternidad universal y no por intereses particulares

-México deseaba que sus prácticas en materia internacional fueran adoptadas por las legislaciones de todos los países, pero en particular por las de las naciones latinoamericanas por la similitud entre ellas y México.

Venustiano Carranza propone que lo que él llama “principios” de conducta internacional fueran adoptados por los países latinoamericanos, lo que daría a los mismos un carácter doctrinario muy significativo, sobre todo, porque habían sido formulados durante la lucha armada y, en sus palabras, habían tenido como intención ilustrar al mundo entero de los propósitos de ella y los anhelos de paz universal y de confraternidad latinoamericana.

El fundamento de la práctica mexicana en política exterior, que se construye durante la revolución de 1910-1917, heredera del movimiento independentista de América, es completamente contestataria, por no decir sencillamente revolucionaria, al igual que aquella.

Sobre la citada Doctrina debo decir que, si bien los postulados fueron identificados en 1918, como un conjunto de normas a observar, como una serie de metas a alcanzar, incluso en contra del derecho Internacional vigente, su esencia era la del pragmatismo que caracterizaría a la diplomacia de casi todo el siglo XX mexicano. Dicho pragmatismo se encuentra en el origen de dichos postulados: la solución de los conflictos que a nivel interno e internacional debían ser resueltos por Venustiano Carranza y su grupo. Este trabajo del constitucionalismo fue sistematizado por Isidro Fabela y Luis Cabrera pocos años después.

El objetivo de dicha Doctrina fue modificar o renegociar la su-peditación internacional en la que viví a México. Esta subordinación condujo a la propuesta de nuevas reglas de convivencia entre países,

Los principios de la política exterior de México, siglos XX y XXI

que afectaban el derecho internacional vigente y que apuntalaban y sostenían la condición subordinada de México.

Desde luego, dicha propuesta se enfrentó no sólo al rechazo, sino a una denodada batalla de quienes se veían afectados por ella, tanto nacionales como extranjeros.

La política internacional de México en el siglo XX se sostuvo en la práctica constitucionalista y carrancista de los años 1913-1920, la cual, al atender los reclamos de reformas sociales, económicas y políticas de la sociedad mexicana, debió establecer nuevos parámetros para las relaciones internacionales del país, demostrando la estrecha vinculación entre las características del estado mexicano, su proyecto de desarrollo nacional y la política exterior que diseñó y ejecutó.

Sobre el impacto de esta Doctrina, debo señalar que México dio al mundo y en particular a los países en su misma condición, la oportunidad y la posibilidad de cambiar las reglas de la convivencia internacional que favorecían sin duda a las potencias. La política exterior de México en el siglo XX llevaría estos postulados a los foros internacionales americanos y mundiales abonando a la construcción del Derecho Internacional vigente hoy. Es particularmente en el marco de la Guerra Fría, que la política exterior mexicana promovió los principios de su política “sin sacrificar el interés por mantener un criterio independiente en la toma de decisiones dentro de los organismos regionales y frente a los gobiernos de los Estados Unidos”.<sup>3</sup>

El cambio de partido en la presidencia de la República en el año 2000 trajo nuevos aires. Sin embargo, los cambios en el proyecto económico que se iniciaron en los ochenta se mantuvieron. Con el nuevo partido en el Ejecutivo Federal cambió el discurso, se habló del bono democrático como singularidad del nuevo gobierno y se

---

<sup>3</sup> Una revisión del trabajo de la diplomacia mexicana y sus representantes en el marco de la Guerra Fría se encuentra en Leticia Bobadilla González (Coord.), *Los diplomáticos mexicanos y la guerra fría. Memoria e historia, 1947-1989*, México, SRE, 2009.

remarcó el interés del mismo en la defensa y promoción de los derechos humanos y la democracia. La asociación comercial con Estados Unidos y la conformación del área de Norteamérica, profundizaría la relación bilateral con ese país y redundaría en una menor atención a otras áreas como Latinoamérica. Se modificaron sustancialmente las prioridades de la política exterior, aunque ya el artículo 89 de la Constitución incluía los citados principios desde 1988.

El tema de los Derechos Humanos, que había ocupado una mayor relevancia en la agenda internacional junto con otros, sobre todo a partir del inicio del nuevo siglo, fue agregado en 2004 a la fracción X del artículo 89. Fue un cambio muy importante porque la vigilancia del respeto de los derechos humanos estará retando el concepto tradicional de no intervención. México ya había puesto un ejemplo claro de estos límites en su promoción del Grupo Contadora en Centroamérica, al liderar una intervención colectiva para proteger los derechos de la población de los países de la zona frente a la intervención tanto militar como diplomática de otros países. En particular frente a Estados Unidos. Mucho antes, lo había hecho en el caso de la defensa de la República española.

Aquí deseo plantear la cuestión de si una política exterior de principios es la antítesis de una política exterior de intereses como se ha planteado en alguna ocasión en altos niveles de la toma de decisiones de la política exterior mexicana. La reflexión que hago plantea que, en el caso mexicano en concreto, una política exterior sustentada en principios ha servido para defender los intereses del país ante la imposibilidad inmediata de hacerlo de otra forma. Eso fue lo que intentaron hacer Morelos en la Constitución de Apatzingán, Juárez con su doctrina ante conservadores e imperialistas, y Carranza frente a Estados Unidos principalmente, pero también frente a Inglaterra, Francia o Alemania.

Los principios de la política exterior de México, siglos XX y XXI

Los postulados de México tuvieron que abrirse paso en todos los foros. Esa tarea inició desde los años del propio constitucionalismo. Los mismos fueron resultado de la experiencia mexicana para enfrentar los estragos que el modelo de expansión capitalista había hecho en los países de la periferia y que resultaron en la guerra civil. Durante varias décadas, dichos postulados se han calificado como “juridicistas” y poco pragmáticos, pero el impulso diplomático que se les dio hizo que fueran adoptados en los foros americanos y en Naciones Unidas.

Hoy se reconoce la certidumbre de la naturaleza jurídica de los principios de política exterior, resumidos por Carranza en 1918, y éstos constituyen elementos clave del derecho internacional contemporáneo, gracias precisamente a la labor de la diplomacia mexicana guiada esencialmente por dicha Doctrina, aunque no se haya hecho de manera explícita durante muchos años. La diplomacia mexicana hizo una gran labor para que sus postulados sobre la convivencia de las naciones fueran adoptados en instancias internacionales.

### **Vigencia de la Doctrina Carranza**

Si bien, estos postulados se erigieron como respaldo doctrinario de la política exterior mexicana, trascendieron a las relaciones internacionales de todo el siglo XX a nivel mundial. Los encontramos, durante las décadas de los sesenta y setenta del siglo pasado, en los escenarios de las luchas de descolonización, de la construcción de un mundo más equitativo y en la diplomacia de los países de mayor atraso económico en foros como la Asamblea General de las Naciones Unidas.

En otros trabajos he revisado el contenido de esta Doctrina detenidamente y ahora resalto el hecho de que el proceso revolucionario, que en gran medida rediseñó al estado mexicano al elaborar una nueva Constitución, planteó por consecuencia una nueva vinculación con el entorno mundial, elemento ubicado en el centro del proceso de su construcción histórica. Del cambio en la vinculación de México con el mundo que propone el proyecto nacional, que construye y define la Revolución Mexicana en la acción del constitucionalismo, deriva su importancia mundial.

México no era el único país en vivir el impacto del desarrollo capitalista mundial, que entre sus características más sobresalientes tenía una creciente diferenciación entre aquellos países con acceso a la acumulación de capital, la tecnología y la consecuente industrialización y aquellos cuyas elites se beneficiaban de la exportación de materias primas hacia los primeros. Proceso que a la vez generó, al interior de todos, un proceso similar de marginación creciente de amplios sectores de la población. Existen estudios sobre cómo es que este proceso de diferenciación y marginalización produjo revoluciones alrededor del mundo, siendo México uno de ellos.<sup>4</sup>

En un sistema internacional con un largo siglo, entre las guerras napoleónicas y el Congreso de Viena, caracterizado por el sistema de equilibrio de poderes, cuyas reglas de derecho internacional favorecían a los grandes imperios, el resto de los países habían ido adquiriendo a duras penas sus independencias políticas. A principios del siglo XX, el mundo viviría las grandes revoluciones como las de México, Irán, Rusia y China. En ese contexto, los planteamientos mexicanos propuestos por la Doctrina Carranza eran totalmente revolucionarios por los temas y el alcance que tenían. Ahí reside justamente la razón y el tamaño de los retos que debió enfrentar.

---

<sup>4</sup> John Mason Hart, *El México revolucionario*, México, Alianza Editorial Mexicana, 1997, p. 264 y ss.

Carranza tenía claro que su lucha al interior de México sólo podía triunfar mediante la fuerza, y al exterior tendría que difundirse ampliamente para que se conociera y para que encontrara el apoyo necesario debido a los fuertes intereses que enfrentaba. Condenar el intervencionismo de todo tipo, buscar el respeto al derecho de cada pueblo para darse el gobierno que más le conviniera, dictar sus leyes y beneficiarse de sus recursos naturales exigía cambios al derecho internacional vigente en beneficio de los países crecientemente marginados del desarrollo capitalista. De ahí que impulsara la instalación, primero, de una Agencia Confidencial de México en Washington, y después de una Oficina de Información en Estados Unidos para realizar esta tarea. Asimismo, procuró una extensa red de enviados y comisionados para difundir las razones de la lucha del constitucionalismo en los Estados Unidos, Europa y América.<sup>5</sup> Entre estos enviados o comisionados se encontraban Eliseo Arredondo – quien después sería Embajador en Estados Unidos–, Joaquín Bauche, Heriberto Barrón, Hermila Galindo, Demetrio Bustamante y Luis Quintanilla.

Carranza sabía que su lucha por la justicia social en México pasaba por ciertos cambios en el reparto de los beneficios del desarrollo económico entre los países y al interior de la sociedad mexicana. Así, la lucha por la justicia social en México impulsaba cambios a nivel mundial. Para atender las demandas de justicia social y democracia, se necesitaba un estado particular, y un tipo de gobierno diferente a los que hasta entonces había tenido México. Sabía también que muchos países pasaban por los mismos problemas de su país, en particular los latinoamericanos que tenían como una de sus relaciones principales las que mantenían con los Estados Unidos.

---

<sup>5</sup> Una lista indicativa se puede consultar en Rosa Isabel Gaytán, *La Doctrina Carranza. Práctica Internacional y Legado Doctrinario*, México, INEHRM, 2018, p. 196 y ss.



Los temas que abordó la doctrina estuvieron presentes a lo largo del siglo XX en muchos foros internacionales, sobre todo, porque los países sin acceso al capital y a la industrialización se encontraban en un proceso de creciente descapitalización y pauperización, debido a los términos del intercambio comercial que se practicaba con productos industriales caros y materias primas baratas.

En el contexto regional americano el foro de las Conferencias Panamericanas mostró el avance de las negociaciones en torno a una multiplicidad de temas como el intercambio de información, los temas de propiedad y de cooperación intelectuales. Otros temas fueron los de política laboral, arbitraje, reclamaciones, comercio, temas llamados “femeninos”, indígenas, de salud, de la protección diplomática y de deudas públicas.<sup>6</sup> Destacan los resultados en materia de asuntos de convivencia igualitaria, respeto mutuo, acciones para la paz y del entendimiento entre países mediante la adopción y promoción de la solución pacífica de controversias. Son ejemplo de ello, la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, cuyo nombre vislumbra el de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, promovida por el gobierno mexicano y adoptada por la Asamblea General de la ONU, el 12 de diciembre de 1974.<sup>7</sup>

La Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados fue adoptada en la Séptima Conferencia Internacional Americana realizada en Montevideo del 3 al 26 de diciembre de 1933. En esta Convención se acuerdan diferentes estipulaciones sobre la personalidad jurídica de los estados, en contra de ligar su personalidad como sujeto de Derecho Internacional al reconocimiento que le otorguen los demás

---

<sup>6</sup> Carlos Marichal (Coord.), *México y las Conferencias Panamericanas 1889-1938. Antecedentes de la globalización*, México, Secretaria de Relaciones Exteriores, 2002.

<sup>7</sup> Carta de Derechos Económicos de los Estados, Resolución 3281 de la Asamblea General de la ONU, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/353/57.pdf>, consultado el 9 de Septiembre de 2021.

estados, que tal reconocimiento sólo significaba la aceptación de su personalidad y debía ser incondicional e irrevocable, pudiendo ser tácito o expreso. Se asume el derecho de los estados a defender su integridad y su independencia, a proveer su conservación y prosperidad, a organizarse y legislar atendiendo sus intereses y a determinar la competencia y jurisdicción de sus tribunales.<sup>8</sup> También se adopta el criterio de la igualdad jurídica de los estados y se establece que sus derechos fundamentales no pueden afectarse de ninguna forma. Hago notar que esta Convención sobre Deberes y Derechos se adoptó después de que, en 1932, México hubiera enunciado la llamada Doctrina Estrada sobre reconocimiento de gobiernos.

Otro resolutivo de la citada Convención es la del Artículo 8, que afirma que ningún estado tiene derecho a intervenir en los asuntos ni internos ni externos de los otros países. El artículo 9 asume el derecho de los estados a aplicar sus leyes en todo su territorio nacional y a todos los habitantes, ya sean nacionales o extranjeros, y que éstos no deberían pretender derechos diferentes a los de los nacionales. También se acuerda en esta Convención que las partes contratantes no reconocerán adquisiciones territoriales o ventajas especiales obtenidas por la fuerza contra alguno de ellos. Se condenan las ocupaciones militares o de cualquier tipo impuestas sobre cualquier estado, incluso las de tipo temporal. Todos estos acuerdos están íntimamente ligados a los preceptos propuestos por la Doctrina Carranza, que como ya señalé recogía la experiencia mexicana y también la de la América Latina a lo largo de su vida independiente. Debe anotarse que las negociaciones desarrolladas en el contexto de las Conferencias Interamericanas respondían al ambiente y los asuntos

---

<sup>8</sup> Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados ó Séptima Conferencia Internacional Americana. Montevideo, 1933. Véase <https://www.dipublico.org/14602/convencion-sobre-derechos-y-deberes-de-los-estados-septima-conferencia-internacional-americana-montevideo-1933/> consultado el 9 de Septiembre de 2021.

más candentes de cada momento en las relaciones internacionales, no sólo en el continente sino a nivel mundial.

También debemos considerar los resultados de la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz realizada en Buenos Aires en el mes de diciembre de 1936. Reunida en Buenos Aires, del primero al 23 de diciembre de ese año, participaron como delegados por México Francisco Castillo Nájera, quien entonces era Embajador de México en Estados Unidos, Alfonso Reyes, quien se desempeñaba como Embajador de México en Argentina, Ramón Beteta y Juan Manuel Álvarez del Castillo.

Las Conferencias internacionales americanas de Montevideo en 1933, Lima en 1938, y la de Consolidación de la Paz de Buenos Aires en 1936, se realizaron en medio de un ambiente marcado por los preparativos bélicos anteriores a la Segunda Guerra Mundial. Así, procuraban establecer lineamientos para reforzar la paz en el continente y ante un eventual estallido de la guerra, mediante el llamado a consultas entre los países de América, como mecanismo precautorio.

La citada Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz adoptó la Convención sobre el Mantenimiento, Afianzamiento y Restablecimiento de la Paz,<sup>9</sup> la cual procuraba que antes de dar paso a una resolución bélica se instrumentaran consultas que buscaran fórmulas pacifistas de solución. Se ha criticado a esta Convención por el hecho de que no haya previsto los mecanismos necesarios para la realización de las citadas consultas. De la Conferencia destaca el hecho de que haya adoptado la propuesta mexicana del Protocolo

---

<sup>9</sup> Convención sobre el Mantenimiento, Afianzamiento y Restablecimiento de la Paz, en: <https://www.dipublico.org/14934/convencion-sobre-mantenimiento-afianzamiento-y-restablecimiento-de-la-paz-conferencia-interamericana-de-consolidacion-de-la-paz-buenos-aires-1936/> consultado el 9 de Septiembre de 2021.

Adicional Relativo a la No Intervención, del 23 de diciembre.<sup>10</sup> Aquí se alude a la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados de 1933, sobre todo, para retomar el principio de que ningún estado puede intervenir en los asuntos internos ni externos de cualquier otro, y reitera que dichas intervenciones son inadmisibles sin importar las motivaciones que las guíen, que la violación de este acuerdo motivaría consultas para el avenimiento pacífico y convoca al uso de la conciliación, al arbitraje, e incluso, la vía judicial para la solución de conflictos.

El ambiente de los años treinta estuvo afectado por la gran depresión de 1929, la cual trajo una profunda crisis en todas las áreas de la vida de la sociedad mundial. El ámbito internacional estuvo marcado por el desarrollo de las ideas y las prácticas políticas del nazismo, del fascismo, la creciente presencia de la Internacional Comunista y también por un fuerte movimiento pacifista.

América Latina vivía, en los años treinta, además de la vigencia del espíritu intervencionista de los Estados Unidos, principalmente en el Caribe y Centroamérica, el cuestionamiento sobre las relaciones económicas de la región con dicho país. La llegada de Franklin D. Roosevelt a la presidencia de los Estados Unidos marcó la nueva política de la Buena Vecindad en el Continente. En sus palabras, había llegado la hora de renunciar para siempre a la intervención arbitraria en los asuntos internos de los países latinoamericanos, y sugirió el empleo de la intervención colectiva como práctica sustituta.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Protocolo Adicional relativo a la No Intervención, suscrito en Buenos Aires el 23 de diciembre de 1936, <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-15.html> consultado el 9 de Septiembre de 2021.

<sup>11</sup> Rosa Isabel Gaytán, "Alfonso García Robles diplomático mexicano. El panamericanismo, la buena vecindad y la construcción del orden internacional después de la Segunda Guerra Mundial", en Alberto Enríquez Perea (Coord.), *Homenaje, Alfonso García Robles. Premio Nobel de la Paz, 1982*, México, FCPS, UNAM, 2013, p. 46 y ss.

Se equipararon las cualidades del panamericanismo con las de un buen vecino: “la confianza, la amistad y la buena voluntad” debían dirigir las relaciones entre los países del continente.<sup>12</sup> Así, en 1934 se abrogó la Enmienda Platt y los marines salieron de Haití.

Es importante señalar que en estas negociaciones para impulsar la solución pacífica de controversias, promover la consulta para el mantenimiento de la paz y la no intervención, estuvieron muy presentes la oposición y las reservas norteamericanas, sobre todo, para abandonar lo que consideraba su derecho soberano a cuidar sus intereses y a sus ciudadanos en donde estuvieran, y a entender de manera muy limitada el concepto de intervención, al equipararlo con el de ocupación militar en un contexto en el que la política de este país estaba muy ocupada también en la recuperación económica a través del *New Deal*.

Por otra parte, en 1937, el gobierno boliviano decretó la anulación de la concesión petrolera a la *Standard Oil Company* de Bolivia y confiscó sus propiedades. Al año siguiente se ejecutaría la expropiación del petróleo en México, terminando con veinte años de presión internacional sobre los gobiernos mexicanos en la materia, al acatar finalmente lo dispuesto por el artículo 27 de su Constitución. La urgencia de mantener una asociación con América Latina, y con el petróleo mexicano, frente a la inminente guerra en Europa, empujaría el interés norteamericano para resolver el tema de la expropiación mexicana y llegar a un acuerdo con el gobierno de Cárdenas, si bien no fue sencillo ni rápido el arreglo llegó.

A nivel mundial, la segunda posguerra fue el contexto en el que se desarrolló el proceso de descolonización de Asia y África, mismo que concluyó hacia finales de la década de los años sesenta.

---

<sup>12</sup> Discurso de F. D. Roosevelt, citado en Gordon Connell-Smith, *Los Estados Unidos y la América Latina*, México, FCE, 1977, p. 187.

La promoción realizada por la Organización de Naciones Unidas de este proceso en Asia y África, provocó que la importancia numérica proporcional de América Latina en el total de miembros disminuyera al ingresar los nuevos países de esos continentes a la Organización. Ello provocaría también una creciente importancia del papel de la Asamblea General en el contexto de Naciones Unidas. Sin embargo, conseguida la independencia política, los nuevos estados harían frente a la presencia de las potencias occidentales, las cuales “a través de sus inversiones, su ayuda técnica, militar y financiera” intentaban “mantener nexos privilegiados y nuevos lazos de dependencia con sus excolonias.” Ante esto, los países subdesarrollados enfatizarían las cuestiones económicas y sociales relativas al subdesarrollo en los foros internacionales.<sup>13</sup> Obligadamente, la agenda internacional comenzó a verse presionada para incluir estos temas. Diecisiete años después de la expropiación petrolera en México, se realizó la Conferencia de Bandung, en 1955,<sup>14</sup> la cual, si se analiza bien, permite apreciar las coincidencias con las propuestas mexicanas de 1918, al pronunciarse a favor del desarrollo, de la paz y de la cooperación mundial.

Al igual que la propuesta mexicana de 1918, esta conferencia tiene una gran claridad sobre la vinculación entre el desarrollo, la paz y la cooperación de los países. Sus diez puntos reiteran la necesidad de que los pueblos puedan escoger libremente sus sistemas políticos, es decir, el derecho a la autodeterminación que era de gran importancia en el sistema internacional bipolar de la guerra fría. Si bien, la Carta de Bandung aborda los derechos fundamentales del hombre y aboga

---

<sup>13</sup> Rosario Green y Claude Heller, “Surgimiento y proyección del Tercer Mundo: de Bandung a los ochenta”, *Foro Internacional*, Vol. XXI-2, Oct-Dic., México, 1980, p. 169.

<sup>14</sup> Carta de Bandung, <http://www.historiasiglo20.org/TEXT/bandung1.htm>, consultado el 8 de Septiembre de 2021.

por la necesaria congruencia con la Carta de las Naciones Unidas, al hablar de la igualdad de razas y naciones, retoma el principio de igualdad jurídica y la soberanía de los estados. Condena la intervención o interferencia en asuntos internos de los países y aboga por el derecho de cada país a defenderse por sí mismo o de manea colectiva y a no participar en acuerdos de defensa que beneficiaran a una u otra potencia. Esto era primordial en el contexto de la guerra fría que exigía a cada país la alineación a uno u otro bloque de poder internacional. La nueva amenaza de una guerra nuclear exigía la convocatoria a la paz para garantizar no sólo el desarrollo sino la vida misma de la humanidad. En su momento Carranza había señalado la necesidad de un mundo en paz para crear las mínimas condiciones de vida para los mexicanos y para todos los países. De ahí su postura de neutralidad durante la primera guerra mundial por la que México no fue convocado a ser miembro fundador de la Sociedad de las Naciones.

De la Conferencia de Bandung se desprende el movimiento de los países no alineados (MPNO) conformado en su primera cumbre en Belgrado en 1961, y que amplió su membrecía al paso de los años. Si en 1955 registró 29 participantes en El Cairo, en 1964 fueron 47. De aquí salió un "Programa para la Paz y la Colaboración internacional", en donde se hacía énfasis en la lucha contra el colonialismo, el racismo y el apartheid, y se enarboló la bandera de la coexistencia pacífica. En 1970, en Lusaka, Zambia, se elaboró la Declaración sobre la Paz, la Independencia, el Desarrollo y la Democratización de las Relaciones Internacionales, así como la Declaración sobre la No Alineación y el Progreso Económico. Para la VI Conferencia en la Habana en 1979, había 96 miembros, y para 2012 en la XVI Cumbre

Los principios de la política exterior de México, siglos XX y XXI

participaron 120 países. La más reciente Cumbre fue la del año 2016, realizada en la Isla de Margarita en Venezuela. El tema central fue la paz, la soberanía y la solidaridad para el desarrollo.<sup>15</sup>

Es importante señalar que, a pesar de que el núcleo central de la organización podía considerarse como inexistente al caer el muro de Berlín, y al pensar que la guerra fría ha terminado, la organización sigue activa y los temas de su agenda se refieren a la defensa de la independencia política, el respeto a la soberanía, la no intervención y la solución pacífica de controversias. Lo que originalmente era una propuesta por el derecho de los países a beneficiarse de la explotación de sus recursos naturales se convertiría años después, ya en el contexto de la guerra fría, en la exigencia de mejores precios para sus productos de exportación.

De esta forma tuvo lugar un proceso de asociación entre los países en desarrollo en el seno de la Organización de Naciones Unidas, en particular en su Asamblea General o en organismos especializados como la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD con siglas en inglés) para plantear e impulsar de manera conjunta sus demandas.<sup>16</sup> Su realización reconoce la existencia “del subdesarrollo y de la similitud de condicionamientos y obstáculos similares que enfrentan los países de África, Asia y América Latina, independientemente de su pasado histórico disímbo, de estructuras económicas y sociales diferentes y de sus divergencias ideológicas.”

---

<sup>15</sup> Movimiento de Países No Alineados, [https://www.ecured.cu/Movimiento\\_de\\_Pa%C3%ADses\\_No\\_Alineados](https://www.ecured.cu/Movimiento_de_Pa%C3%ADses_No_Alineados) consultado el 25 de agosto de 2021.

<sup>16</sup> La Conferencia sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), se reunió por primera vez en Ginebra, en 1964. Entre sus objetivos está el de ayudar a los países en desarrollo “a aprovechar el comercio internacional, la inversión, los recursos financieros y la tecnología para lograr un desarrollo sostenible e inclusivo,” <http://www.exteriores.gob.es/RepresentacionesPermanentes/OficinadelasNacionesUnidas/es/quees2/Paginas/Otros%20Organismos%20y%20Fondos/UNCTAD.aspx> consultado el 8 de Septiembre de 2021.



Asomaba la cabeza el llamado Tercer Mundo.<sup>17</sup> En la UNCTAD, por ejemplo, se logró acordar el Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias para los productos exportados por los llamados países en vías de desarrollo, a través de negociaciones internacionales entre las partes.

Estos lineamientos que he estado mencionando aún son referentes de la acción internacional cuando abogan por una diplomacia que sirva a los intereses fundamentales de la civilización y no a intereses particulares, cuando exigen que se respete el derecho de los pueblos a darse el gobierno que los mismos decidan sin interferencia externa, y cuando uno de los principales reclamos por todo el mundo es el derecho de los pueblos a gozar del usufructo de sus recursos naturales. Hay nuevos matices, cierto, los temas se han vuelto más complejos, pero la esencia de las relaciones internacionales que la llamada Doctrina Carranza quiso cambiar continúan presentes. De ahí la necesidad de hacer que los postulados de la misma sigan siendo rectores de la convivencia entre pueblos y países. Nadie puede darse por vencido mientras el sueño por construir un mundo mejor siga presente.

En el siguiente cuadro se resumen los aportes que la práctica diplomática mexicana había hecho al sistema internacional sustentándose en la herencia de la Revolución y el legado de la Doctrina Carranza. Debo resaltar el hecho de que quien hace esta lectura sea un diplomático que en su juventud estuvo afiliado al constitucionalismo.

---

<sup>17</sup> Rosario Green, "Surgimiento y proyección... p. 169.

Contribuciones de la práctica diplomática de la Revolución Mexicana a las reglas de convivencia internacional.<sup>18</sup>

Derecho de rebelión	La Revolución Mexicana sirvió para corroborar este derecho de los pueblos a terminar con injusticias de todo tipo.
Doctrina Carranza	Todos los países son iguales y deben respetar mutua y escrupulosamente sus instituciones, sus leyes y su soberanía.
Representación diplomática por terceros estados	Reclamaciones y representaciones diplomáticas deben hacerse por los representantes autorizados de las naciones interesadas.
Intervención multilateral	Ningún grupo de países debe intervenir en los asuntos internos de otro por amistoso que pudiera ser el propósito.
Intervención de organismos internacionales	Debe preservarse la integridad de dichos organismos y evitar que una acción colectiva viole la soberanía y la independencia política de sus miembros.
Doctrina Monroe	México no reconoce tal Doctrina. La protección que pretendía proporcionar a los países del continente se ha estructurado, legalizado y ampliado en la Carta de la ONU y de la OEA.
Doctrina Estrada	Expresión unilateral del gobierno mexicano con la que expresa que no otorga “reconocimientos”, porque lo considera una práctica denigrante al calificar regímenes extranjeros y ser usado como instrumento de presión política y de intervención.

---

<sup>18</sup> Fuente: Luis Quintanilla, “La política internacional de la revolución mexicana”, *Foro Internacional*, I-V, julio-septiembre 1964, México, pp. 1-26. Quintanilla ya anota aquí la antinomia entre el principio de no intervención y la necesidad declarada de proteger el ejercicio de los derechos humanos, al señalar que para los revolucionarios las garantías sociales, la justicia social y la democracia están íntimamente unidas, p. 23-24.

Función social de la propiedad	Supremacía de la legislación nacional. La propiedad se sujeta al concepto de función social. Retroactividad de la legislación en bien del interés público. Estímulo a la nacionalización de los recursos naturales.
Solución pacífica de conflictos	No existe controversia ni conflicto que no puedan resolverse por medios pacíficos
Respeto a las decisiones arbitrales	Exigir el respeto a la ley debe estar calificado por su conducta respetuosa ante la propia ley. Ese ha sido el caso de México.
Derechos del hombre	Al proclamar las garantías sociales para los mexicanos, la diplomacia de la Revolución ejecutó una diplomacia que luchaba por el respeto a los derechos humanos.
Independencia diplomática	Aunque un país tenga territorio propio, gobierno civil y economía autónoma, si no es dueño de su propia política exterior no será un enteramente libre y soberano.

### Vigencia de la Doctrina Carranza en el siglo XXI

A principios del siglo XXI fue cuestionada la vigencia de los postulados propuestos en 1918, así como la llamada Doctrina Carranza, mismos que habían sido colocados de manera expresa en el artículo 89 de la Constitución Mexicana en 1988. Se cuestionó la vigencia de los mismos y se argumentó que los cambios en el escenario internacional marcado por la globalización y la presencia de nuevos temas y actores, cuestionaba también la pertinencia de asuntos tales como la defensa de la soberanía y el territorio. Ello era el resultado de un proceso en el que México abandonó en la práctica la política exterior que se sostenía en el discurso de la Revolución Mexicana. Las causas de

ese abandono fueron el agotamiento del modelo económico, de los discursos de la revolución, y los cambios en la élite mexicana frente a las transformaciones económicas y políticas en el sistema internacional desde los años setenta del siglo XX.

En la década de los años ochenta, el deterioro económico de la década anterior llevó a México a adoptar una apertura comercial que se había pospuesto en los años previos. Se mantuvo una diplomacia que promovía el derecho de rebelión de los pueblos, como en Centroamérica, pero ya se había iniciado el cambio en la estrategia de desarrollo económico. A principios de los años noventa, se apostó por la asociación económica con Estados Unidos mediante el Tratado de Libre Comercio de 1994 y se mantuvo el discurso y la estructura del presidencialismo heredado.<sup>19</sup>

Al plantearse la caducidad de estos principios, se argumentó que en un mundo en el que se borraban las fronteras entre los países, en el que la búsqueda de un mayor intercambio comercial y de inversiones entre los mismos se daba en un entorno de creciente cooperación, se hacía innecesario hablar de temas como la no intervención, la defensa soberana del territorio, el trato a extranjeros o la cláusula Calvo, entre otros. Así, estos temas parecían quedar en un pasado lejano desde esta perspectiva. Sin embargo, debió señalarse también que principios e intereses no eran excluyentes, y que los primeros son parámetros para la aplicación de objetivos e intereses de cada gobierno. Puede apreciarse que en foros como el de los países no alineados, ese lenguaje y esos objetivos de principios del siglo XX se mantuvieron. Una interpretación en este sentido fue expuesto

---

<sup>19</sup> Un estudio sobre estos cambios está revisado en Sergio Aguayo, *El panteón de los mitos*, Estados Unidos y el nacionalismo mexicano, México Grijalbo, El Colegio de México, 1988.

por la entonces Secretaria de Relaciones Exteriores en 2016,<sup>20</sup> pero hubo señalamientos parecidos desde los primeros años de este siglo durante el primer Ejecutivo Federal panista.

## **No Intervención y derechos humanos**

La modificación al artículo 89 de la Constitución en 2011 puso en el mismo rango de validez que los preceptos constitucionales a los Tratados internacionales, y agregó a los principios que rigen la política exterior mexicana, el del respeto, protección y promoción de los derechos humanos e introdujo un nuevo debate y una nueva realidad con diversas preguntas: ¿Cuál es la jerarquía de los principios? ¿Debe hacerse de lado la autodeterminación y la no intervención en asuntos internos de los estados en aras del respeto a los derechos humanos? ¿Cuál es la línea que no debe cruzarse cuando se pone en la mesa el derecho de los pueblos a la rebelión, a la autodeterminación, a la solución de sus asuntos internos sin injerencia externa? ¿Quién y cómo debe velar la observancia de esos derechos? La defensa de los intereses y las personas de los ciudadanos de las potencias en otros países ha sido motivo de múltiples intervenciones a lo largo de la historia. ¿Qué derechos humanos ameritan la intervención y cuáles no? ¿Quién y bajo qué condiciones puede intervenir en el territorio de un país soberano para defender qué derechos humanos?

La Doctrina Carranza planteó que todos los ciudadanos son iguales ante la ley, por tanto, cada gobierno nacional debe garantizar su observancia. Los extranjeros deben ceñirse a las leyes del país en el

---

<sup>20</sup> SRE, mensaje de la Canciller Claudia Ruiz Massieu en la inauguración del Seminario Internacional "México global Intereses y Principios de Política Exterior" 2 de mayo de 2016, <https://www.gob.mx/sre/fr/prensa/mensaje-de-la-canciller-claudia-ruiz-massieu-en-la-inauguracion-mexico-global-intereses-y-principios-de-politica-exterior>, consultado el 7 de Septiembre de 2021.

que se encuentren sin demandar privilegio alguno. Si la Constitución mexicana establece las garantías individuales, la observancia de los derechos humanos tendría que estar garantizada y no sería necesario declarar dicho compromiso, porque la Carta Magna ya lo explicita. En todo caso, su inclusión resalta el interés de México en un tema que, idealmente, atendió antes que muchos países.

Hoy los temas se han vuelto más complejos, pero la esencia de las relaciones internacionales que la llamada Doctrina Carranza quiso cambiar siguen presentes. De ahí la necesidad de hacer que los postulados de la misma rijan finalmente la convivencia entre pueblos y países. Nadie puede darse por vencido. El sueño por construir un mundo mejor sigue presente. Dos casos paradigmáticos de la actuación de México en esa controvertida confrontación entre la no intervención y la defensa de los derechos humanos y la autodeterminación se encuentran en la ayuda a la República española, y en la propuesta del Grupo Contadora en Centroamérica. Ambos fueron atendidos por México beneficiando particularmente a los ciudadanos de los países involucrados.

### **Entre la No intervención y la dependencia económica**

El internacionalista Mario Ojeda observó que México se movía dentro de una realidad política concreta que le daba el hecho de ser vecino directo de los Estados Unidos y el ser altamente dependiente del mismo. El dilema siempre presente en la política exterior de México es entonces escoger –o conciliar– entre dos objetivos principales: mantener una línea anti-intervencionista y no contravenir demasiado a los Estados Unidos. México debe “conjugar pragmáticamente sus intereses nacionales con la realidad de la política internacional y la

vecindad con los Estados Unidos.<sup>21</sup> Hoy, ello demanda una profunda reingeniería de la política exterior de México. En tiempos recientes, México ha mostrado una baja capacidad de influir políticamente sobre las decisiones regionales y globales. Sin embargo, mantiene y puede acrecentar su capacidad de convocatoria internacional para lanzar iniciativas relevantes de su interés. Se requiere, no obstante, fortalecer sus herramientas, su presencia diplomática y tener objetivos claros en el exterior.

Si atendemos a los elementos que tradicionalmente dan cauce y límite a su acción internacional veremos que aquellos factores económicos y políticos que le permitieron a México una exitosa política internacional se encuentran muy deteriorados. Y este hecho se viene registrando desde que se agotó la bonanza de la posguerra mundial a nivel global a principios de la década de los años setenta. Esa bonanza le dio a México opciones para una política exterior con independencia relativa. México tuvo opción de actuar con ciertos márgenes ya que contó también con determinadas bases políticas. Un factor decisivo fue el sostén que significó la estabilidad y la continuidad del régimen de la posrevolución que se sustentó en la herencia política de aquel movimiento social. Además, en el terreno político debe considerarse que si bien la política internacional de México seguía en ocasiones una ruta divergente de la de Estados Unidos, buscó formas que le permitían hacerlo sin llegar a una confrontación directa, como en el caso de la llamada “exclusión” de Cuba de la OEA.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Mario Ojeda, *Alcances y Límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 2001, p. 101 y ss.

<sup>22</sup> Mario Ojeda, *Alcances y Límites...* p. 133. Una revisión detallada de este tema se publicó recientemente. Ver a Rafael Velázquez Flores, “El pragmatismo principista de la política exterior de México en los votos sobre Cuba en la OEA (1962-1964)”, *Foro Internacional*, LXI, núm. 3, México, 2021.

En materia económica, los límites de una acción internacional con relativa independencia los marcan factores determinados por el grado de desarrollo económico, y pueden medirse según las condiciones que registran el comercio externo, la inversión extranjera y el financiamiento internacional. Estos elementos nos muestran el nivel de autonomía económica sobre la que se sustenta la capacidad de acción de un país y su gobierno.

Por ejemplo, ¿Cómo podría México en la actualidad –una vez que se ha declarado que guiará su política externa por los tradicionales principios marcados en la Constitución–, combinar sus intereses y principios en un entorno de creciente deterioro económico y de creciente presión para alinearse con el interés de los Estados Unidos en temas como el de la migración? No parecen existir las condiciones de estabilidad política ni económica que en otro tiempo marcaron una línea de acción que puso a México en una posición internacional de liderazgo ni regional ni globalmente.

Si bien, es indudable la pertinencia ética de sus directrices de política internacional, no existen las condiciones materiales para sustentar nuevos liderazgos. Como a principios de siglo XX –en plena guerra civil en México y en plena conflagración internacional en Europa–, veremos si México puede plantar cara a los temas subsistentes después de un siglo. Al igual que la mayoría de los países del orbe –hoy tan interconectado a la vez que tan diferenciador en cuanto al acceso a los beneficios de los avances de todo tipo– México tiene una gran cantidad de temas a resolver a nivel interno. El proceso de diferenciación entre naciones y entre los distintos grupos en el interior de los mismos que fue claro a finales del siglo XIX no se ha detenido, ha empeorado. En algún momento los países y los grupos marginados del mundo empezarán a plantear sus demandas por nuevas vías. Mientras tanto, los conflictos parecen centrarse en cuestiones religiosas, étnicas, fronterizas, migratorias, encubriendo



tal vez, el gran tema del despojo y la marginalización propios del sistema capitalista. Sin embargo, la causa que ha movido la acción internacional de los países marginales durante casi todo el siglo XX, la del acceso al reparto de los beneficios del modelo capitalista, sigue sin tener logros sustantivos.

La Asamblea de la Organización de Naciones Unidas realizada en septiembre del 2021 tuvo retos urgentes y una gran división para enfrentarlos en palabras de su Secretario General. Esos retos son el cambio climático, la migración, la creciente pobreza, la exclusión, la desigualdad y la pandemia.<sup>23</sup> Justamente, con la pandemia el tema del acceso a las vacunas ha mostrado la inequidad en el acceso a la salud y ha hecho evidente que si no se atiende a la población de todo el mundo, nadie está protegido. De ahí se deriva la vigencia de los postulados de la Doctrina mexicana de 1918, guía de la política exterior de México en el siglo XX, y cuyos principios ha retomado el gobierno actual como guía para su acción en este contexto del siglo XXI. Siglo que enfrenta retos muy complejos y donde toda acción tiene impactos que se disgregan con mayor rapidez por todo el planeta, y en donde las opciones de la diplomacia multilateral necesitan renovados impulsos.

---

<sup>23</sup> María Antonia Sánchez Vallejo, “El cambio climático y la pandemia marcan la apertura de sesiones de la ONU” *El País*, en: <https://elpais.com/internacional/2021-09-15/los-desafios-del-cambio-climatico-y-la-pandemia-enmarcan-la-apertura-del-nuevo-periodo-de-sesiones-de-la-onu.html> consultado el 15 de Septiembre de 2021.

## Bibliografía

Aguayo, Sergio, *El panteón de los mitos*, Estados Unidos y el nacionalismo mexicano, México Grijalbo, El Colegio de México, 1988.

Bobadilla González, Leticia, (Coord.), *Los diplomáticos mexicanos y la guerra fría. Memoria e historia, 1947-1989*, México, SRE, 2009.

Carranza, Venustiano, “Discurso del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista en Hermosillo, Sonora. 24 de septiembre de 1913”. En Javier Garcíadiego, Estudio introductorio, selección y notas. *La revolución mexicana: crónicas, documentos, planes y testimonios*, México, UNAM, 2003. pp. 193-198.

Carranza, Venustiano, *Plan de Guadalupe. Decretos y acuerdos 1913-1917*, México, SDN, INEHRM, SEP, 2013.

Covarrubias, Ana, “Los principios y la política exterior de México”, en Jorge Schiavon *et al.*, *En busca de una nación soberana*, México, CIDE, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2006.

Enríquez Perea, Gaytán y Sánchez Mugica, (Coord.), *La política exterior de la Revolución Mexicana en el centenario de la Constitución de 1917*, México, Citibanamex, Fundación Carlos Slim, Fundación UNAM, SRE, Cátedra Solana, 2020.

Fabela, Isidro, *Historia Diplomática de la Revolución Mexicana*, Tomo 1, México-Buenos Aires, FCE, 1958.

\_\_\_\_\_, *La política interior y exterior de Carranza*, México, Editorial Jus, 1979.

Galeana, Patricia, Alfonso Sánchez M y Rafael Velázquez F (Coords.), *La política exterior de México y la Constitución de 1917 en su centenario*, México, AMEI, INEHRM, Secretaría de Cultura, 2018.

Galindo, Hermila, *La doctrina Carranza y el acercamiento indolatino*, (versión digitalizada por Andrea López Morantes a partir del ejemplar consultado en la Biblioteca México) México, 1919, 200 pp.

Gaytán, Rosa Isabel, “Alfonso García Robles diplomático mexicano. El panamericanismo, la buena vecindad y la construcción del orden internacional después de la Segunda Guerra Mundial”, en Alberto Enríquez Perea (Coord.), *Homenaje, Alfonso García Robles. Premio Nobel de la Paz, 1982*, México, FCPS, UNAM, 2013.

\_\_\_\_\_, *La Doctrina Carranza. Práctica Internacional y Legado Doctrinario*, México, INEHRM, 2018.

González Ramírez, Manuel, (prólogo) *La política internacional de la Revolución*, México, Ediciones del Patronato de la Historia de Sonora, 1964.

John Mason Hart, *El México revolucionario*, México, Alianza Editorial Mexicana, 1997.

Manero, Antonio, “La Doctrina Carranza. El comercio y la Nueva Doctrina. La Doctrina Monroe y la Doctrina Carranza” en *Documentos Históricos de la Revolución Mexicana, Revolución y Régimen Constitucionalista*, Vol. 5 , Tomo 1, documento 764.

\_\_\_\_\_, *Carranza presidente*, fragmentos de Historia, México, [s.e] 1963.

Marichal, Carlos, (Coord.), *México y las Conferencias Panamericanas 1889-1938. Antecedentes de la globalización*, México, Secretaria de Relaciones Exteriores 2002.

Mason Hart, John, *El México revolucionario*, México, Alianza Editorial Mexicana, 1997.

Ojeda, Mario, *Alcances y Límites de la política exterior de México*, México, El - Colegio de México, 2001.

Ojeda Revah, Mario, (Coord.), *México contemporáneo 1808-2014*, Tomo 5, *La Política Internacional*, México, El Colegio de México-Fundación Mapfre - FCE, 2015.

Saltamacchia Ziccardi, Natalia y Ana Covarrubias Velasco, “La dimensión internacional de la reforma de derechos humanos: antecedentes históricos”, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3033/3.pdf> consultado el 30 de agosto de 2021.

Los principios de la política exterior de México, siglos XX y XXI

Sinnot Emily, John Nash y Augusto de la Torre, *Los recursos naturales en América Latina y el Caribe*, Colombia, Banco Mundial y Mayol Ediciones (primera versión en castellano), 2010. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2482/555500PUB00SPA00Box0361492B0PUB-LIC0.pdf?sequence=6> Consultado el 7 de Septiembre de 2021.

### Revistas

Anaya Muñoz, Alejandro, “Política Exterior y derechos humanos durante el gobierno de Felipe Calderón”, en *Foro Internacional*, Vol. LIII, núm. 3-4, julio-diciembre, México, 2013, pp. 771-793. <https://www.redalyc.org/pdf/599/59931907012.pdf> consultado el 20 de agosto de 2021.

Green, Rosario y Claude Heller, “Surgimiento y proyección del Tercer Mundo: de Bandung a los ochenta”, *Foro Internacional*, Vol. XXI-2, Oct-Dic., México, 1980. <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/854/844> consultado el 1 de septiembre 2021.

Malon, David M. y Adam May, “La Organización de las Naciones Unidas a los 75 años. Cómo los retos de hoy configuran los siguientes 25 años”, *Foro Internacional*, Vol. LXI, 3 (245) julio-septiembre, 2021, <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2849> consultado el 8 de Septiembre de 2021.

Martínez Carrera, José U., “El movimiento de Países No Alineados y la Octava Conferencia Cumbre (Harare, septiembre de 1986)”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, Núm. 10, Universidad Complutense de Madrid, 1988. [https://www.ecured.cu/Movimiento\\_de\\_Pa%C3%ADses\\_No\\_Alineados](https://www.ecured.cu/Movimiento_de_Pa%C3%ADses_No_Alineados) consultado el 18 de agosto de 2021.

Quintanilla, Luis, “La política internacional de la revolución mexicana”, *Foro Internacional*, Vol. I-V, julio-septiembre 1964.

Velázquez Flores, Rafael, “El pragmatismo principista de la política exterior de México en los votos sobre Cuba en la OEA (1962-1964)”, *Foro Internacional*, Vol. LXI, Núm. 3, México, 2021.

### Publicaciones de internet

Carta de Bandung, <http://www.historiasiglo20.org/TEXT/bandung1.htm>, consultado el 8 de Septiembre de 2021.

Carta de Derechos Económicos de los Estados, Resolución 3281 de la Asamblea General de la ONU, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/353/57.pdf>, consultado el 9 de Septiembre de 2021.

Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados (Séptima Conferencia Internacional Americana. Montevideo-1933) <https://www.dipublico.org/14602/convencion-sobre-derechos-y-deberes-de-los-estados-septima-conferencia-internacional-americana-montevideo-1933/> consultado el 9 de Septiembre de 2021.

Convención sobre el Mantenimiento, Afianzamiento y Restablecimiento de la Paz <https://www.dipublico.org/14934/convencion-sobre-mantenimiento-afianzamiento-y-restablecimiento-de-la-paz-conferencia-interamericana-de-consolidacion-de-la-paz-buenos-aires-1936/> consultado el 9 de Septiembre de 2021.

“Crece la resistencia a la explotación de recursos naturales en México”, *Movimiento Mesoamericano contra el Modelo extractivo Minero*. Estrategias para la defensa de la tierra y el territorio, 8 de enero, 2018. <http://movimientom4.org/2018/01/crece-la-resistencia-a-la-explotacion-de-recursos-naturales-en-mexico/> consultado el 7 de Septiembre de 2021.

Movimiento de Países No Alineados, [https://www.ecured.cu/Movimiento\\_de\\_Pa%C3%ADses\\_No\\_Alineados](https://www.ecured.cu/Movimiento_de_Pa%C3%ADses_No_Alineados) consultado el 25 de agosto de 2021.

Protocolo Adicional relativo a la No Intervención, suscrito en Buenos Aires el 23 de diciembre de 1936, <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-15.html> consultado el 9 de Septiembre de 2021.

Sánchez Vallejo, María Antonia, “El cambio climático y la pandemia marcan la apertura de sesiones de la ONU” *El País*, <https://elpais.com/internacional/2021-09-15/los-desafios-del-cambio-climatico-y-la-pandemia-enmarcan-la-apertura-del-nuevo-periodo-de-sesiones-de-la-onu.html> consultado el 15 de Septiembre de 2021.

Los principios de la política exterior de México, siglos XX y XXI

Secretaría de Relaciones Exteriores, mensaje de la Canciller Claudia Ruiz Massieu en la inauguración del Seminario Internacional "México global: Intereses y Principios de Política Exterior" 2 de mayo de 2016. <https://www.gob.mx/sre/fr/prensa/mensaje-de-la-canciller-claudia-ruiz-massieu-en-la-inauguracion-mexico-global-intereses-y-principios-de-politica-exterior> consultado el 7 de Septiembre de 2021.

Secretaría de Relaciones Exteriores, mensaje de la Canciller Claudia Ruiz Massieu en la clausura del Seminario Internacional "México Global Intereses y Principios de Política Exterior" 3 de mayo de 2016. <https://www.gob.mx/sre/prensa/mensaje-de-la-canciller-claudia-ruiz-massieu-en-la-clausura-del-seminario-internacional-mexico-global-intereses-y-principios-de-politica> consultado el 7 de Septiembre de 2021.

UNCTAD, <http://www.exteriores.gob.es/RepresentacionesPermanentes/OficinadeLasNacionesUnidas/es/quees2/Paginas/Otros%20Organismos%20y%20Fondos/UNCTAD.aspx> consultado el 8 de Septiembre de 2021.

### **Documentos del Archivo Histórico Diplomático Genaro Estrada de la Secretaría de Relaciones Exteriores**

Carta de Manuel J. Sierra a Isidro Fabela, 19 de marzo de 1935, AHGE-SRE, Leg. III-311-30, f. 4.

"Informe del Jefe de la Revolución al Congreso", *El Universal*, 22 de abril de 1917, México, D. F. AHGE-SRE, AEMEUA, Leg. 507, Exp. 1, ff. 17-18.

Informe de Venustiano Carranza al Congreso de la Nación el 1o. de octubre de 1918. AHGE-SRE, Leg. III-3-II-38, 14 ff.

Solicitud del Senador Ernesto Soto Reyes al Secretario de Relaciones Exteriores. AHGE-SRE, Leg. III-311-30, f. 1.

Respuesta de I. Fabela a Manuel J. Sierra que anexa copia del Memorándum dirigido al Secretario Portes Gil, 9 de abril de 1935, AHGE-SRE, Leg., III-3II-38, f. 5.

## LA DOCTRINA ESTRADA EN EL SIGLO XX

Marlene Alcántara Domínguez  
María Isabel Salazar de la Torre

### **Política Exterior: un marco referencial histórico**

El desarrollo de la política exterior de los Estados juega un papel fundamental en el entendimiento de las Relaciones Internacionales y de la propia vida nacional de un país. México se ha sumado a mirar con atención los elementos externos que han caracterizado a su política exterior tomando en cuenta el conjunto de fundamentos que la componen en distintos momentos de la historia.

Se cuenta con una política exterior que históricamente ha sido la expresión de nuestro interés nacional frente al de otras naciones, y que se ha sustentado en la defensa de la soberanía e independencia nacional,<sup>1</sup> rechazando la intromisión en los asuntos nacionales y contrarrestando las agresiones externas para el fortalecimiento del Estado mexicano, desde su nacimiento como nación independiente en el siglo XIX. Al hacer una revisión de los acontecimientos podemos observar cómo hemos echado mano de diversas tácticas para enfrentar los problemas externos.

---

<sup>1</sup> John Stoessinger, *The might of nations*, Nueva York, Random House, 1982, p. 32.

Con la llegada del siglo XX, la política externa de México sumó la herencia de la revolución mexicana –a través de la defensa de las reformas que produjo el movimiento–, lo que dio paso al nacimiento de los principios que han guiado a nuestro país en el comportamiento externo. No podemos dejar de mencionar la importancia que ha tenido el pronunciamiento doctrinario, de gran aporte y presencia durante todo el periodo, cuyo resultado es una combinación de las aspiraciones nacionales y la experiencia histórica. Cada una de las doctrinas que han surgido a lo largo del proceso de conformación del estado nacional han presentado características defensivas ante el exterior, se han enfocado en mantener nuestra independencia e integridad territorial, y son parte de las grandes contribuciones contemporáneas.<sup>2</sup>

La vigencia de las normas universales, base del derecho internacional, como la igualdad soberana de las naciones, de los propios nacionales y extranjeros ante las leyes, la no intervención en los asuntos internos de los estados o la autodeterminación nacional permitieron a los países menos favorecidos, como en el caso de México convertir estos preceptos en aplicación colectiva.<sup>3</sup> Además, han representado la piedra angular de nuestra política exterior y han servido para hacer frente a la creación de una autonomía externa, comprendida en atribuciones de nobleza, generosidad y función estoica de México en

---

<sup>2</sup> Nos referimos a las Doctrinas: Juárez (1867), Carranza (1918) y Estrada (1930).

<sup>3</sup> Basta recordar que estos elementos constituyen la base de la historia nacional y de nuestros principios y doctrinas de política exterior. Los gobiernos de México siempre han insistido en que estos preceptos sean considerados como universales. Como ejemplo, recordemos lo enunciado por el Presidente Carranza en 1918, en el marco de su Doctrina, al señalar que la diplomacia debe velar por los intereses generales de la civilización, y por el establecimiento de una confraternidad universal. Históricamente México siempre ha llamado a la unión de los pueblos para la defensa de estos principios universales, los cuales han sido incorporados en el marco del derecho internacional, o los Organismos Internacionales a vocación Universal, como es el caso de las Naciones Unidas, así como también en el ámbito regional en la Organización de Estados Americanos.



el contexto internacional.<sup>4</sup> Es un hecho que las acciones externas de nuestro país han estado basadas en el establecimiento de una serie de criterios propios, y de alguna manera nos han permitido tener una independencia relativa en el escenario internacional.<sup>5</sup>

La historia diplomática mexicana ha estado sustentada en una visión jurídica y doctrinaria como parte de una estrategia de política exterior que nos ha permitido escapar de posibles enfrentamientos directos con otros gobiernos, evitando posturas políticas, que pudieran ocasionar confrontaciones y desavenencias con el exterior. A todo lo largo del siglo XX, los gobiernos posrevolucionarios siguieron esta dinámica de evitar la confrontación directa, particularmente con los Estados Unidos, sobre todo, cuando se trataba de posicionamientos disidentes bajo el ropaje formal del derecho internacional.

Recordemos los análisis planteados en su momento por Mario Ojeda, al señalar lo poco realista que ha sido la política externa, porque "...el apego de México al derecho internacional ha sido consecuencia de un mero idealismo altruista".<sup>6</sup>

Hoy, México es un país distinto al siglo pasado y nuestra participación en el mundo se ha transformado; sin embargo, no debemos olvidar el legado que nos han dejado las normas y principios que han regido nuestra conducta en el escenario internacional, las cuales, de alguna manera, nos han caracterizado por tener conductas apropiadas en situaciones determinadas; lo que además ha redituado en marcar un cuerpo doctrinario de protección y una presencia internacional reconocida.

---

<sup>4</sup> Francisco Gil Villegas, "El estudio de la política exterior de México: enfoques dominantes, temas principales y una propuesta teórico-metodológica, en *Foro Internacional*, Vol. XXIX, 4 (116) abril-junio de 1989, México, p. 676.

<sup>5</sup> Durante largo tiempo los análisis de política exterior estuvieron sustentados en la idea de que un país en desarrollo debería conciliar de manera pragmática sus intereses nacionales y la realidad del sistema internacional, incluida la relación para con los Estados Unidos.

<sup>6</sup> Francisco Gil Villegas, "El estudio de la política exterior de México... p. 102.

## **El Reconocimiento de gobiernos**

Debemos partir de una simple pregunta ¿Cómo impacta el reconocimiento de los gobiernos en las relaciones exteriores de México? y ¿Cuál será su efecto positivo, sí es que existe? Para contestar cada interrogante es inevitable tocar el punto del significado del reconocimiento de gobiernos, sin basar el análisis en el pensamiento del mundo binario, pero sí como un proceso histórico que desemboca en una reacción doctrinaria autodefensiva, y que como una ola expansiva amalgama los antecedentes doctrinarios de los postulados juaristas y carrancistas. Pensemos en México a principios del siglo XX, la llegada de Francisco I. Madero a la presidencia significó un ajuste del modelo capitalista; la dictadura encabezada por Porfirio Díaz por más de 30 años había funcionado como un modelo de desarrollo; los capitales extranjeros llegaron al país y con ellos hubo un impulso en el desarrollo de la infraestructura, las finanzas, la cultura, la construcción misma de un mercado interno que daba a México aires de modernidad añorada por la gerontocracia que gobernó en éste largo periodo. La dictadura como forma de gobierno tuvo sus resultados cuantificables en materia económica, y los tuvo también en lo social cuando se contabiliza la falta de sanidad en el país en los grandes sectores de trabajadores obreros y campesinos, en el déficit educativo, la explotación en las haciendas y las minas, los salarios paupérrimos frente al de extranjeros; la carencia en general de los derechos básicos que cualquier modelo liberal proclama en el mundo.

La brecha de desigualdad nutrió la narrativa maderista y con ello le dio una base social a su movimiento con el apoyo de diversos sectores de la sociedad. Su muerte y la llegada de Venustiano Carranza sólo avivó y reiteró –para aquellos que seguían la bandera y su lucha–, la necesidad de un cambio contundente en las relaciones

políticas y sociales del país. Ese cambio tendría su sustento jurídico en la nueva Constitución de 1917, con transformaciones progresistas en derechos individuales y apuntalando el papel del Estado por encima de los modelos gubernamentales que le representasen.

Esta dinámica jurídica afectó el orden nacional, al erosionar la estructura porfirista construida a lo largo del último cuarto del siglo XIX; y repercutió sustancialmente en los intereses extranjeros que veían amenazada las inversiones que se tenían en el país en materia petrolera, minera y hacendaria. La restitución de los derechos de la nación desencadenó la furia de los sectores más conservadores del país, y la presión internacional se dejó sentir con intervenciones diplomáticas, económicas y militares. Aquí es donde entra el reconocimiento de gobierno como una forma de presión política para evitar que los cambios que se avecinaban en México se hicieran realidad y afectasen de manera sustancial a particulares y extranjeros.

La teoría del reconocimiento de gobiernos tiene su origen en la Baja Edad Media, como resultado de la formulación de la teoría de la legitimidad, dividida históricamente en dos fases:

- a) La legitimidad dinástica que consagra la existencia del Monarca por designación divina, y su permanencia en un acto de herencia legítima.<sup>7</sup>
- b) La legitimidad de la estabilidad gubernamental que refrenda a los gobiernos constitucionalmente establecidos, y que se sustenta en los Estados liberales en contra de las monarquías absolutistas.

---

<sup>7</sup> Un ejemplo de ello es lo ocurrido en 1608, cuando el Duque de Sudermania, habiéndose hecho coronar rey de Suecia en detrimento de Segismundo, rey de Polonia, fue pronto reconocido por la mayor parte de los soberanos. Citado en Luis Agustín Podestá Costa, "Derecho Internacional Privado", Buenos Aires, Tipografía Editora Argentina, 1960, p. 157.

Esta última tenía como premisa que los gobiernos mantuvieran estabilidad y continuidad dentro de los Estados, por el bien del comercio y el capital; sin embargo, en diversas ocasiones los cambios que se generaban solían ser violentos y eso era lo que acarrea la disyuntiva de ofrecer el reconocimiento al gobierno que llegaba por medio de la violencia, y no a través de un modelo democrático. Es justo esta diatriba la que lleva a preguntarnos hasta qué punto ese carácter jurídico se vuelve valorativo y deslegitima movimientos revolucionarios legítimos que buscan un cambio para el bien común. Al respecto, Taylor Cole en su libro *The recognition policy of the United States since 1910*, señala lo siguiente: "...el reconocimiento como un concepto del derecho internacional y una práctica en materia diplomática, se encuentra en la teoría de legitimidad de gobiernos existentes y en contra de todos los cambios políticos..." Estas circunstancias se fundan en elementos valorativos de legitimidad basados en procesos subsecuentes de votación; sin embargo, países de reciente construcción estatal moderna han encontrado dificultades en su estabilidad política, como las naciones latinoamericanas y de reciente descolonización en África y Asia de los centros de poder europeos, que las han llevado a enfrentar rompimientos en el *status quo* en el mejor de los casos; y en otros, las naciones descolonizadas han enfrentado procesos de cambios constantes producto de su reciente nacimiento.<sup>8</sup> Aquí encontramos una paradoja interesante, ¿Acaso es la construcción del Estado moderno el inicio del rompimiento con los ordenamientos divinos y el reconocimiento estaría apegado a una continuidad divina-constitucional?

---

<sup>8</sup> Véase la edad de los Estados y sus implicaciones en las relaciones internacionales, en Marcel Merle, *Sociología de las Relaciones Internacional*, Madrid, Alianza Editorial, 1995, 373-383 pp.

Vale la pena señalar la diferencia entre reconocimiento de Estado y reconocimiento de gobiernos. La concepción del reconocimiento tiene como premisa darle continuidad jurídica al gobierno que representa al Estado en el escenario internacional, no se cuestiona al Estado y su construcción jurídica.<sup>9</sup> Cuando un Estado surge se le reconoce y al mismo tiempo se reconoce al gobierno que lo representa, el reconocimiento se da por única vez y no podrá ser retirado en el futuro, adquiere una personalidad jurídica que perdura. El Estado ya constituido de facto por su territorio, población y gobierno que lo conduce, obtiene el reconocimiento para convertirse en un sujeto de las relaciones internacionales con derechos y obligaciones, e incluso, si existen cambios de gobiernos de forma violenta eso no constituye la desaparición o integridad del Estado.<sup>10</sup>

Si bien, el nacimiento de un Estado tiene implicaciones que derivan en aspectos políticos e intereses económicos particulares; cuando hablamos del reconocimiento de gobiernos las complicaciones pueden llegar a ser una tarea más difícil y derivar en conflictos de largo plazo que atentan con la sobrevivencia de gobiernos e intereses nacionales. ¿Cómo es esto? ¿Qué lineamientos jurídicos se siguen para que sea otorgado? En principio debemos señalar que

---

<sup>9</sup> "El reconocimiento de estados es una cuestión de política mundial porque involucra el comienzo de su personalidad internacional y su derecho a la existencia... es el acto por el cual ha surgido a la vida internacional un nuevo ente", César Sepúlveda, *La teoría y la práctica del reconocimiento de gobiernos*, México, Facultad de Derecho, UNAM, 1974, pp. 11-13.

<sup>10</sup> Para reconocer a un Estado se determinan ciertos requerimientos basados en dos teorías: Constitutiva que es aquella cuando varios estados reconocen su existencia, basada en el derecho de Gentes; y la teoría Declarativa, surgida en el contexto de la independencia de las colonias en América donde se reconoce que el nuevo Estado tiene personalidad internacional por tener ciertos atributos que le dan legalidad sin que sea necesario el reconocimiento de otros estados que resulta sólo ser un acto político: "...donde quiera que un Estado exista con sus atributos, se convierte en sujeto del derecho de gentes, sin que tenga relevancia la voluntad de otros estados...", en César Sepúlveda, *Derecho Internacional*, México, Porrúa, 1986, p. 254.

en la historia se han registrado diversos tipos de reconocimientos para darle validez a los movimientos legítimos y naturales, como el *reconocimiento de insurgencia* otorgado a una fuerza armada que se presenta en lucha contra el gobierno en turno; el *reconocimiento de beligerancia* es aquél que se le otorga al grupo insurgente ya reconocido como tal y que triunfa ante el gobierno contra el que combatía. Cesar Sepúlveda profundiza en el concepto y los separa al decir que el reconocimiento de insurgencia se refiere a un grupo rebelde que se encuentra en lucha dentro del Estado y el de beligerancia se da cuando existe un conflicto bélico entre dos o más estados y tiene una derivación jurídica en derechos y deberes de la guerra y la neutralidad.<sup>11</sup>

*El Reconocimiento de Independencias* surge en un contexto mundial con los movimientos libertarios de las colonias españolas, con la lucha de las fuerzas insurgentes contra los gobiernos coloniales. La consecuencia de esta guerra libertaria originó la posibilidad de otorgar el reconocimiento a estas fuerzas en lucha y, al mismo tiempo, se produce un surgimiento de hecho del nuevo Estado.

El reconocimiento de gobiernos surge como ya se mencionó con la ruptura del orden constitucional, el grupo que llega al poder lo usurpa de manera violenta, su origen es anticonstitucional, y, por lo tanto, tiene la característica de que puede ser otorgado todas las veces que sea necesario, por las circunstancias internas de cada Estado, su inestabilidad política y poca fortaleza institucional. Históricamente, los gobiernos que nacen de revoluciones, insurrecciones, golpes de estado y pronunciamientos son los que recurren a las armas y a la fuerza para obtener el poder, y son colocados en la posibilidad de ser reconocidos o no por los gobiernos de otros Estados.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> César Sepúlveda, *La teoría y la práctica...* p. 15.

<sup>12</sup> Ramón López Jiménez, *Tratado de derecho Internacional Público*, T. I, San Salvador, Editorial Ministerio de Educación, 1970, p. 79. Para Estados Unidos los cambios de formas de gobierno también implican reconocimiento del mismo, por ejemplo, no se reconoció a Ahmet Zogu

¿Cuál es la finalidad de que un gobierno busque el reconocimiento de sus pares? Luz Elena Espinoza Padierna considera que el reconocimiento de gobiernos es la manera formal de establecer relaciones diplomáticas,<sup>13</sup> pero hay que agregar otros vínculos importantes como el mantener relaciones comerciales, firmar tratados internacionales, obtener inmunidad de sus órganos a la jurisdicción extranjera, la admisión a juicios en tribunales de otros países, el valor de sus decisiones judiciales y administrativas, la contratación de empréstitos,<sup>14</sup> y agregándose un valor tangible e invaluable en momentos de inestabilidad política interna, podremos mencionar la venta y el control de armas. En esta línea histórica podemos observar a los gobiernos mexicanos cruzar de manera transversal cada concepto. El origen mismo del nacimiento del Estado liberal mexicano como parte de la ruptura con la colonia española marca un origen que deriva en la necesidad internacional del reconocimiento de Estado y gobierno. Posterior a ello, una serie de fracturas internas propias en la búsqueda por consolidar un proyecto de nación –y la construcción sociológica de una identidad que permitiera la sobrevivencia misma del estado–, llevó al país a una serie de vaivenes políticos durante más de la mitad del siglo XIX. A la complejidad histórica del país se le agregan los intereses extranjeros que ven en México un botín perfecto para obtener riquezas necesarias para el desarrollo de las naciones poderosas de Europa y el naciente poder estadounidense.

---

cuando siendo presidente de Albania fue proclamado rey. Citado por Eduardo Jiménez de Arechaga, *Reconocimiento de Gobierno*, México, Editorial Montevideo, 1947, p. 27.

<sup>13</sup> Luz Elena Espinoza Padierna, *El reconocimiento de gobiernos como instrumento de la política exterior norteamericana hacia México (1913-1917)*, México, [Tesis de Licenciatura], FCPyS, UNAM, 1982, p. 6.

<sup>14</sup> César Sepúlveda, *Derecho ...*, p. 12.

Los principios de la política exterior de México, siglos XX y XXI

Algunos momentos que marcaron la presencia del reconocimiento como un fantasma constante en los gobiernos mexicanos fueron: primero, el caso del presidente Benito Juárez cuando fue reconocido por Estados Unidos al momento de la promulgación de las Leyes de Reforma; segundo, el reconocimiento al que fue objeto el general Porfirio Díaz, después de proclamar el Plan de la Noria y la revolución de Tuxtepec,<sup>15</sup> que hizo que el gobierno de Estados Unidos retuviera el reconocimiento en espera de ver cómo se desarrollaban los acontecimientos. El mismo caso se presentó con el reconocimiento a Venustiano Carranza y Victoriano Huerta al momento del asesinato del presidente constitucional Francisco I. Madero y su vicepresidente José María Pino Suárez.<sup>16</sup> El reconocimiento de Álvaro Obregón a la muerte de Carranza –donde los Acuerdos De la Huerta-Lamont y los Tratados de Bucareli fueron parte del estigma histórico que cargó su gobierno–, lo obligaron a negociar al final de su mandato para obtener el reconocimiento de los Estados Unidos, ante una sucesión presidencial que se avecinaba complicada y requería que se limitara la venta de armas.

---

<sup>15</sup> Para reconocer a Porfirio Díaz los Estados Unidos solicitaron crear una “...Zona Libre en la frontera, la conducta de los indios, la abolición de las leyes en virtud de las cuales se prohibía que los ciudadanos norteamericanos poseyeran bienes raíces en la frontera mexicana, la exención de préstamos forzosos, reclamaciones y encarcelamientos, la incautación de embarcaciones norteamericanas y otros asuntos de controversia...” en Chester C. Kaiser, *“El reconocimiento de Porfirio Díaz”*, en Daniel Cosío Villegas, *Estados Unidos contra Porfirio Díaz*, México, Hermes, 1956.

<sup>16</sup> Existe un dato romántico: “...José Vasconcelos fue quien propuso los nombres de algunos países de Latinoamérica para las calles del Centro Histórico. Esto, como homenaje a aquellas naciones por haber sido los primeros países en reconocer al gobierno revolucionario de México...” *Infobae*, 30 de enero de 2021, En: <https://www.infobae.com/america/mexico/2021/07/16/la-razon-por-la-que-las-calles-del-centro-historico-llevan-nombres-de-centro-y-sudamerica/>.



Posteriormente, a la muerte del presidente electo Álvaro Obregón, se despertaron las suspicacias sobre la legitimidad de los subsecuentes gobiernos. Emilio Portes Gil se convirtió en presidente interino en su calidad de Secretario de Gobernación, pero con la llegada de Pascual Ortiz Rubio (1930-1932) nuevamente se volvió a poner sobre la mesa la posibilidad del no reconocimiento, debido, en parte, a que su llegada se tomó como una imposición de Plutarco Elías Calles, producto de un fraude electoral, por lo que México se encontraba nuevamente en un proceso ilegítimo en la sucesión presidencial.<sup>17</sup> Como ganó un diplomático sin antecedentes en la política interna y desapego nacional, al fungir como funcionario en la embajada de Brasil, generó ciertas dudas por la presencia de Calles, en un periodo que posteriormente se llamó Maximato, lo que planteó la existencia nuevamente de utilizar el reconocimiento de gobierno.<sup>18</sup>

El reconocimiento es un instrumento jurídico que acompañó a México a lo largo de su historia y representó un mecanismo de presión política internacional, particularmente de los gobiernos de los Estados Unidos, los cuales se mostraban como una potencia económica y militar, con fuertes intereses en México y el resto de América latina.

---

<sup>17</sup> Recordemos que los candidatos con los que compitió Pascual Ortiz Rubio fueron Aarón Sáenz, político reconocido en el entorno nacional por haber sido canciller mexicano y gobernador del estado de Nuevo León, y el ex rector de la UNAM, José Vasconcelos.

<sup>18</sup> "...La asamblea constituyente del PNR declaró por aclamación al exgobernador michoacano Pascual Ortiz Rubio como candidato a la presidencia de la república. En plena convención, Aarón Sáenz retiró su precandidatura, luego de corroborar que los datos estaban cargados a favor de Ortiz Rubio", citado por Verónica Oikión Solano, "Pascual Ortiz Rubio, ¿un presidente a la medida del Jefe Máximo?" en Fowler, Will, *Presidentes Mexicanos* (1911-2000), Tomo II, México, INERHM, 2004, p. 156.

## Los Estados Unidos

Parte de la normatividad respecto al reconocimiento recae en los requisitos para poder otorgarlo y quién es el país o países que lo otorgan. En el origen de su independencia de la colonia española, México buscó el reconocimiento del mundo en general para obtener personalidad jurídica; y si bien sus pares en América Latina se lo otorgaron, el reconocimiento de Estado y Gobierno simultáneo que más deseaba era el de España y el de La Santa Sede, ambos representaban para la nación mexicana el pleno uso de sus facultades independientes, la nación de la que dependió por trescientos años territorial, jurídica, económica y políticamente, y la figura de los estados pontificios del que dependía ideológicamente.

No menos importante era el reconocimiento de aquellas naciones maduras como Inglaterra o Francia, pero aquí es donde está la presencia de los Estados Unidos. País independizado en 1776, que inició una transformación y crecimiento económico propios con la iniciativa de los pobladores ingleses de las 13 colonias que tenían como objetivo expandirse con una política transcontinental y una ideología basada en un Destino Manifiesto, que orientaba a un nuevo pueblo que parecía derivar de un halo de divinidad.

En el origen de los Estados Unidos podemos determinar dos pilares que construyeron a la nación. Uno de ellos fue el factor religioso, al conformarse la gran mayoría de los colonos como puritanos que se vieron perseguidos por la reforma anglicana de Enrique VIII;<sup>19</sup> junto a esa unidad ideológica se mantuvo una homogeneidad racial, sin que se diera un mestizaje al estilo español, aunque hubo un

---

<sup>19</sup> Para ampliar la concepción puritana del pueblo estadounidense y sus raíces como pueblo elegido véase a Daniel Blanch, "Los orígenes puritanos del patriotismo americano", Madrid, *Foro Interno. Anuario de Teoría Política*, 10, Universidad Complutense de Madrid, 2010, pp. 123-135.

desplazamiento de los pueblos indios y originarios, acompañado del exterminio y apropiación de sus tierras.

Los nuevos habitantes en América sabían del carácter del desarrollo económico y buscaron ser una competencia real frente al poder que la Corona inglesa mantenía con las 13 colonias. El vasto territorio fue una invitación a la dinámica de búsqueda de riqueza y acumulación, la cual, tras sus triunfos territoriales, por invasión y compra, logró convertirse en un país con un centro de poder real respecto a todo el continente, es decir, mediante una política transcontinental. La función ideológica del puritanismo combinó perfectamente los deseos de la búsqueda de un trabajo que diera sus frutos en el crecimiento de la tierra y del capital.

Los padres fundadores estadounidenses pudieron concebir en esa necesidad de tierra y riquezas, una visión que los constituía como un pueblo elegido, plasmado en el Destino Manifiesto, apuntalando su política exterior democrática y libertaria con el derecho a expandirse y poseer todo lo existente en el Continente. A ese destino Manifiesto se le unió la doctrina Monroe,<sup>20</sup> y agregó un sentido de exclusividad alejando los deseos expansionistas de Europa, que tuvo que “conformarse” con África y Asia.

---

<sup>20</sup> Doctrina proclamada por el presidente James Monroe en diciembre de 1823, bajo el lema de “América para los americanos”. Doctrina que tuvo un origen defensivo ante la presencia del zar ruso Alejandro I para apoderarse del territorio noroeste de Estado Unidos a través de la *Russian American Company*; las independencias hispanoamericanas acompañadas del interés de España por reconquistarlas; y las ambiciones por tener nuevas órbitas de conquista por parte de Inglaterra y Francia. La proclama es incluida en el llamado corolario Roosevelt” y le da a Estados Unidos los fundamentos ideológicos para intervenir en América Latina como parte de las llamadas *obligaciones* estadounidenses para luchar por la libertad y la democracia. Véase Martínez Díaz, Enrique R. “El Corolario Roosevelt, componente más agresivo de la Doctrina Monroe” en *Revista de Relaciones Internacionales*, Núm. 137, mayo-agosto de 2020, UNAM, México, pp. 91-111.

Con estos dos ejes doctrinarios la política exterior estadounidense articuló los argumentos en defensa de su seguridad nacional, y los aplicó con rigor en todo el Continente. No hay país en América que no tenga en su historia contemporánea la presencia de Washington en los destinos de sus pueblos. A estas dos pinzas ideológicas estadounidenses se agregan estrategias de acción en contra de políticas internas de cada nación que pudieran perfilarse como atentados contra sus intereses económicos; así por ejemplo, tenemos la diplomacia del dólar con William Taft que buscó proteger los intereses de los Estados Unidos fuera de su territorio. También está la Doctrina Wilson, denominada constitucionalismo, la cual buscaría que cada gobierno en América Latina se desarrollará en un marco legal, y que de manera velada pretendió parar revoluciones como la mexicana.<sup>21</sup> Justo en esas narrativas –que justifican la intervención– es como entra la teoría del reconocimiento de gobiernos, que paradójicamente tuvo un origen defensivo ante las agresiones de Europa en el continente americano; pero que con el devenir de la historia se convirtió en una herramienta para intervenir en los asuntos internos de otros países, representó una útil estrategia de presión estadounidense. Estas actitudes intervencionistas están justificadas por la defensa de los connacionales e inversionistas que buscan ampliar sus riquezas y que, sin ningún pudor, acuden a su representación en Washington,

---

<sup>21</sup> “...la cooperación sólo es posible cuando está sostenida en todo momento oír el proceso ordenado del gobierno justo que se funda en el derecho, no sobre la fuerza arbitraria o irregular, el desorden, las intrigas personales, y el desafío de los derechos constitucionales debilitan y desacreditan al gobierno... no puede haber paz estable y duradera en tales circunstancias. Como amigos preferimos a aquellos que actúan en interés de la paz y del honor, que protegen los derechos privados y respetan los límites de la disposición constitucional...” Discurso de Wilson en Mobile, Alabama, el 11 de marzo de 1913. Víctor M. Ocaña Andrade, *Las doctrinas del reconocimiento de gobiernos*, [Tesis de Licenciatura] Villahermosa, Tabasco, UAJT, 1971, p. 30.

donde se articula todo el aparato estatal en defensa de los intereses económicos particulares, para convertirlos en un asunto de seguridad nacional.

México como parte de América Latina y vecino natural de los Estados Unidos tiene una historia que contar con la pérdida de su territorio, la intervención diplomática con golpes de estado y negociaciones intimidatorias. Dentro de las acciones que se utilizan para imprimir presión en los gobiernos mexicanos vamos a encontrar como una constante el Reconocimiento de gobiernos. Esta práctica estadounidense del reconocimiento se aplicó durante el siglo XIX, y con mucha fuerza en los albores del siglo XX, y como figura jurídica se instituyó como "...un acto por el cual se da conformidad de continuar las relaciones habituales de comercio y de intercambio con el gobierno constituido y entraña situaciones y problemas peculiares".<sup>22</sup> Por ello, se debe crear un marco que permita ajustar el concepto para determinar cómo se otorga, sus implicaciones, y qué se busca para contener una acción deliberada y tendenciosa como la hecha por los Estados Unidos en diversos momentos históricos. De entrada, el reconocimiento debe cubrir dos requisitos:

- 1 El gobierno debe tener el apoyo popular.
- 2 El gobierno debe tener la capacidad de cumplir con las obligaciones internacionales.<sup>23</sup>

Estas condiciones son generales, y se apuntalan con tres aspectos:

- 1) El *Principio de Efectividad*, que consiste en que el nuevo gobierno debe tener autoridad efectiva sobre el territorio nacional o la mayor parte de él, sin importar –y esto es lo interesante– el

---

<sup>22</sup> José R. Olea Morca, *El reconocimiento de gobiernos*, México, [s.p.i] 1948, p. 25.

<sup>23</sup> José R. Olea Morca, *El reconocimiento de...* p. 25.

Los principios de la política exterior de México, siglos XX y XXI

sistema político o modelo económico en el que se sustenta, llámese: socialista, comunista, demócrata, republicano, etcétera. Básicamente se busca respetar la voluntad popular y está encaminada a ponerle fin al modelo absolutista.<sup>24</sup> En el caso de México, parece que por primera vez se aplica el criterio de *efectividad*, cuando el gobierno de los Estados Unidos a través de su embajador Foster solicitó que antes de reconocer a Díaz en 1877, se estuviera atentos a detectar que el general gozara del apoyo del pueblo mexicano en el proceso electoral, y que su administración poseyera estabilidad duradera y disposición de cumplir los tratados internacionales.<sup>25</sup>

2) El *Principio de Legitimidad* va de la mano con el de efectividad, no sólo es el control del territorio como un acto de hecho, sino que requiere del apoyo de la población para entonces pasar a un reconocimiento de derecho.<sup>26</sup>

3) El *cumplimiento de los tratados internacionales*. La práctica de este principio para otorgar el reconocimiento se empezó a ejercer a finales del siglo XIX, tomó relevancia con la Gran Guerra, la creación de nuevos Estados y gobiernos, al tiempo que las revoluciones empezaron a marcar una constante en el contexto internacional.

---

<sup>24</sup> Este principio se plasma en la Doctrina Jefferson, del gobierno del presidente Thomas Jefferson que da su reconocimiento al gobierno revolucionario en Francia en 1792: "Evidentemente no podemos negar a ninguna nación ese derecho sobre el cual nuestro propio gobierno se funda: que cualquier nación puede gobernarse en la forma que le plazca, y cambiar esa forma a su propia voluntad; y que puede llevar sus negocios con naciones extranjeras a través de cualquier órgano que estime adecuado, sea monarca convención, asamblea, presidente o cualquier cosa que escoja. La voluntad de la nación es la única cuestión esencial a considerar". citado en "Las doctrinas del reconocimiento de gobiernos y su aplicación a la práctica", (file:///Users/monte/Downloads/8879-8002-1-PB.pdf)

<sup>25</sup> "Las doctrinas del reconocimiento de gobiernos ... p. 12.

<sup>26</sup> Esta inclusión no es nada sutil, implica poner más atención del nuevo gobierno para valorar si goza de apoyo popular. Anteriormente, la idea del reconocimiento para los Estados Unidos fue contener las intenciones de Inglaterra de reconocer los diferentes estados confederados y esto pudiera ocasionar una erosión o fragmentación de la Unión Americana,

Para este momento se articularon tres condiciones:

- 1) Revisar el modo cómo se efectuó el cambio de gobierno.
- 2) La capacidad del pueblo demostrada a través de algún procedimiento democrático, como la votación.
- 3) La capacidad del nuevo gobierno para cumplir con las obligaciones internacionales.<sup>27</sup>

La figura del reconocimiento se volvió una construcción jurídica del No Reconocimiento, en donde se buscó cuestionar la situación y acciones internas. Para México, esta dinámica se tornó difícil si contemplamos movimientos sociales justos que llevaban implícitas acciones violentas; en ese sentido parece que se aprovecharon de estas situaciones a favor de intereses extranjeros estadounidenses. Recordemos cómo el presidente Rutherford Hayes planteó como un requisito para el reconocimiento del gobierno de Porfirio Díaz y el de Guzmán Blanco en Venezuela en 1879, el haber cumplido con las obligaciones internacionales. Otros casos fueron la República de Santo Domingo en 1903-1912; Haití en 1911, 1914 y 1915, y nuevamente México durante el gobierno de Álvaro Obregón con los Acuerdos de Bucareli, ya con el presidente estadounidense Warren G. Harding.<sup>28</sup>

El cumplimiento de los Tratados Internacionales como una premisa para otorgar el reconocimiento se convirtió en un mecanismo de condicionalidad, más que un requisito. Para el jurista José Olea el

---

durante la Guerra de Sesión. Posteriormente ya en los albores del siglo XX, con Woodrow Wilson, el reconocimiento se torna agresivo al cuestionar la viabilidad de un gobierno. Y sigue siendo un paso subjetivo determinar en qué momento se pasa de facto y se convierte en jure. En Ramón López Jiménez, *Tratado de derecho...* p. 78.

<sup>27</sup> Véase a Gabriela Arévalo Brumenkron, *La doctrina del reconocimiento en la teoría y en la práctica de los Estados*, México, [Tesis de Licenciatura] Facultad de Derecho, UNAM, 1954, p. 83.

<sup>28</sup> Gabriela Arévalo Brumenkron, *La doctrina del reconocimiento...* p. 83.

cumplimiento de los Tratados Internacionales son un acto de voluntad sin que intervengan condiciones externas y "...se ha utilizado para obtener promesas y concesiones para otorgar el reconocimiento..."<sup>29</sup>

Woodrow Wilson fue uno de los presidentes que utilizó la teoría del reconocimiento para mantener el orden interno en beneficio de sus connacionales, o buscó arreglos que no modificaran los intereses creados a partir de la condicionalidad que representaba el reconocimiento. También se encuentran los casos del general Tinoco en Costa Rica,<sup>30</sup> y Victoriano Huerta en México,<sup>31</sup> donde ambos llegaron al poder por medio de un golpe de Estado y el gobierno de Wilson buscó obtener ventajas económicas y políticas que beneficiaran el interés de los Estados Unidos. En Haití se originó un movimiento revolucionario contra el gobierno establecido, pero recibió la amenaza estadounidense de no ser reconocido si triunfaba. Caso contrario ocurrió en Perú, el cual fue reconocido de facto del golpista, el general Augusto Bernardino Leguía, bajo el argumento de que el pueblo los apoyaba y reconocía su autoridad al interior. Y en el caso de República Dominicana la situación fue contrastante cuando en 1913 estalló la revolución y derrocó al presidente Borgas, el gobierno de los Estados Unidos pronunció su negativa rotunda para reconocer el movimiento armado. A través de las negociaciones con los triunfalistas, los Estados Unidos lograron imponer un candidato en la figura del Dr. Ramón Báez en 1914, a quien inmediatamente reconoció el gobierno de Wilson; sin embargo, esta imposición sin base social hizo que las revueltas continuaran creando caos e inestabilidad política, lo que derivó en la decisión de los Estados

---

<sup>29</sup> José R. Olea Morca, *El reconocimiento de...* p. 31.

<sup>30</sup> Taylor Cole, *The recognition Policy of the United State since 1910*, Louisiana, United State, Department of Government, 1928, pp. 61 y 62.

<sup>31</sup> César Sepúlveda, *La teoría y la práctica...* p. 73.



Unidos de intervenir con marines y ocupar la República Dominicana hasta 1924.<sup>32</sup>

Los gobiernos de los Estados Unidos promovieron una política exterior con la bandera de la legalidad a través del reconocimiento, lo que significó una batalla ideológica por establecer la democracia ante movimientos revolucionarios, valiéndose de la negociación, la presión económica y política, hasta la intervención armada si así lo consideraban necesario. Con la administración de Warren Harding la situación no cambió y Álvaro Obregón tuvo que batallar los cuatro de años de su gobierno tratando de demostrar la legitimidad y legalidad que lo hacían mantenerse en el poder, cubriendo gran parte del territorio e implementando acciones internas que le permitieran demostrar su control político. Pero no fue el reconocimiento, ni los proyectos de salud, educación y cultura, o el mucho o poco control político que tuvieron Obregón y los subsecuentes gobiernos posrevolucionarios lo que preocupa a los Estados Unidos, sino la Constitución de 1917, el artículo 27 constitucional y su retroactividad, y por supuesto los efectos de su aplicación en recursos como el petróleo.<sup>33</sup>

## Los escenarios y el nacimiento de la Doctrina Estrada

La década de los años treinta inició con un México en plena ebullición, abierto a todas las vanguardias y contrarrestando la imagen de una nación de tradiciones arraigadas y convulsa al finalizar la era revolucionaria. Fue un periodo que además mostró los cambios en el discurso político y los objetivos sociales de México, así como la

---

<sup>32</sup> Víctor M. Ocaña Andrade, *Las doctrinas del reconocimiento...* pp. 32 y 33.

<sup>33</sup> Otros casos de reconocimiento en esta época ocurrieron en Guatemala, Bolivia, Honduras en 1920; así como los Estados de reciente creación en Europa como Polonia, Estonia, Letonia y Lituania, Hungría, Alemania y Austria.

reconstrucción que permitió sentar las bases para el inicio de nuevas oportunidades en todos los ámbitos, económico, social, político e internacional.

Entre 1928 y 1934 dio inicio el proceso de institucionalización del Estado mexicano, a este periodo se le conoce como “maximato”,<sup>34</sup> en donde se observó la dualidad de poderes. La influencia de Calles sobre el presidente en turno fue decisiva y podemos considerar que sus acciones fueron percibidas como la prolongación de su mandato anterior, pero con una mayor libertad de acción y, sobre todo, sin la “sombra” del último caudillo Álvaro Obregón, iniciando así el periodo de las instituciones.

En este periodo de seis años hubo tres gobernantes sucesivamente: el primero fue Emilio Portes Gil, nombrado presidente interino a falta del presidente electo que debía suceder a Calles en diciembre de 1928. El segundo fue Pascual Ortiz Rubio, presidente constitucional entre 1930 y 1934, pero que renunció después de dos años al tomar posesión. Fue sustituido por Abelardo Rodríguez, el tercero de los presidentes del Maximato, y quien ocupó el cargo de 1932 a 1934.

Con este escenario interno además se hacía frente al intento de superar la crisis de 1929. La nación mexicana enfrentaba cambios importantes, pues se establecían los primeros pasos para iniciar el proceso de industrialización. Durante el Maximato, las relaciones entre México y los Estados Unidos eran muy cordiales; el acuerdo Calles-Morrow continuaba dando frutos, pues los gobernantes mexicanos estaban interesados en la reconstrucción nacional y

---

<sup>34</sup> Se le denominó “Maximato” porque durante este periodo la política mexicana estuvo dirigida tras bambalinas por el “hombre fuerte” en el que se convirtió Plutarco Elías Calles, después de la muerte del Presidente Álvaro Obregón, quedando así como el “Jefe Máximo” de la familia revolucionaria y dando continuación a la obra de reconstrucción nacional, aún después de un mandato entre 1924 y 1928.

mostraban una muy buena disposición para afianzar sus vínculos con el exterior. Su objetivo fue atraer capitales extranjeros, particularmente estadounidenses y contrarrestar la crisis que comenzaba a sentirse y que afectaba a sectores como el agrícola, el minero y el comercio exterior. Dese luego, hubo una tendencia a la baja en el sector minero y petrolero, rubros importantes para el sector exportador.<sup>35</sup> Sin embargo, a pesar de la situación mundial, la economía del maximato fue favorable para México.

En este periodo se continuó con la modernización de instituciones que dieron normatividad y confianza a la vida económica nacional. El nacimiento del Banco de México como banco central, en 1925, permitió que para 1930 y gracias a la crisis mundial, cuyos efectos financieros hicieron necesaria la asociación de la red bancaria, provocó que México tuviera un verdadero banco central, aumentando sus operaciones. Se creó además una reserva monetaria para sostener la paridad del peso mexicano frente a las monedas extranjeras, sobre todo frente al dólar. El sistema bancario se consolidó y se permitió la organización de la banca privada en la Asociación de Banqueros de México con la aceptación del gobierno.

En el ámbito político, en este periodo, se consolidó un proceso de conformación de instituciones, cuya duración en algunos casos sigue presente en el marco del Estado mexicano, y que ha dado lugar a la caracterización política del país; la creación de un partido oficial llamado PNR (Partido Nacional Revolucionario), el cual más tarde sería el PRM (Partido de la Revolución Mexicana), para finalmente transformarse en el PRI (Partido Revolucionario Institucional). Mediante estas denominaciones, significó para el país una agrupación política al servicio de diversos gobiernos a lo largo de casi todo el siglo XX.

---

<sup>35</sup> Lorenzo Meyer, "El conflicto social y los gobiernos del maximato" en *Historia de la Revolución Mexicana*, v.13, México, El Colegio de México, 1978, p. 30.

Esta institucionalización de lo interno ocurrió con la creación de un partido único, con la organización de sectores y el surgimiento de un Estado de corte corporativo, el cual formó agrupaciones a su servicio de acuerdo a su actividad económica, posición social o interés político. Con el tiempo se conformaron cuatro grandes grupos: el obrero, representado por la Confederación de trabajadores de México (CTM); el campesino, conformado por diversas asociaciones y Ligas Agrarias, unificándose en la Confederación Nacional Campesina (CNC); el popular, representado por los asalariados, representantes del magisterio, burócratas y pequeños comerciantes para crear más tarde la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP); y el militar, actores que permitieron regular las relaciones entre el gobierno y de manera más amplia con los grupos sociales que él mismo organizaría. Con este modelo de institucionalización que también buscó la oportunidad de ampliarse al escenario internacional, la política exterior del maximato sentó las bases para que a través del rechazo al intervencionismo, durante el segundo año de gobierno de Pascual Ortiz Rubio, se creara una base importante de nuestra política externa a través de la promulgación de la Doctrina Estrada.

Sin duda, la remoción social y política que desencadenó la revolución mexicana estuvo acompañada en las décadas posteriores por la idea de descubrir el rostro de un país hasta el momento oculto. El decenio de los años treinta estuvo marcado por los efectos de la gran depresión de nuestro vecino del norte, provocando un choque externo y la necesidad de aislar al país del efecto negativo de la recesión norteamericana, permitiendo a la vez consolidar un proyecto nacionalista con el objetivo de propiciar el desarrollo interno, con autonomía del exterior. Había interés por propiciar el desarrollo agrícola e impulsar la industrialización, factores base para la consolidación del Estado y las instituciones con impactos en su política exterior.

En este análisis no podemos dejar de observar al ámbito internacional, por ello, se debe apuntar que la gran depresión mostró que la vinculación entre prosperidad económica y estabilidad política dejaban de manifiesto la debilidad del sistema construido bajo los principios de la seguridad colectiva y, con ello, el derrumbe de los equilibrios sociales y políticos de los Estados y de la propia vida internacional.

Colectivamente se desmoronaron las prácticas y los principios sobre los cuales se fundamentaba el progreso industrial, la economía liberal y las instituciones democráticas. Ello propició la creación de fórmulas que permitieron la instauración de autoritarismos y totalitarismos en el siglo XX, los cuales se presentaron como una respuesta para afrontar las crisis derivadas de la Primera Guerra Mundial. Asimismo, aparecen instituciones sumergidas en el control total con la idea de hacer eficiente la economía de guerra, revalorar el valor igualitario del liberalismo en términos raciales, y hacer un frente ideológico a la revolución bolchevique, la cual se presentaba como revitalizadora de un nuevo sistema internacional que marcó un hito en la guerra ideológica del siglo XX. En ese entorno, la seguridad naufragó en medio de la impotencia de la Sociedad de Naciones por lograr las negociaciones de paz, pero el respeto a la soberanía e integridad de los estados prescribió ante la agresión de Japón en Manchuria, y el uso de la fuerza hizo ver que el desarme se construía en una quimera utópica. El orden internacional se encontraba desestructurado, se hacía frente a un mundo incierto sin compromisos y ante el sometimiento de los países dispuestos a utilizar la fuerza para el alcance de sus objetivos nacionales.

Con la misma importancia debemos analizar los acontecimientos en el Continente americano, porque serán una clave para la configuración y entendimiento de la Doctrina Estrada. La crisis del 1929 y la década de los años treinta, trajeron consigo un

replanteamiento del orden económico, pero también político, de luchas sociales y de las propias relaciones internacionales como ya lo mencionamos anteriormente. Una etapa en donde hasta el momento de la gran depresión, el Continente se inscribe –al menos en términos económicos, para algunos países latinoamericanos– en un periodo de expansión económica de beneficio. Unidos en diferentes ciclos nacionales se podía observar un vínculo en la expansión de algunos sectores o en la comercialización y aprovechamiento de las materias primas e hidrocarburos. Una zona que compartía características comunes en términos de productividad, además de sumisión y apego a los oligopolios, en donde las oligarquías naciones y extranjeras pudieron en un concierto de intereses formar las grandes compañías de explotación. Todos estos elementos propiciaron que a partir de entonces se generalizara una nueva interpretación, en el sentido de que la catástrofe provenía del exterior, y con ello, la instauración de nuevos pasos para defender políticas que apostaran al impulso de recientes procesos de industrialización basados en la sustitución de importaciones. Con el desencadenamiento de la segunda conflagración mundial, se propició el inicio de una época dorada que duraría al menos hasta la década de los años cincuenta.<sup>36</sup>

Cada país en el hemisferio occidental se dio a la tarea de instrumentar sus propias políticas, había que crecer hacia adentro, sobre todo, ante la ausencia de actores sociales que impulsaran las nuevas acciones, y sin la infraestructura necesaria, permitiendo colocar al Estado en el centro del escenario, lo que le permitiría ejercer un triple rol: empresarial, planificador y asistencial. Ello dio paso a nuevas discusiones políticas y transformaciones que propiciaron la

---

<sup>36</sup> Carlos Moreira, “El Estado en América Latina desde los años treinta hasta nuestros días: crisis, reformas ¿resurrección?” en Revista *Encrucijada Americana*, año 4, No. 2, Santiago, Chile, primavera-verano 2010-2011, p. 8.

continuación en algunos casos (los menos) a formas democráticas de cooptación, en donde la burguesía y los obreros tenían acceso al poder a través del sistema electoral como en el caso de Chile, mientras que en otros (la mayoría) nacía el populismo.<sup>37</sup> Al mismo tiempo, se dieron nuevas discusiones en torno al antiimperialismo y el surgimiento del sentimiento nacional y latinoamericano, al menos en las primeras décadas del siglo XX.

Se debe agregar también el aporte de la Revolución Mexicana, que al traspasar fronteras dejó su marca en el continente, sus victorias y derrotas se convirtieron en la principal fuente de enseñanza para las generaciones latinoamericanas que entrarán en lucha alrededor de la década de los años veinte. Un periodo de la historia en donde la unión continental se entendía no sólo como el deber ser de la región extendida desde el Río Bravo hasta el Estrecho de Magallanes, unidad que permitirá en algún sentido la independencia respecto a las potencias de la época, evitando el saqueo, pero también contrarrestando el intervencionismo norteamericano político, militar y económico, y que al compás de la Doctrina Monroe, se contaba con un vasto historial de operaciones al sur de su frontera.

Estos avances en el marco de la conformación de los estados latinoamericanos en el siglo veinte, han estado acompañados por estereo-tipos con una larga historia en América Latina, seguida por revoluciones, rebeliones, disturbios, golpes militares y dictaduras. La presencia de elecciones libres y transparentes ha sido más la excepción que la norma, mostrando que la realidad socio-política de la historia latinoamericana es compleja y variada. La crisis económica del 29 y el deterioro social consecuente propiciaron la aparición de

---

<sup>37</sup> Recordemos los casos de Lázaro Cárdenas en la década de los años treinta; Getulio Vargas en Brasil en la misma época y Perón en Argentina durante la década de 1940. Regímenes que en realidad mostraban un semiautoritarismo, los cuales representaban coaliciones de intereses obrero-patronales, frente a otros posibles grupos de poder.

revueltas que amenazaron a gobiernos que se creían con estabilidad y fortaleza. Así, los golpes de Estado a Hernando Siles Reyes en Bolivia; en el Perú, con su quiebre político justo en el año de 1929, al conseguir el presidente Augusto Leguía su tercera reelección consecutiva; y finalmente, el caso argentino con el derrocamiento de Hipólito Yrigoyen, quien había sido electo para ocupar la presidencia en un segundo mandato de 1928 a 1934,<sup>38</sup> nos mostraron las debilidades políticas que aún permeaban en la región. A su vez, en aquellos años, el mapa latinoamericano –rápidamente y como efecto dominó– se inundó de levantamientos políticos que pusieron en alerta a la región a partir de los casos de Brasil, Cuba, Chile, Haití, Nicaragua y Panamá.<sup>39</sup>

Al revisar el desarrollo de cada uno de los eventos anteriormente mencionados, podemos observar cómo la inestabilidad política de ese momento contribuyó de alguna manera para que la diplomacia mexicana formulara una postura clara ante tales sucesos, particularmente los levantamientos en el Cono Sur, observando claramente la práctica de la injerencia como el reconocimiento de gobierno, cuyo resultado podría ocasionar altos costos políticos a la región. Hasta ese momento, el mundo padecía de incertidumbre ante los acontecimientos del escenario internacional, mientras que México continuaba con la implementación de las reformas heredadas de la revolución mexicana y, como consecuencia, el decálogo internacional de la Doctrina Carranza.<sup>40</sup> A partir de ahí, nuestra política exterior será concebida fundamentalmente como la defensa de los intereses

---

<sup>38</sup> Carlos David Aguirre Cortés, *Los motivos de Don Genaro: La formulación de la Doctrina Estrada en 1930*, [Tesis de Maestría] México, CIDE, 2014, pp. 25-73.

<sup>39</sup> Carlos David Aguirre Cortés, *Los motivos de Don Genaro...* p.70.

<sup>40</sup> Rosa Isabel Gaytán Guzmán, *Orígenes y Construcción de la política exterior de la Revolución Mexicana: la Doctrina Carranza*, [Tesis Doctoral] México, FCPYS, UNAM, 2018, p. 7.



nacionales en el ordenamiento interno, y cuyo fin último ha sido la constante lucha por la afirmación de nuestra soberanía nacional. Al mismo tiempo, se observa con detenimiento, que México no es ajeno a los acontecimientos que se presentan, y que hemos señalado en los párrafos anteriores.

Al inicio de la década de los años treinta, periodo en el que surge la Doctrina Estrada, el hombre designado para hacer cumplir estos ordenamientos de política externa fue el ingeniero Pascual Ortiz Rubio quien ocupó la presidencia de la república entre 1930 y 1932. A pesar de que su gobierno estuvo marcado por la inestabilidad económica, reflejo de la crisis mundial –y las intromisiones del expresidente Plutarco Elías Calles en los asuntos de gobierno, que lo obligaron a dimitir dos años antes de lo que debía ser su periodo presidencial– en su breve mandato supo designar como titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores a Genaro Estrada, un mexicano con una larga trayectoria diplomática, su acción en política exterior sería el inicio de la proyección internacional del país. En ese periodo, el gobierno de México estaba dejando atrás la idea en el exterior de ser una nación en donde reinaba el caos, el desorden y la violencia, y fue invitado en 1931 a formar parte de la Sociedad de Naciones –con el respaldo de Alemania, Inglaterra, Francia, Italia y la República Española– y que fuera reconocida por México el 1 de mayo del mismo año.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> México hizo gestiones durante los gobiernos de Carranza, Obregón y Calles para ingresar a la Liga de Naciones, pero el gobierno estadounidense había vetado su ingreso. En 1931, México por fin aceptó la invitación que le hizo la Asamblea de la Sociedad de Naciones por unanimidad a propuesta de los representantes Aristides Briand Kellog, de Francia; Lord Cecil, de Inglaterra; Dino Grandi, de Italia; y muchos otros dirigentes de aquella organización. Citado en Verónica Oikión Solano, “Pascual Ortiz Rubio... p. 165.

Genaro Estrada nació en Mazatlán en el año de 1887, se formó en la Ciudad de México; apareció en el mundo de las letras en donde se desarrolló como periodista, ensayista, profesor de literatura, poeta y bibliógrafo. Actividades que le permitieron ingresar en la década de los años veinte a la Cancillería mexicana, iniciando así una brillante carrera en el mundo diplomático. Como funcionario, se desempeñó como Oficial Mayor (1921-1924), Subsecretario del Ramo (1924-1927) y finalmente Secretario (1930-1932); el amplio conocimiento de la institución le permitió ejercer todos los aspectos de la diplomacia no sólo como Embajador en España y Turquía, sino también al dirigir el gran legado para la investigación de la historia y de las relaciones internacionales de México al dirigir la publicación del Archivo Histórico Diplomático del país.<sup>42</sup> Cada una de estas actividades le permitió a Genaro Estrada poner en práctica los elementos propios de la diplomacia, permitiéndole a través de su doctrina innovar y diseñar un nuevo rumbo para la política exterior de México en el siglo XX.

Las doctrinas internacionales de origen mexicano hasta 1930, como la Doctrina Juárez y Doctrina Carranza se centraban en los principios de no intervención e igualdad jurídica de los estados. Los acontecimientos suscitados en el escenario nacional y regional latinoamericano, llevaron entonces a Genaro Estrada a realizar un pronunciamiento respecto a las prácticas más ofensivas de las potencias frente a los países más débiles: el uso del reconocimiento de gobierno como un arma política para obtener concesiones. Recordemos que,

---

<sup>42</sup>Alfonso de Rosenzweig-Díaz, "Actualidad de la Doctrina Estrada" en *Revista Mexicana de Política Exterior* México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Número 5, Octubre-Diciembre de 1984, pp. 7-9. <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n5/rosenzweigdiaz.pdf>

en el marco de nuestra historia nacional, México estuvo orillado a aceptar condiciones de alto costo a cambio del reconocimiento internacional.<sup>43</sup>

El amplio conocimiento de nuestra política exterior llevó a Genaro Estrada a redactar, el 27 de septiembre de 1930, un memorándum cuyo contenido plasmaba una doctrina que en la historia diplomática guardó su nombre y fue denominada: la *Doctrina México*,

Después de un estudio muy atento sobre la materia, el gobierno de México ha transmitido instrucciones a sus ministros o encargados de negocios en los países afectados por las recientes crisis políticas, haciéndoles conocer que México no se pronuncia en el sentido de otorgar “reconocimientos”, porque considera que ésta es una práctica denigrante que, sobre herir la soberanía de otras naciones, coloca a éstas en el caso de que sus asuntos interiores puedan ser cualificados en cualquier sentido por otros gobiernos quienes de hecho asumen una actitud de crítica al decidir, favorable o desfavorablemente, sobre la capacidad legal de regímenes extranjeros. En consecuencia, el gobierno se limita a mantener o retirar, cuando lo crea *procedente*, a sus agentes diplomáticos, y a continuar aceptando, cuando también lo considere procedente, a los similares agentes diplomáticos que las naciones respectivas tengan acreditadas en México, sin calificar, ni precipitadamente ni a posteriori, el derecho que tengan las naciones extranjeras para aceptar, mantener o substituir a sus gobiernos o autoridades. Naturalmente, en cuanto a las fórmulas habituales

---

<sup>43</sup> En particular debemos observar que Genaro Estrada fue uno de los críticos del presidente Álvaro Obregón al aceptar la negociación de los Acuerdos de Bucareli, a cambio de la obtención del reconocimiento a su gobierno. Véase Jorge Flores, “Genaro Estrada y su labor diplomática”, en *Genaro Estrada: diplomático y escritor*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1978, p. 39.

para acreditar, recibir y canjear cartas autógrafas de Jefes de Estado y cancillerías, México continuará usando las mismas hasta ahora, aceptadas por el Derecho Internacional y el Diplomático.<sup>44</sup>

A partir de su promulgación, esta doctrina ha sido ampliamente interpretada por juristas, internacionalistas y diplomáticos, lo cual nos muestra el gran interés con la que fue recibida y los efectos que ha provocado con el tiempo. Se considera que la Doctrina Estrada forma parte de la institucionalización de ese pragmatismo de las relaciones exteriores que permitió al gobierno revolucionario buscar reinsertarse en el escenario internacional y poder ampliar su capacidad de negociación, consiguiendo simultáneamente la aprobación de otras naciones y garantizando la no injerencia de los extranjeros en los asuntos internos. En el momento de su promulgación existía esa desconfianza a los extranjeros, aunada a un ambiente en donde por las condiciones de la crisis de 1929, y a pesar de todos los esfuerzos, seguíamos dependiendo del exterior. La doctrina vino a representar un acto nacionalista que buscaba la reafirmación de la protección de los intereses y de la soberanía nacional.<sup>45</sup>

El contenido de la doctrina nos muestra que no es ajena a la realidad de lo que son los gobiernos *de facto*, se inspira en los valores éticos y principios jurídicos de la norma internacional, establecida por los estados como lo son la autodeterminación de los pueblos, la igualdad jurídica de los estados y la no intervención. Sus efectos encontraron eco durante los conflictos que se presentaron en el sistema bipolar después de 1945, así como en la historia contemporánea del continente americano, por ejemplo, en la IX

---

<sup>44</sup> Oriol Casanovas, Ángel J. Rodrigo, "La Doctrina Estrada", en *Casos y textos de derecho internacional Público*, Madrid, Tecnos, 2016, p. 201.

<sup>45</sup> Carlos David Aguirre Cortés, *Los motivos de Don Genaro ...* p. 145.

Conferencia Interamericana de Bogotá en 1948, bajo la cual nació la Organización de Estados Americanos y en cuyas bases encontramos el apuntalamiento del principio de no intervención.<sup>46</sup> Durante largo tiempo la Cancillería mexicana dio relevancia a la Doctrina y a su creador Don Genaro Estrada.

### **La Doctrina Estrada: dos vías para abordar un conflicto**

Con la Doctrina Estrada, a 90 años de su promulgación, México ha tenido un posicionamiento firme en el ámbito internacional sobre la potestad de gobiernos extranjeros de pronunciarse sobre la legitimidad o ilegitimidad de otro régimen, en donde la capacidad política y legal pudiera supeditarse a la opinión de extraños. Antes de la promulgación de la Doctrina Estrada ya existían reflexiones doctrinarias de países latinoamericanos en el marco del derecho internacional, en torno al tema de reconocimiento.<sup>47</sup> Sin embargo, la novedad de la doctrina mexicana está sustentada en no posicionarse respecto a la declaración de un reconocimiento, con lo que se fortalecen dos principios antes enunciados por Venustiano Carranza: la autodeterminación de los pueblos para elegir el destino y la forma de gobernarse; y el principio de no intervención, justo por la insistencia de naciones como la estadounidense de velar por sus connacionales en detrimento de la soberanía. De esta manera, la

---

<sup>46</sup> César Sepúlveda, “Proyecciones Internacionales, políticas y jurídicas de la Doctrina Estrada”, en Revista *Mexicana de Política Exterior*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, No. 12 jul-sep., 1986.

<sup>47</sup> “Las doctrinas del reconocimiento de gobiernos ... p.12. Véase Doctrina Tobar de 1907, Primera Conferencia de Washington sobre asuntos centroamericanos de 1907, y Segunda Conferencia de Washington del 4 de diciembre de 1922 al 7 de febrero de 1923. Esta doctrina fue el argumento perfecto para el Presidente Woodrow Wilson para poner en duda la autenticidad de un gobierno cuando surgía de un movimiento motivado por la fuerza.

Doctrina Estrada se entrelaza perfectamente con la Doctrina Carranza al tener validez política, porque responde a un proceso histórico, en el que particularmente México fue condicionado por sus pares en el escenario internacional para mantener y conceder privilegios que fueron obtenidos por gobiernos nacionales afines a modelos de desarrollo planteados desde el exterior. Se construye con ellos un cuerpo doctrinario sólido que puede hacer frente argumentativo con aquellos intereses extranjeros que buscan beneficios.

La Doctrina Estrada se convierte también en un frente continental ante las agresiones que sufre la región. América desea cambios, algunos radicales, con el único objetivo de ver beneficiada a su población con dichas transformaciones. El reto es que pueda hacerlo sin que el exterior lo impida.<sup>48</sup> Pero no solamente el Continente se encuentra en transformación. Existe un periodo importante de cambios políticos que derivan en cambios económicos y agresiones militares que conllevan a la delineación del mapa mundial. El inicio del siglo XX fue marcado por la Gran Guerra, la crisis del 29 y la Segunda Guerra Mundial: un escenario de guerras y crisis lleva a ecuaciones diferentes de nuevos Estados y particularmente nuevos gobiernos, Europa no es la excepción; y en ese marco la doctrina Estrada puede mantener su vigencia para el caso mexicano.

---

<sup>48</sup> "...Con motivo de cambios de régimen ocurridos en algunos países de la América del Sur, el gobierno de México ha tenido la necesidad, una vez más, de decidir la aplicación, por su parte, de la teoría llamada de 'reconocimiento' de gobiernos. Es un hecho conocido el de que México ha sufrido como pocos países, hace algunos años, las consecuencias de esa doctrina, que deja al arbitrio de los gobiernos extranjeros el pronunciarse sobre la legitimidad o ilegitimidad de otro régimen, produciéndose con ese motivo situaciones en que la capacidad legal o el ascenso nacional de gobiernos o autoridades, parece supeditarse a la opinión de los extraños..." Genaro Estrada, *Obras Completas*, Vol. 2, México, Siglo XXI, 1988, p. 144.

El gobierno mexicano mantiene su posición de rechazar la intervención de las potencias a través de reconocer o no a los gobiernos con cambios en el interior, y sabe perfectamente que esa actitud proviene de los intereses económicos que se tienen sobre el petróleo. La política exterior se convierte con las doctrinas Estrada y Carranza en una actitud de defensa de la seguridad nacional, la defensa de la Revolución mexicana como un movimiento social, político y económico de profunda transformación, y la defensa de los recursos naturales, del suelo y subsuelo nacional frente a la amenaza extranjera.

Este marco doctrinario y jurídico le ha permitido a México colocarse en un término de igualdad jurídica frente a naciones poderosas. Por ello, la actitud mexicana se vuelve antagónica a intereses extranjeros, y se va colocando con una calidad de prestigio que le redituará en un poder intangible que reduce para sí la presión de intereses particulares. Esta nueva propuesta por parte de México se sumó entonces a las ya existentes, con una nueva orientación que le permitía a la región latinoamericana conciliar el pasado y el porvenir de esa tradición internacional de nuestro país por buscar nuevos ideales libertarios.

Es así como el reconocimiento de gobiernos surge para evitar que las naciones intervengan de manera directa en otras buscando intereses particulares que dañan la estabilidad política y el desarrollo económico. Históricamente se fueron dando una serie de elementos jurídicos argumentativos para sostener esta práctica internacional; sin embargo, estas circunstancias inclinaron la balanza en favor de las naciones poderosas contra las más débiles o de reciente creación, con el objetivo de sacar el mayor provecho económico, comercial o político.

El pronunciamiento del canciller Genaro Estrada responde a un cúmulo de efectos negativos que implicaba negociar un reconocimiento de gobiernos en 1930. Se puede concluir también que existen dos líneas para abordar esta doctrina que se convirtió en un tema de intervención y conflicto: en la primera, se hace una proclama que pretende un carácter defensivo para no permitir su uso en el caso muy particular de México; y en la segunda, se hace una propuesta diplomática para dirimir el conflicto que produce, o al menos impedir que se siga perpetuando su uso negativo; y es en este segundo punto en donde se ve una proyección a futuro para ser articulada y puesta en práctica por la política exterior.

La historia de México ha mostrado cómo uno de los fundamentos del desarrollo de la soberanía es completamente territorial. La pérdida del territorio mexicano indica cómo una vez lograda la independencia política tuvo que enfrentar los deseos e intereses de extranjeros por su tierra y recursos naturales. Sin embargo, conforme se modificó el proceso de extracción, vinieron nuevas formas de explotación que derivaron en cuestiones monetarias y comerciales; y con ello un cambio en la perspectiva de la defensa soberana, como lo demuestra la actitud agresiva de los Estados Unidos respecto a la existencia de la Carta Magna de 1917.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Las presiones fueron constantes, recordamos que después de la promulgación de la Constitución de 1917, en el periodo de Plutarco Elías Calles, se inició la reglamentación de las leyes constitucionales, de ahí que no fue fortuita la lucha cristera que –al reglamentar el artículo 130– desató una campaña de desprestigio internacional contra el gobierno *bolchevique del diablo rojo* Calles. Otros reglamentos fueron los referentes al artículo 3 y 127 constitucional, lo que implicó la vinculación de la ley. En las reglamentaciones en materia de política exterior se encuentran La Ley de Extranjería; renegociación de la deuda externa a través de la “Enmienda Pani”; Reglamentación de las Fracciones I y IV del Artículo 27 constitucional en Materia Petrolera (1925); Ley de Emigración y Migración de los Estados Unidos Mexicanos (1926); y Reforma de las Fracciones I y IV del Artículo 27 Constitucional en Materia Petrolera (1928). Georgette José Valenzuela, “Los claroscuros de la presidencia de Plutarco Elías Calles: ¿El hombre fuerte de los años veinte?” en Fowler, Will, *Presidentes Mexicanos (1911-2000)*, tomo II, México, INEHRM, p. 150.



De esta manera, se define la pertinencia de la Doctrina Estrada en el siglo XX, gracias a que el modelo económico entró en una fase de crisis que replegó la actitud estadounidense en el exterior, para concentrarse en los mecanismos que le permitieron salir del bache económico. Es entonces que México logró una postura firme ante la tentativa estadounidense de volver a plantear el reconocimiento y no continuar bajo presión, con el único fin de seguir manteniendo relaciones con el nuevo gobierno de Ortiz Rubio. En este sentido, México logró visualizar la complejidad internacional para plantear una actitud respecto a un mecanismo jurídico y de uso político adverso a su interés nacional. La Doctrina Estrada estableció diversos planteamientos; dos de ellos fueron los siguientes:

1. La práctica del reconocimiento ha sido –para México y el resto de los pueblos latinoamericanos– un acto *denigrante*, porque ha atentado contra la soberanía de las naciones. Ejemplo de ello son los golpes estado, las intervenciones armadas, las sugerencias a los cambios legislativos de las naciones en beneficio de privilegios extranjeros, entre otros.

2. El uso indiscriminado del reconocimiento por cuestiones políticas impedía que las fuerzas naturales se desarrollaran libremente, y podría llevar a reacciones extremas de una unidad nacional falsa frente a un gobierno carente de apoyo popular. En ese sentido, la doctrina Estrada se une al concepto de la autodeterminación de los pueblos, como se lee en la Doctrina Carranza.<sup>50</sup> Recordemos al

---

<sup>50</sup> La Doctrina quedó consagrada en el informe de gobierno presentado por Venustiano Carranza el 1º. de septiembre de 1918 “... I. *Todas las naciones son iguales ante el Derecho. En consecuencia, deben respetar mutua y escrupulosamente sus instituciones, sus Leyes y su soberanía, sometiéndose estrictamente y sin excepciones al principio universal de no intervención.* II. *Nacionales y extranjeros deben ser iguales ante la soberanía del Estado en que se encuentran; de consiguiente ningún individuo debe pretender una situación mejor que la de los ciudadanos del país donde va a establecerse y no hacer de su calidad de extranjero un título de protección y privilegio.* III. *Las legislaciones de los Estados deben ser uniformes y semejantes en lo posible, sin establecer distinciones por*

gobierno de Pascual Ortiz Rubio, a quien al final no le fue aplicado el reconocimiento, pero los acontecimientos nacionales tuvieron su propio cause interno y autónomo que llevó al presidente a renunciar dos años después de ser electo; lo que demuestra la insatisfacción de este gobierno al depender políticamente del jefe Máximo Plutarco Elías Calles, y carecer de una máxima weberiana de legitimidad real, debido a las dudas en el proceso electoral de 1929 que fue denunciado en su momento por José Vasconcelos.<sup>51</sup>

A manera de conclusión, podemos observar cómo la política exterior mexicana dejó de ser defensiva respecto al reconocimiento de gobiernos con la Doctrina Estrada y mostró una posición de exigencia de respeto a su autonomía e independencia. Además, con ella se reconocieron las formas de organización interna, y el hecho de que cada sociedad pueda elegir su forma de gobierno, y la pluralidad que cada sociedad tenga en el marco de sus relaciones internacionales.

Las transformaciones en el escenario internacional en el primer cuarto del siglo XX, permitieron que la Doctrina Estrada tuviera una proyección internacional, la cual profundiza y revitaliza el cuerpo doctrinario que se formó en la revolución mexicana en materia de política exterior; y de manera contundente fortalece una herencia revolucionaria de defensa de la soberanía que la historia reclamaba para el mundo en ese momento. Las relaciones internacionales

---

*causa de nacionalidad, excepto en lo referente al ejercicio de la soberanía. IV. La diplomacia debe velar por los intereses generales de la civilización y por el establecimiento de la confraternidad universal; no debe servir para la protección de intereses particulares, ni para poner al servicio de éstos la fuerza y la majestad de las naciones. Tampoco debe servir para ejercer presión sobre los Gobiernos de países débiles, a fin de obtener modificaciones a las leyes que no convengan a los súbditos de países poderosos..." Foreign Affairs Latinoamérica, ITAM, 2021. <https://revistafal.com/doctrina-carranza-herramienta-para-las-relaciones-entre-estados-unidos-y-mexico-en-la-era-de-trump/>*

<sup>51</sup> Max Weber en su obra *el político y el científico* aborda la efectividad de las políticas públicas bajo tres elementos sustanciales: La legalidad, la legitimidad y el carisma. Max Weber, *El político y el científico*, México, Colofón, 2000.

continúan siendo un escenario de confrontaciones y de poder entre los Estados. En este escenario, la Doctrina Estrada no ha perdido vigencia, sigue constituyéndose como un eje rector de las relaciones internacionales del siglo XXI, sobre todo, para naciones que con un menor poder buscan reivindicar políticas nacionales; las cuales generalmente suelen ser presa de intereses y presiones extranjeras, en general y particularmente ante doctrinas como el Destino Manifiesto y la Doctrina Monroe para el caso latinoamericano.

### Bibliografía

Aguirre Cortés, Carlos David, *Los motivos de Don Genaro: La Formulación de la Doctrina Estrada en 1930*, [Tesis de Maestría] México, CIDE, 2014.

Arévalo Brumenkron, Gabriela, *La doctrina del reconocimiento en la teoría y en la práctica de los Estados*, [Tesis de Licenciatura] México, Facultad de Derecho, UNAM, 1954.

Blanch, Daniel, “Los orígenes puritanos del patriotismo americano”, *Foro Interno. Anuario de Teoría Política*, 10, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2010, pp. 123-135.

Cole, Taylor, *The recognition Policy of the United State since 1910*, Department of Government, Louisiana, Estados Unidos, 1928.

Espinoza Padierna, Luz Elena, *El reconocimiento de gobiernos como instrumento de la política exterior norteamericana hacia México (1913-1917)*, México, [Tesis de Licenciatura] México, FCPyS, UNAM, 1982.

Estrada, Genaro, *Obras Completas*, volumen 1 y 2, México, Siglo XXI, 1988.

Flores Jorge, “Genaro Estrada y su labor Diplomática” en *Genaro Estada: Diplomático y Escritor*, México, Secretaria de Relaciones Exteriores, 1978.

Gaytán Guzmán, Rosa Isabel, *Orígenes y Construcción de la política exterior de la Revolución Mexicana: la Doctrina Carranza*, [Tesis Doctoral] México, FCPYS, UNAM, 2018.

Los principios de la política exterior de México, siglos XX y XXI

Jiménez de Arechaga, Eduardo, *Reconocimiento de Gobierno*, México, Editorial Montevideo, 1947.

Kaiser, Chester C., “El reconocimiento de Porfirio Díaz”, en Daniel Cosío Villegas, *Estados Unidos contra Porfirio Díaz*, México, Hermes, 1956.

Marcel, Merle, *Sociología de las Relaciones Internacional*. Madrid, Alianza Editorial, 1995.

Meyer, Lorenzo, “El conflicto social y los gobiernos del maximato” en *Historia de la Revolución Mexicana*, Número 13, México, El Colegio de México, 1978.

\_\_\_\_\_, *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero, 1917-1942*. México, El Colegio de México, 1981.

Ocaña Andrade, Víctor M., *Las doctrinas del reconocimiento de gobiernos*, [Tesis de Licenciatura] Villahermosa, Tabasco, UAJT, 1971.

Ojeda Mario, *Alcances y Límites de la Política Exterior de México*, México, El Colegio de México, 2011.

Olea Morca, José R., *El reconocimiento de gobiernos*, México, [s.p.i] 1948.

Oriol Casanovas, Ángel J. Rodrigo, “La Doctrina Estrada”, en *Casos y textos de derecho internacional Público*, Madrid, Tecnos, 2016.

Pereira, Juan Carlos (Coord.), *Historia de las Relaciones Internacionales Contemporáneas*, Madrid, Ariel Historia, 2001.

Podestá Costa, Luis Agustín, “Derecho Internacional Privado”, Buenos Aires, Tipografía Editora Argentina, 1960.

Sepúlveda, César, *Derecho Internacional*, decimoquinta edición, México, Porrúa, 1986.

\_\_\_\_\_, *La teoría y la práctica del reconocimiento de gobiernos*, México, Facultad de Derecho, UNAM, 1974.

Stoessinger John, *The might of nations*, Nueva York, Random House, 1982.

### Hemerografía

Gil Villegas, Francisco, "El estudio de la política exterior de México: enfoques dominantes, temas principales y una propuesta teórico-metodológica", pp. 662-692, en *Foro Internacional*, Vol. XXIX, 4 (116) abril-junio, México, 1989.

Martínez Díaz, Enrique R., "El Corolario Roosevelt, componente más agresivo de la Doctrina Monroe" pp. 91-111, en *Revista de Relaciones Internacionales*, UNAM, núm. 137, mayo-agosto de 202.

Moreira, Carlos, "El Estado en América Latina desde los años treinta hasta nuestros días: crisis, reformas ¿resurrección?", pp. 4-26, en *Revista Encrucijada Americana*, año 4, No. 2, primavera verano 2010-2011.

Oikión Solano, Verónica "Pascual Ortiz Rubio, ¿Un presidente a la medida del Jefe Máximo?" pp. 153-173, en Fowler, Will, *Presidentes mexicanos (1911-2000)*, tomo II, México, INEHRM, 2004.

Pérez-Nieto, Leonel, "La Doctrina Estrada, una nota para su relectura", pp.121-126, *Revista de Relaciones Internacionales*, No. 89, mayo-agosto, México, Facultad de Ciencias Política y Sociales, UNAM, 2002.

Sepúlveda, César, "Proyecciones Internacionales, políticas y jurídicas de la Doctrina Estrada", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 12 julio-septiembre, 1986.

Soler Estrada, Juan José, "La Doctrina Estrada" en *Revista Universidad Nacional*, UNAM, julio-agosto 2002, pp. 41-49.

Valenzuela, Georgette José, "Los claroscuros de la presidencia de Plutarco Elías Calles: ¿El hombre fuerte de los años veinte?" pp. 117-150, en Fowler, Will, *Presidentes mexicanos (1911-2000)*, Tomo II, México, INERHM, 2004.

Los principios de la política exterior de México, siglos XX y XXI

### Referencias electrónicas:

Blanche Daniel, *Los orígenes puritanos del patriotismo americano*, Serie Dorada, Foro interno, 2010. <https://revistas.ucm.es/index.php/FOIN/article/view/FOIN1010110123A/7682>

*Infobae*, 30 de enero de 2021, <https://www.infobae.com/america/mexico/2021/07/16/la-razon-por-la-que-las-calles-del-centro-historico-llevar-nombres-de-centro-y-sudamerica/>

\_\_\_\_\_, 2020 <file:///Users/monte/Downloads/8879-8002-1-PB.pdf>

“*Las doctrinas del reconocimiento de gobierno y su aplicación a la práctica*”, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx>

Rosenzweig-Díaz, Alfonso de “Actualidad de la Doctrina Estrada” en *Revista Mexicana de Política Exterior* México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Número 5, octubre-diciembre de 1984, pp. 7-9. <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n5/rosenzweigdiaz.pdf>

# CONSTRUCCIÓN, PERMANENCIA Y FUTURO DE LOS FUNDAMENTOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA

Ricardo Domínguez Guadarrama

## **La construcción de la soberanía y su circunstancia en el periodo neoliberal**

Opresión, control, dominio y explotación –servidumbre, peonaje, esclavitud– fueron detonantes que llevaron a que en cuatro meses, entre septiembre de 1810 y enero de 1811, un pequeño grupo de criollos, mestizos e indios alcanzaran un componente de lucha de más de 100 mil hombres y 95 cañoneras que habían arrebatado al ejército español para dejar sus enseres agrícolas –machetes, palos, picos y palas como armas de lucha –en busca de su emancipación.<sup>1</sup> En aquellos tiempos, el factor internacional tuvo también sus impactos. La monarquía española estaba siendo invadida por las fuerzas napoleónicas y las ideas de la revolución estadounidense y francesa alentaban a las logias americanas a promover la independencia, soberanía y autonomía de sus territorios.

---

<sup>1</sup> Lucy Virgen, “16 de septiembre de 1810 Se inicia la lucha por la independencia de México”, Universidad de Guadalajara. Red Universitaria de Jalisco, 16 de septiembre de 2019. [https://www.udg.mx/es/efemerides/fiestas\\_patrias2015](https://www.udg.mx/es/efemerides/fiestas_patrias2015). Consultado el 10 de enero de 2020.

No es casual que los independentistas de la entonces Hispanoamérica buscaran afanosamente expulsar a las fuerzas militares, políticas y económicas españolas, que por cerca de 300 años habían dominado lo que para entonces consideraban su territorio, luego de haber conquistado por las armas e iniciar la colonización de aproximadamente 60 millones de indios a partir de 1492.<sup>2</sup> Lo que pretendían los insurgentes –rebeldes para la corona española– era precisamente el reconocimiento de sus derechos de libertad, autonomía e independencia. Su lucha empezó en mayo de 1808 y terminó en 1826, tiempo en el que fueron promovidos los intereses criollos: una mayor participación en el gobierno, sobre todo, en el comercio entre las colonias, con España y con Europa en general.

De tal manera que se pueden identificar los siguientes elementos que subyacen en la génesis de nuestras naciones: 1) explotación, dominio y control territorial y de la población por parte de fuerzas extranjeras; 2) la circunstancia internacional que genera coyunturas de cambio en la correlación de fuerzas internas e internacionales y 3) promoción de los intereses de un conjunto de la sociedad cuyos rasgos culturales, políticos, económicos y sociales los asemejan. Tres elementos que explican las aspiraciones de independencia, autonomía y defensa de la soberanía. Es decir, se trata de los motivos que impulsa a distintos grupos de personas a promover sus intereses frente a sus dominadores.

---

<sup>2</sup> Para esos años, la población en Europa se calculó en aproximadamente entre los 70 y 88 millones de personas. Para 1600, la población en la Nueva España se había reducido cerca de 90% (54 millones) por enfermedades y por los grados de explotación que sufrieron los colonos. Alexander Koch *et al.*, “La colonización de América acabó con el 10% de la población mundial y provocó un enfriamiento global”, el *Diario.es*, 7 de febrero de 2019. [https://www.eldiario.es/sociedad/colonizacion-america-poblacion-mundial-enfriamiento\\_1\\_1714741.html](https://www.eldiario.es/sociedad/colonizacion-america-poblacion-mundial-enfriamiento_1_1714741.html). Consultado el 20 de marzo de 2021.



En un lento proceso hacia la consolidación del Estado-Nación, la independencia, la autonomía y la soberanía se convirtieron en objetivos y metas específicos para distintas capas sociales cada vez más amplias, encabezadas en un inicio por criollos y peninsulares asociados con las ideas de la ilustración: Hidalgo, Morelos, Francisco de Miranda, Simón Rodríguez, Simón Bolívar, Bernardo O'Higgins, José Antonio de Sucre, San Marín, entre otros tantos.<sup>3</sup>

La declaración de independencia de cada república, sin embargo, no significó de facto el reconocimiento y respeto a su soberanía por parte de la comunidad internacional, sino que fue una búsqueda larga en la que tuvieron un papel importante dos factores fundamentales. Por un lado, la confrontación entre fracciones político-ideológicas en cada República y, por otro lado, la disputa entre las potencias (Gran Bretaña, Francia, España y Estados Unidos), que mantuvo a Hispanoamérica como espacio de renovada conquista, dominio y explotación neocolonial.<sup>4</sup>

Por un lado, la confrontación entre criollos, conservadores y liberales herencia o lógica política europea –los primeros por el establecimiento de sistemas políticos monárquicos y los segundos por republicanos– derivó no sólo en la separación de repúblicas unidas, como las centroamericanas o las sudamericanas, sino en serios obstáculos para definir metas comunes y consensuadas hacia la estabilidad política que permitiera definir ejes de acción para la recuperación productiva y comercial de los nuevos países.

---

<sup>3</sup> Sergio Guerra Vilaboy, *Breve historia de América Latina*, La Habana, Cuba, Editorial Ciencias Sociales, 2006, pp. 85.

<sup>4</sup> José Luis Ceceña, *México en la órbita imperial. Las empresas transnacionales*, México, Ediciones el Caballito, 2005, p. 12.

Por el otro lado, la agresiva política expansionista de los Estados Unidos –un país que desde finales del siglo XVIII había logrado un circuito comercial con la Capitanía General de Cuba que le daban ya una presencia importante en el Caribe–, y su acelerado crecimiento productivo, naval y comercial, implicó su expansión fronteriza hacia la Hispanoamérica independiente. Los Estados Unidos debieron promover sus intereses sobre los de España y Gran Bretaña, y enfrentar las aspiraciones de nuevo control español; país que reconocería la independencia de sus excolonias hasta 1836, lo que por cierto no significó acabar con sus aspiraciones de reconquista.<sup>5</sup>

El reconocimiento de la independencia y la autonomía resulta fundamental para la toma de decisiones sobre el sistema y régimen político, económico, social y cultural que cada nación decida darse (soberanía). Pero también, es necesario reconocer que la capacidad que cada país tiene para determinar su forma de organización política, económica, social y cultural (soberanía) le lleva a que se le reconozca como Estado independiente y autónomo. En suma, la independencia, autonomía y soberanía son elementos condicionantes. Se trata de condiciones insoslayables para la supervivencia del Estado-Nación como tal.

Sin embargo, la calidad de Estado-Nación exige otros elementos para su permanencia además de los ya señalados. Es decir, elementos que precisamente sustentan la capacidad soberana, independiente y autónoma de los Estados. Se trata de su estabilidad política y de su viabilidad económica (productiva y comercial) cuya base está en el consenso social. El llamado poder nacional incluiría además unas

---

<sup>5</sup> Una prueba concreta de los intereses de los Estados Unidos sobre Hispanoamérica es la Doctrina Monroe de diciembre de 1823, en el que aún sin mucha capacidad financiera y militar, declaraba políticamente sus intereses sobre las repúblicas recién independizadas. Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, *México frente a Estados Unidos. Un ensayo histórico, 1776-2000*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

fuerzas armadas que tuvieran la capacidad de defender el territorio nacional ante amenazas externas y, en la actualidad, también ante amenazas internas como el narcotráfico, la delincuencia organizada, la trata de personas, entre otras.<sup>6</sup>

En ese sentido, el Proyecto de Nación resulta entonces en la directriz que considera todos los elementos materiales y humanos con los que cuenta el territorio para lograr acuerdos políticos, establecer metas y estrategias para el crecimiento y desarrollo económico de cada país como resultado del consenso social.<sup>7</sup> México, como el resto de los países de América Latina y el Caribe, fue insertado en el proceso de producción capitalista dependiente, abastecedor de materia prima para las economías de los países científica y tecnológicamente más desarrollados. Su condición periférica en la economía mundial lo ha colocado históricamente en una situación de constante vulnerabilidad que ha puesto en tensión la elaboración y ejecución de su Proyecto de Nación, debido a la permanente presencia y presiones de intereses extranjeros que han condicionado, precisamente, el alcance de los objetivos y metas nacionales poniendo en riesgo de esa manera la seguridad nacional.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> El Poder Nacional está inscrito en las interpretaciones realistas de las Relaciones Internacionales y aunque las naciones latinoamericanas tienen serias desventajas frente a las naciones desarrolladas en ese sentido, lo cierto es que, a pesar de su debilidad, han estado inscritas en la dinámica internacional del poder, la seguridad y el interés nacional, propios de la teoría del Realismo Político. Para una revisión de esa y otras apuestas teóricas en materia de Relaciones Internacionales Jorge Alberto Schiavon *et al.*, *Teorías de relaciones internacionales en el siglo XXI. Interpretaciones críticas desde México*, México, BUAP, UABC, AUNL, UPAEP, El Colegio de San Luis, Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, 2016.

<sup>7</sup> Rafael Vázquez Flores, *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, México, Plaza y Valdés, 2007, pp. 259-283.

<sup>8</sup> César Sepúlveda (Comp.), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 7-16.

Al inicio de su vida independiente, los Estados Unidos ejercieron mayor presión contra la soberanía nacional, cuya intervención directa significó la pérdida del 55% del territorio nacional en 1848, con la firma del Tratado de Paz y Amistad, Límites y Arreglo Definitivo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América. Para ese entonces México había sufrido ya la primera intervención francesa en 1838-1839 y posteriormente la de 1862-1867. La penetración de los capitales estadounidenses hasta la revolución de 1910, permitió que ese país, particularmente, tuviera una presencia política, diplomática, económica, comercial y cultural de trascendencia en el país hasta colocar al Estado mexicano bajo la órbita imperial estadounidense.<sup>9</sup>

Los Estados Unidos han sido un reto constante para salvaguardar la soberanía nacional, y su intervencionismo en los asuntos internos del país ha sido más intenso en unos momentos que en otros, lo que ha dependido tanto de la circunstancia nacional como de la internacional. La Revolución Mexicana, por ejemplo, fue una irrupción violenta contra el régimen dictatorial de Porfirio Díaz, pero también una expresión concreta contra el dominio extranjero en la vida política y económica del país.<sup>10</sup> Si bien, la Constitución de 1917 restableció en el papel la soberanía nacional, no sería sino hasta la

---

<sup>9</sup> La idea de órbita imperial se debe José Luis Ceceña. Véase José Luis Ceceña, *México en la órbita imperial...*p. 12.

<sup>10</sup> La historiografía más reciente ha rescatado el nacionalismo porfirista que lo llevó, incluso a su pesar, a permitir una participación abrumadora de los capitales y el comercio estadounidense en la vida económica, comercial y financiera de México, incluso con fuerte incidencia en la política nacional. Francisco-Xavier Guerra, "Por una lectura política de la Revolución Mexicana", en Memoria del Congreso Internacional sobre la Revolución Mexicana. Sufragio efectivo, no reelección, 1-15 de octubre de 1991, teatro de la Paz, San Luis Potosí. Claudio Lomnitz, "Cronotopos de una nación distópica: el nacimiento de la 'dependencia' en México durante el porfiriato tardío", *Cuicuilco Revista de Ciencias Antropológicas*, ENAH, México, Vol. 17, número 48, enero-abril, 2010, pp. 194-228.

presidencia del General Lázaro Cárdenas (1934-1940) cuando se hizo efectiva en diversas áreas, como la energética y agrícola, con la recuperación de la electricidad y el petróleo, así como en el campo a través de la reforma agraria, lo mismo que en la educación que tuvo un carácter socialista.

Al finalizar la presidencia cardenista, los gobiernos que le sucedieron hasta 1970 privilegiaron el acercamiento a los Estados Unidos y abrieron el mercado nacional a los capitales estadounidenses. Los años setenta, como bien se conoce, fueron escenario de diversas crisis de carácter internacional: financiera, comercial y energética que llevó a Estados Unidos y a la Unión Soviética a relajar sus políticas de control en sus respectivas zonas de influencia. La cooperación Sur-Sur abrió entonces nuevos espacios de recuperación soberana para los países en vías de desarrollo y México fue un activo promotor de sus intereses nacionales junto con los intereses del llamado tercer mundo.

Al tiempo que los países del tercer mundo promovieron esquemas propios de colaboración e integración económica, exigió una relación de respeto hacia los Estados Unidos acorde con los principios del derecho internacional (no intervención en asuntos internos de los Estados, no uso o amenaza del uso de la fuerza para dirimir conflictos internacionales, entre otros). El modelo económico adoptado por México y América Latina entre 1940 y 1980 brindó posibilidades de avanzar en su proceso de industrialización. Al mismo tiempo permitió el crecimiento de la economía latinoamericana y mejoras en la vida de sus poblaciones al incrementarse los ingresos y ampliarse la política social en cada Estado.<sup>11</sup> En ese periodo, la situación de crisis internacional, el tercermundismo y el control

---

<sup>11</sup> Para un recuento de la política de los Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe a partir de 1960 véase a Abraham F. Lowenthal, "Estados Unidos y América Latina, 1960-2010: de la pretensión hegemónica a las relaciones diversas y complejas", *Foro Internacional*, Vol. L, 3-4 (201-202), julio-diciembre, 2010, México, pp. 552-626.

nacional, permitió a los gobiernos de México conjugar una relación de relativa capacidad soberana frente a los Estados Unidos. Por un lado, se abrió la economía a los capitales y filiales de empresas estadounidenses, al tiempo que el Estado mantuvo el control de empresas y sectores económicos estratégicos nacionales bajo un esquema de economía mixta. Por otro lado, se privilegió el diálogo, la concertación y el entendimiento internacional con base en los principios del derecho internacional y los principios de la política exterior mexicana. En ese sentido, el gobierno de México condenó el intervencionismo militar en la región. Particularmente, destacó el apoyo internacional a la Revolución Cubana desde 1959, hasta la presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000).

La crisis del modelo de sustitución de importaciones a finales de los años setenta del siglo XX, acabó con aquella independencia relativa de la política tercermundista de México. La aceptación de la propuesta estadounidense para establecer el libre mercado en el país y en toda la región latinoamericana a través del Consenso de Washington, sumado a la caída de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y la implosión del campo socialista en 1991 –lo que se traduce en la pérdida del equilibrio internacional–, significó para México una nueva etapa de dominio estadounidense que se vio consolidada con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), suscrito en 1993, y que entró en vigor a partir del 1 de enero de 1994. En diciembre de ese año, el gobierno de los Estados Unidos convocó a establecer el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), con el que México se comprometió decididamente.

Durante toda la década de los años noventa y la primera década del nuevo siglo, el gobierno de México alentó relaciones comerciales con la región y con el mundo. Ingresó a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), al Foro

de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC), abandonó el Grupo de los 77 y disminuyó su participación en la organización de los Países No Alineados. Al mismo tiempo amplió sus mecanismos comerciales.

México cuenta con una red de 12 Tratados de Libre Comercio con 46 países (TLCs), 32 Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRIs) con 33 países y 9 acuerdos de alcance limitado (Acuerdos de Complementación Económica y Acuerdos de Alcance Parcial) en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).<sup>12</sup>

En diciembre de 2012, el gobierno mexicano –encabezado por el presidente Enrique Peña Nieto del Partido Revolucionario Institucional (PRI) – y las distintas fuerzas políticas del país suscribieron el Pacto por México,<sup>13</sup> en el que se comprometieron a impulsar, aprobar y poner en marcha 11 reformas estructurales en el país que, en resumen, terminaron de abrir la economía mexicana al capital extranjero y nacional para privatizar las áreas y sectores económicos del país que aún pertenecían al Estado, principalmente los recursos energéticos, “Para llevar a cabo esta transformación fue necesario realizar 58 modificaciones a la Constitución, efectuar 81 cambios a diversas leyes secundarias, crear 21 ordenamientos jurídicos nuevos y abrogar 15. Además, se constituyeron tres nuevas instituciones y se fortalecieron 13 más ya existentes”.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Secretaría de Economía, Tratados de libre comercio suscritos por México, 10 de mayo de 2015. <http://herramientaempresarial.com/tratados-de-libre-comercio-suscritos-por-mexico/>. Consultado el 15 de septiembre de 2021.

<sup>13</sup> Embajada de México en Italia, “Pacto por México”, Secretaría de Relaciones Exteriores, Gobierno de México, s/f. [https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto\\_por\\_mexico.pdf](https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto_por_mexico.pdf). Consultado el 19 de julio de 2021.

<sup>14</sup> Presidencia de la República, “II. Reformas estructurales”, s/f. p. 584. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/91346/II\\_Reformas\\_Estructurales\\_-\\_agosto\\_2014.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/91346/II_Reformas_Estructurales_-_agosto_2014.pdf)

El saldo de la nueva política económica que inició en los años ochenta y concluyó, aparentemente, en 2018, arrojó a más del 60% de la población a la pobreza, al 70% de los trabajadores al mercado informal, dejó además miles de muertos en una confrontación entre cárteles de la droga, alentados por la Guerra contra el Narcotráfico que puso en marcha el gobierno del presidente Felipe Calderón del Partido Acción Nacional, PAN, de ideología de derecha, desde el mes de diciembre de 2006. Por su parte, el Producto Interno Bruto durante los treinta años del llamado neoliberalismo en México creció solamente a una tasa anual del 2% en promedio. La desigualdad creció también de manera exponencial.<sup>15</sup> Pero en materia de política exterior, destacó la coincidencia de intereses con los Estados Unidos.

El reclamo internacional de México en materia de respeto a los derechos humanos y la democracia llevó a confrontaciones directas con los gobiernos de Cuba y Venezuela. La promoción del libre mercado en un escenario de progresismo en América Latina y el Caribe, generó fricciones diplomáticas con Brasil, Bolivia y Venezuela, y la búsqueda de un falso liderazgo internacional generó distanciamiento con la gran mayoría de los países vecinos. Para 2006, el gobierno mexicano prácticamente estaba solo y totalmente dependiente del gobierno de los Estados Unidos.<sup>16</sup> En materia migratoria, destacó el papel de gendarme fronterizo que protagonizó México al detectar,

---

<sup>15</sup> Una síntesis del resultado del periodo neoliberal en materia de desigualdad y pobreza en Máximo Ernesto Jaramillo Molina, "Lo que el neoliberalismo nos dejó", *Revista Nexos. Economía y Sociedad*, 11 de diciembre de 2012. <https://economia.nexos.com.mx/lo-que-el-neoliberalismo-nos-dejo/>. Consultada el 18 de julio de 2021.

<sup>16</sup> Gustavo Iruegas, "Hurtar el rumbo a la política exterior mexicana", en Jorge Eduardo Navarrete (Coord.), *La reconstrucción de la política exterior de México: principios, ámbitos, acciones*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, México, UNAM, 2006, pp. 73-99.



detener y devolver a cientos de miles de migrantes centroamericanos que pretendían cruzar el territorio nacional para llegar a los Estados Unidos.<sup>17</sup>

En este sucinto recuento, se puede observar que el Estado mexicano ha atravesado por periodos en los que su dependencia internacional aumenta o disminuye de acuerdo con la circunstancia nacional e internacional, por lo tanto, ha sido parte de su interés nacional resguardar la soberanía nacional. Esos periodos dependen también del Proyecto de Nación que el gobierno en turno se fije. Hasta ahora sería posible observar por lo menos cuatro grandes etapas de dicho Proyecto de Nación. La primera etapa tiene que ver con la imperante necesidad de hacer respetar o defender el territorio nacional, va desde 1821 hasta finales del siglo XIX. Una segunda etapa fue la búsqueda de estabilidad a través de las inversiones extranjeras hasta 1940. Una tercera etapa se podría identificar con el programa nacionalista del presidente Lázaro Cárdenas. Luego la vuelta a la derecha y al libre mercado entre 1940 y 1970, para darle paso a una nueva etapa de recuperación soberana hasta 1980, cuando inicia el neoliberalismo, que impone la coincidencia o sujeción de los intereses de México con los de los Estados Unidos. Una política exterior que dejó en el olvido la lucha histórica para lograr el reconocimiento internacional, para defender el territorio, para evitar en lo posible la dependencia económica y financiera de los Estados Unidos y que olvidó la importancia de tomar decisiones propias en las más distintas áreas de la economía, la política y la cultura, entre otras, a fin de favorecer el interés nacional; los intereses de las mayorías.

<sup>17</sup> Ricardo Domínguez Guadarrama, "Diplomacia y Migración centroamericana en México", en Adalberto Santana y Ricardo Domínguez Guadarrama (Coords.), *Migración y exilio iberoamericano*, México, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe, 2020, pp. 9-21.

Por otro lado, destaca la vinculación que hay entre la política interna y la externa, es decir, la circunstancia nacional e internacional como elementos fundamentales para promover una política exterior acorde con el momento histórico que se vivía. No obstante, resulta necesario preguntarse si en todo caso la política interna es la que va a brindar los elementos políticos, económicos, sociales, culturales, militares para hacer del país un territorio con amplia capacidad soberana. Entre mayor sea el control sobre los diversos sectores de la Nación mayores capacidades de negociación internacional se tendrán y, por tanto, mejores oportunidades para favorecer el Proyecto de Nación. De tal manera que mientras el libre mercado promueve el abandono del Estado en los sectores productivos y sociales, los proyectos nacionalistas actúan a la inversa, es decir; entre mayor participación del Estado en la economía y en otros sectores, mayores capacidades para la libre toma de decisiones y la autodeterminación, lo cual conlleva beneficios para la sociedad en su conjunto, pues se privilegia el interés nacional sobre los intereses extranjeros.

### **La función de la política exterior**

La política exterior forma parte integral del Proyecto de Nación que, en el caso de México, se refleja en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), así como el resto de las políticas que se diseñan en los ámbitos político, económico, social y cultural. La política exterior tiene objetivos claros en favor del plan general que se tenga. Para una nación como la mexicana, cuya historia ha sido de una constante lucha por defender y mantener la soberanía, así como hacer respetar su independencia y autonomía, los planes de gobierno generalmente están orientados a lograr el crecimiento y desarrollo económico del país, en un ambiente de paz, tranquilidad y consenso, lo que se traduce en la necesidad de generar ambientes políticos estables que den certidumbre y garantía al cumplimiento de las aspiraciones nacionales.

Sin embargo, en tanto que nuestro país pertenece a la periferia del sistema de producción capitalista, es necesario no olvidar que uno de los objetivos permanentes de los gobiernos ha sido lograr mayores niveles de productividad e inversión para sentar las bases de una estructura económica e infraestructura que cada vez nos haga menos dependientes de los países avanzados, específicamente de los Estados Unidos, y nos brinde los satisfactores sociales necesarios para mantener la seguridad y la paz social. En ese sentido, la innovación científico-tecnológica y la diversificación de mercados ha sido una constante también en los planes nacionales de desarrollo.

En el discurso, los planes nacionales dejan claro cuál es la idea del gobierno en turno sobre el país que se quiere construir y sobre las estrategias que se tomarán para lograrlo. En ese sentido, ha sido claro que desde los años ochenta del siglo XX, los gobiernos optaron por fincar el crecimiento económico y el desarrollo en el libre mercado y en la participación del capital nacional e internacional como propulsores del desarrollo económico. En ese caso, el Estado cumplió un papel de mero facilitador para que la inversión extranjera fluyera e incrementara la riqueza nacional, llegado el momento dicha riqueza debía gotear hacia las capas populares.

A pesar de que ese Proyecto de Nación tuvo continuidad desde la llegada al poder de Porfirio Díaz, debe reconocerse que hubo periodos de resistencia traducidos en periodos de nacionalismo económico y político, como puede observarse en el segundo quinquenio de los años treinta del siglo pasado, cuando el Estado recuperó su papel en la economía y retomó su lugar como motor del crecimiento y desarrollo económico del país, como mediador entre el capital y el trabajo, y como organizador de los objetivos nacionales. Queda claro entonces que cuando el Estado asume sus responsabilidades frente al interés de las mayorías, recupera entonces su capacidad soberana.

La política exterior juega así un papel fundamental en dos sentidos inmediatos, como expresión de la circunstancia nacional y como instrumento que coadyuva a defender la libre determinación, así como instrumento que fortalece los proyectos de la Nación. Para ello, el Estado mexicano ha tenido un conjunto de principios que le han permitido mantener sus posturas en defensa de la soberanía, independencia y autonomía nacional. Un país como México que no cuenta con los recursos necesarios para formar un ejército de grandes dimensiones ni con las capacidades para desplegar sus fuerzas en el ámbito mundial, debe ceñirse de manera realista a su circunstancia periférica y subdesarrollada. En tal caso, los principios de la política exterior resultan en un escudo y al mismo tiempo en promotores del desarrollo y crecimiento nacional, sobre todo, al ajustarse a los principios del derecho internacional.

No obstante, la debilidad estructural del Estado mexicano ha sido utilizado en distintos momentos de la historia para argumentar que los cambios internacionales y sus consecuencias nacionales, o de la misma manera, los cambios nacionales inscritos en la dinámica mundial, han obligado a los distintos gobiernos a adoptar proyectos desnacionalizadores, es decir; a la adopción de medidas que limitan el papel del Estado en la vida del país, debilitando su capacidad soberana frente a los grandes capitales internacionales invertidos en el país y traducidos algunos de ellos en empresas trasnacionales. El libre comercio inhibe el papel del Estado y diluye su importancia política, social, cultural y económica hasta depender completamente del mercado. Esa política económica ha sido promovida por los Estados Unidos históricamente, aunque con el avance del capitalismo –de las fuerzas productivas– los países periféricos debieron abrir aún más sus mercados en los años noventa del siglo pasado, lo que tuvo una repercusión en todas las esferas de su vida nacional. Por ejemplo, una de las consecuencias para la política exterior de México

fue el cambio de la diplomacia política a la diplomacia comercial y económica; las relaciones bilaterales y multilaterales de México con los países y con los bloques regionales se determinaron en función de los beneficios económicos que reportan y no por su importancia política o por los niveles de cooperación que dispensaran en favor del interés nacional, pues éste se había desvirtuado. El libre comercio solo favorece a un pequeño segmento de la población.

Otra consecuencia del neoliberalismo para la política exterior del país fue haberla convertido en transmisora de la agenda internacional para colocar los nuevos temas mundiales como parte de la agenda nacional, de tal manera que el ejercicio internacional de México pasó de ser un mecanismo de apoyo y defensa del interés general, a un mero mecanismo de transmisión y trasplante de los intereses internacionales en el país. No resulta extraño entonces que se dejara de lado la cooperación sur-sur, el tema de la deuda externa, la desigualdad comercial entre países desarrollados y en vías de desarrollo, la solidaridad y la defensa del derecho internacional, junto con los principios de la política exterior, para darle paso a la adopción de la promoción del libre comercio, la protección y promoción en el mundo de los derechos humanos, la promoción de la democracia y el enfrentamiento contra el narcotráfico como temas de primera importancia para México, incluso, desconociendo el principio de la no injerencia en asuntos internos de los Estados. En los hechos, la adopción del neoliberalismo como política nacional generó una completa dependencia de los intereses de los Estados Unidos, lo que, por cierto, provocó contener la migración bajo la lógica de la seguridad nacional.

En México, ha sido todo un debate definir si su política exterior es una política de Estado, lo cual implicaría objetivos de mediano y largo plazo, o si por el contrario se trata de una política exterior sexenal o de gobierno. El debate es interesante porque implica la

definición del Proyecto de Nación que queremos. Una política de largo alcance y plazo genera certidumbre a los actores o agentes políticos y económicos y a la sociedad, otorga identidad y proyección de futuro, lo cual fortalece generalmente la convicción social. En caso contrario, un plan sexenal o uno de gobierno genera incertidumbre, al no tener claridad sobre la Nación que quiere forjar. Es una de las explicaciones de mayor atención para, incluso, justificar el hecho de que México no tenga una política exterior definida, activa sino sólo reactiva. Lo cierto es que podemos identificar periodos de tiempo más o menos claros (cortos o largos) que nos dejan entrever o por lo menos preguntarnos si ha sido una política de Estado o no.

Desde que Lázaro Cárdenas dejó la presidencia de la República en 1940, el Proyecto de Nación se fue inclinando hacia la derecha del espectro político y económico. Un proyecto de Nación que contempló el crecimiento y desarrollo económico a través de la participación de capitales internacionales, en un ambiente político de control a veces violento por parte de un Estado que sólo se encargó de vigilar la disputa entre él, el mercado y la sociedad. Si acaso se pueden observar periodos cortos de una economía y política nacionalistas, como la que se dio, justamente en los sexenios de Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo a partir de 1970 y que culminaría con Miguel de la Madrid Hurtado, quien inició su periodo en 1982 y con él el retorno del mercado sobre el Estado y la sociedad, un proyecto de vieja data cuyas bases se pueden rastrear desde finales del siglo XIX. En los años más recientes, la última acción de política exterior de carácter nacionalista fue la activa participación de México en el llamado Grupo de Contadora que se estableció en 1983 para promover la solución pacífica a las controversias entre los países de Centroamérica y para conminar al diálogo entre las guerrillas y los gobiernos.

Luego que el Grupo de Apoyo de Contadora lograra los acuerdos de Esquipulas I y II para dar por concluido el conflicto centroamericano, la política exterior de México tuvo un destacado papel en los procesos de negociación de la paz entre los movimientos de liberación nacional y los gobiernos de El Salvador en 1992 y Guatemala en 1996. Un esquema de cooperación política que promovió México desde el ámbito del tercermundismo que excluía a las potencias mundiales. El último de ellos fue el Mecanismo de Diálogo y Concertación Política de América Latina y el Caribe, Grupo de Río que surgió en 1986 como Grupo de los Ocho, participantes en el Grupo de Contadora y el Grupo de Apoyo. El Grupo de Río se convirtió con el paso de los años en el principal mecanismo de diálogo y concertación política de América Latina, hasta que fue sustituido en diciembre de 2011 por la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

A partir de 1990, la política multilateral de México impulsó esquemas de integración regional o semiregional para promover el libre comercio, como el Mecanismo de Diálogo y Concertación Política de Tuxtla con los países de Centroamérica (1990), las Cumbres Iberoamericanas (1991) y la Asociación de Estados del Caribe (1994). El interés mayor de México era poner en marcha el ALCA a partir del 2005. A nivel bilateral, se promovieron tratados de libre comercio tomando como modelo el TLCAN, una política que prevaleció hasta los primeros casi veinte años del presente siglo.

Aunque los gobiernos de los últimos doce años se propusieron una nueva etapa en las relaciones de México con América Latina y el Caribe, sus resultados pueden considerarse deficientes, ya que si bien promovieron la identidad latinoamericana de México, lo cierto es que su predilección por los intereses de los Estados Unidos y el libre comercio generó mucha desconfianza entre sus vecinos, lo que impidió una relación de contenido efectivo y concreto. Además, la

Los principios de la política exterior de México, siglos XX y XXI

circunstancia nacional demostró el escaso consenso con el que ambos gobiernos contaban. En realidad, se percibía una seria diferencia entre los objetivos nacionales de aquellos gobiernos y los de la población, lo que vulneraba la capacidad en la toma de decisión de México y demostraba su escasa posibilidad de resistir presiones de los Estados Unidos.

Varios eran los temas de la agenda nacional que demostraban la ineficacia de las estrategias del gobierno y que impedían sentar las bases del entendimiento nacional. Por ejemplo, la estrategia de seguridad en lugar de pacificar al país hizo proliferar el número de los grupos de la delincuencia organizada y con ello aumentó el número de desaparecidos y asesinados con dolo, los cuales alcanzaron una cifra de 234 mil 996 hasta octubre de 2017. Solamente en el sexenio de Felipe Calderón, 2006-2012, el número de asesinatos dolosos fue de 120 mil 935, mientras que en el sexenio de Enrique Peña Nieto, 2012-2018, se acumularon 114 mil 061 asesinatos.<sup>18</sup> El problema en el fondo no es el número de fallecidos, que lamentablemente es altísimo, sino los problemas estructurales que los han causado a raíz del modelo económico que imperó en el país desde los años ochenta del siglo XX. Esa misma base se puede utilizar para analizar la desigualdad social, económica y la pobreza que impera en el país.

Un tema que demostró el clímax de la ineficacia e ineficiencia de las instituciones y de los órganos del Estado fue el enriquecimiento ilícito. La corrupción alcanzó a veintidós gobernadores del Partido Revolucionario Institucional (PRI) durante el sexenio de Enrique

---

<sup>18</sup> Manuel Hernández Babolla, Peña y Calderón suman 234 mil muertos y 20167 es oficialmente el año más violento, México Unido Contra la Delincuencia A. C., México, 23 de noviembre de 2017. <https://www.muca.org.mx/2017/11/pena-calderon-suman-234-mil-muertos-2017-oficialmente-ano-mas-violento/>. Consultado el 13 de enero de 2019.



Peña Nieto.<sup>19</sup> El mismo presidente se vio envuelto en un escándalo de corrupción al ventilarse en la prensa la posesión de una casa de 7 millones de dólares, que resultó un regalo del Grupo Higa, un grupo empresarial que se vio fuertemente favorecido durante la gestión del mandatario.<sup>20</sup> Además, el director de petróleos mexicanos, Emilio Lozoya, detenido por las autoridades mexicanas, declaró haber sobornado a diputados y senadores del Congreso de la Unión para que las llamadas reformas estructurales promovidas por Peña Nieto fueran aprobadas, declaró también haber recibido sobornos de la empresa brasileña Odebrecht para que le fueran entregadas obras federales, un dinero que se presume repartió entre los más altos funcionarios del gobierno incluido el presidente. Por su parte, Felipe Calderón fue acusado de diversos actos de corrupción al ser detenido por las autoridades estadounidenses, su Secretario de Seguridad, Genaro García Luna, acusado de vínculos con la delincuencia organizada. Resulta inverosímil que el presidente estuviera al margen de los negocios que operaba el Secretario de Seguridad, sobre todo, cuando la guerra contra el narcotráfico fue la política que distinguió al exmandatario.

Lo anterior sólo representa una prueba del grado de descomposición del Estado mexicano. Su crisis de institucionalidad involucraba a buena parte de las dependencias de la administración pública federal, estatal y municipal, donde la corrupción y la impunidad eran la regla. Incluso, en el ámbito electoral, la firme sospecha de fraudes electorales a distintos niveles era difícil de ocultar a la opinión

---

<sup>19</sup> Manrique Gandaria, Gobierno investiga a 22 ex mandatarios por actos de corrupción, *El Sol de México*, domingo 8 de abril de 2018. <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/gobierno-investiga-a-22-ex-mandatarios-por-actos-de-corrupcion-1597337.html#!>. Consultado el 19 de febrero de 2021.

<sup>20</sup> Redacción AN, La casa blanca de Enrique Peña Nieto. (Investigación Especial), *Aristegui Noticias*, México, 9 de noviembre de 2014. <https://aristeguinoticias.com/0911/mexico/la-casa-blanca-de-enrique-pena-nieto/>. Consultado el 10 de junio de 2017.

pública. La crisis institucional en México incluyó, por supuesto, a todos los partidos políticos que terminaron aliados de los planes privatizadores promovidos por la presidencia de la República.

En resumen, puede señalarse que el modelo económico generó no sólo una profunda crisis económica en el país, sino otra de igual o mayor magnitud en la esfera político-institucional. El mismo modelo económico al imponer valores individualistas, mermó la capacidad solidaria y comunitaria de la sociedad, sumado a la crisis del núcleo familiar como consecuencia del decremento salarial que obligó a las mujeres, amas de casa en particular, a abandonar sus hogares para inscribirse como obreras, implosionando el núcleo familiar ante la falta de políticas que compensaran la nueva situación de la familia mexicana en el país.

Un tema de suma importancia sobre la circunstancia nacional fue la fisura que se generó en la élite económica del país desde 1997 cuando ganó la jefatura de gobierno del entonces Distrito Federal, capital del país, Cuauhtémoc Cárdenas del Partido de la Revolución Democrática (PRD), entonces representante de la izquierda nacional. Desde ese año la izquierda no ha perdido las elecciones sexenales para dominar la capital del país. El sucesor del cardenismo fue Andrés Manuel López Obrador a partir de 2000 y hasta el 2005. Durante su mandato convirtió cárceles en escuelas, estableció la pensión para los adultos mayores, para madres solteras, becas para estudiantes, entre otros. Aunado a ello, reorganizó el transporte público y lo modernizó con la participación de inversionistas privados y generó nuevas obras de infraestructura como los dobles pisos en las avenidas principales de la capital del país y remozó la infraestructura del centro de la capital. Carlos Slim, uno de los hombres más ricos del mundo, participó de manera activa en las obras, de tal manera que, mientras un sector de la élite nacional criticaba el llamado populismo del Jefe de Gobierno de la Capital del país, otro lo apoyaba efectivamente con proyectos de inversión para obras de desarrollo.

El PRI, PAN y PRD dejaron de ser representantes de una buena parte del gremio de la élite en el país, mientras que las disputas internas por el control de los institutos los debilitó de manera importante. Acusaciones de fraude en su interior, de compra de votos o de malversación de fondos terminaron colocándolos en una situación de desventaja para las elecciones de 2006 y de 2018; tanto el PAN como el PRI vencieron, sin embargo, a la izquierda nacional en ambas justas, no sin fuertes acusaciones de fraude electoral. En 12 años la sociedad mexicana alcanzó una madurez política sin precedentes y se convirtió en una seria cuestionadora de los actos de gobierno y del ejercicio de sus funcionarios. Pronto sus críticas alcanzaron a los partidos políticos. Finalmente, Andrés Manuel López Obrador decidió renunciar al PRD, partido que aceptó las reformas estructurales del presidente Enrique Peña Nieto, e impulsó la conformación del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) que aglutinó a diversos sectores de la sociedad, así como a viejos y jóvenes políticos pertenecientes a los partidos tradicionales.<sup>21</sup>

La política externa de México totalmente asociada a los intereses de los Estados Unidos enfrentó también a partir de 2001 serias dificultades, pues si bien secundó los intereses económicos y comerciales de ese país promovidos desde la Cumbre de las Américas realizada en 1990, lo cierto es que la circunstancia que abrió el gobierno del presidente George W. Bush con la guerra contra el terrorismo como respuesta a los ataques que sufrieron varios edificios del gobierno el 11 de septiembre de 2001, implicó para México un proceso de distanciamiento obligado con ese país. En

---

<sup>21</sup> Una de las características de la estrategia política de Andrés Manuel López Obrador ha sido el manejo del símbolo. Por ejemplo, Morena, hace alusión a la Virgen María, la de mayor importancia para las huestes católicas del país. Destaca también que cuando constituyó a Morena como asociación civil fue el 2 de octubre de 2011. El 2 de octubre se conmemora en México, al recordar la masacre de estudiantes el 2 de octubre de 1968.

principio, los planes del gobierno panista de Vicente Fox, 2000-2006, para establecer una Comunidad de Naciones de América del Norte fueron notas al viento que nadie consideró. Luego, la ampliación del TLCAN hacia el TLCAN-Plus tampoco gozó de la preferencia de los funcionarios de los Estados Unidos. Lo que sí avanzó fue el Acuerdo para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN) porque los temas de seguridad tenían prioridad para Washington.<sup>22</sup> La propuesta en materia migratoria que presentó el Canciller, Jorge G. Castañeda Gutman, al gobierno de los Estados Unidos, conocida como la enchilada completa y en la cual cifró todas sus energías el gobierno del presidente Vicente Fox, hoy se sabe que en realidad nunca fue considerada de manera seria por el gobierno estadounidense.

Más allá de los posibles errores de apreciación por parte del gobierno mexicano, sobre sus relaciones con los Estados Unidos, quizá al olvidar que ese país tiene intereses no amigos, el gobierno mexicano decidió otorgar su apoyo incondicional a los intereses estadounidenses para consolidar la zona de América del Norte. No obstante, pueden señalarse un par de contradicciones en esa estrategia, por llamarlas de algún modo. El 7 de septiembre de 2011 –cuatro días antes de los ataques a las torres gemelas– el presidente Fox anunció en la sede de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en Washington, que su gobierno iniciaría consultas internas para que México se retirara del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), suscrito en Río de Janeiro, Brasil, en 1947.

En esa ocasión, el presidente sostuvo que: “el Tratado de Río no sólo representa hoy un caso grave de obsolescencia e inutilidad, sino que ha impedido, en contra de sus propósitos, la generación de

---

<sup>22</sup> Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores (Coords.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México: 2000-2006*, México, El Colegio de México, CIDE, 2010.

una idea de seguridad adecuada a los alcances y necesidades del hemisferio".<sup>23</sup> Cuatro días después, el gobierno norteamericano sufrió ataques terroristas que lo llevaron a activar todos los esquemas de seguridad a su alcance. Washington decidió iniciar una guerra contra el terrorismo, incluso, sin esperar las resoluciones del Consejo de Seguridad, al que México pertenecería a partir de 2002 por un periodo de dos años. En su momento, el gobierno mexicano se opuso a los planes de guerra sin freno del país del norte, lo que terminó por enfriar las relaciones bilaterales. El resto de la agenda bilateral pasó sencillamente a un segundo y tercer plano.

Al final del sexenio de Vicente Fox, el gobierno mexicano presumió una supuesta reconciliación con el de Washington, aunque no fue correspondido por ese gobierno, dada la postura mexicana en contra de los deseos de guerra estadounidenses. A pesar de las muestras de alianza con los Estados Unidos (como la condena a los derechos humanos y la falta de democracia en Cuba, la participación de México en el Grupo de Lima en el marco de la OEA para presionar la salida del gobierno de Nicolás Maduro, o la política de detención y devolución de migrantes en la frontera sur y norte de México), lo cierto es que el gobierno estadounidense se limitó a legitimar las elecciones fraudulentas en el país sin avanzar en temas de migración o de ampliación de beneficios comerciales, económicos y financieros para México.

Entonces, por un lado, México apostó todos sus intereses en la relación con los Estados Unidos y sacrificó sus relaciones con el resto de las naciones, particularmente con América Latina y el Caribe.

---

<sup>23</sup> OEA, México anuncia en la OEA su posible retiro del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), Documento C.189/10, 7 de septiembre 2001. <http://www.oas.org/OASpage/press2002/sp/a%C3%B1o99/a%C3%B1o2001/sept01/090701-189.htm>. Consultado el 13 de noviembre de 2014.

Esto dañó la imagen de México, y su política exterior se quedó sin argumentos para contrarrestar lo que ya era una voz fuerte entre la comunidad latinoamericana, que México pertenecía más América del Norte que a América Latina y el Caribe. El desprestigio aumentó cuando se insistió de manera inusual en la concreción del ALCA. El gobierno de Cuba, además, se encargó de desenmascarar las mentiras del gobierno mexicano al comprobar por una grabación que Fox habría solicitado a Fidel Castro retirarse de la Cumbre sobre Financiación al Desarrollo que se llevó a cabo en 2002 en México, a fin de no encontrarse con el presidente George W. Bush, según deseos del presidente estadounidense. El Canciller mexicano habría mentido también al asegurar personalmente a su homólogo cubano que México votaría en contra de la resolución de condena a los derechos humanos que Uruguay presentaría ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en el mismo 2002; llegada la hora México votó a favor de la condena.

Hasta aquí se puede destacar que la política exterior mexicana en esos años careció de tacto, oficio diplomático y político para tratar temas que de suyo no eran nuevos para la diplomacia mexicana, pero lo que interesa resaltar es la equivocación de la estrategia internacional del país cuya meta era colocar a México en el lugar que le correspondía en el concierto de las naciones, según el canciller Jorge G. Castañeda, algo que no definió ni aclaró. Esas aspiraciones provocaron distanciamiento con Estados Unidos y confrontación con los países de América Latina y el Caribe.

Por otro lado, el gobierno de los Estados Unidos vivió quizá la peor de sus crisis en materia de imagen internacional con su llamada guerra contra el terrorismo, un enemigo que llegó para complementar la estrategia de dominio hegemónico de ese país, pues una vez terminada la Guerra Fría el fantasma del comunismo perdió toda vigencia como pretexto intervencionista en los asuntos de otros Estados. La lucha y defensa de la democracia, los derechos humanos y la

confrontación al narcotráfico, fueron elementos que no reactivaron la economía de guerra en el mundo. Así que el nuevo oponente tendría que justificar el intervencionismo de los Estados Unidos en los países que tuvieran registradas acciones contra intereses estadounidenses.

La política militarizada y de guerra de los Estados Unidos dividió al mundo, pero, sobre todo, hacer la guerra a Irak como país que promovía el terrorismo sin poder comprobar que ese país efectivamente hubiera realizado los ataques del 11 de septiembre, generó una pesada sombra de duda y desconfianza sobre los verdaderos intereses de los Estados Unidos en el Medio Oriente. Aunque ese gobierno trató de reivindicar su imagen internacional, lo cierto es que la empeoró con los gobiernos de Barack Obama, Donald Trump y Joe Biden, demócratas y republicanos que no cedieron a sus políticas conspirativas para recuperar la hegemonía perdida de Estados Unidos frente a China y la recuperación de la Federación Rusa.

Barack Obama nunca retiró a los marines estadounidenses del Medio Oriente, al contrario, alentó la llamada Primavera Árabe, se convirtió en el mayor expulsor de migrantes en la historia de los Estados Unidos y mientras extendía la mano a Cuba, apoyaba golpes de Estado contra Manuel Zelaya en Honduras, hostigamiento hacia la revolución chavista en Venezuela y apoyó la destitución de Fernando Lugo, presidente de Paraguay. Donald Trump, por su parte, retiró a su país de los esquemas multilaterales para evitar obstáculos que el derecho internacional le impone al pertenecer a alguna organización internacional. Su guerra comercial contra China y sus socios comerciales como México, la declaración contra Rusia como enemigo de los Estados Unidos, el congelamiento y retroceso de las relaciones con Cuba y el agudizamiento del bloqueo económico, comercial y financiero, así como fuertes presiones contra Venezuela y Nicaragua destacaron en su gestión. Joe Biden no ha definido su política hacia América Latina y el Caribe, y en una acción que parece errática, decidió retirar a sus fuerzas armadas de Afganistán provocando una

Los principios de la política exterior de México, siglos XX y XXI

fuerte crisis humanitaria con el desplazamiento de aquella población. En el fondo se trata de recuperar los espacios perdidos frente al empuje de China.

La búsqueda de los Estados Unidos por recuperar su hegemonía ha llevado a favorecer la idea de que precisamente está perdiendo cada día más la capacidad para oponerse al avance chino. Ello ha provocado que, efectivamente, pierda espacios hegemónicos y que al mismo tiempo se quede aislado en sus iniciativas. México al estar anclado al poderío y hegemonía estadounidense vio disminuir su capacidad de obtener cierto liderazgo en el mundo.

De esta manera, podemos tener claridad sobre la circunstancia nacional e internacional en la que México se encontraba previo a la llegada de Andrés Manuel López Obrador a la presidencia de la República. Es decir, un escenario que conmina a reestablecer la política exterior de México como parte de un nuevo Proyecto Nacional que recupere la identidad, el nacionalismo, la confianza nacional e internacional en el ejercicio del gobierno, que reivindique el quehacer del político y de la política, que reconstituya el tejido social, que reoriente los beneficios de la economía hacia los más pobres. La sociedad mexicana, luego de una larga lucha por alentar el retorno del interés nacional como interés de las mayorías, logró efectivamente dar un giro a la circunstancia nacional aprovechando, al mismo tiempo, la circunstancia internacional con el resultado de las elecciones de 2018, que dieron el triunfo al proyecto posneoliberal que promovió el candidato de Morena.

### **¿Una nueva política exterior? El elemento interno**

¿Si la política exterior es reflejo de la política interna, y así ha sido desde que México surgió como país independiente, qué tipo de política exterior debemos tener? ¿Cuáles deben ser las bases, los fundamentos que sustente nuestra política exterior?



El proyecto de Nación Alternativo que presentó el actual presidente de México en 2005 y que finalmente se convirtió en el Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2019-2024, expresa que:

Los distintos sectores de la sociedad mexicana necesitan objetivos nacionales distintos que los instaurados por el neoliberalismo, una nueva ruta para alcanzarlos y un nuevo conjunto de reglas explícitas e implícitas de convivencia. El crecimiento económico, el incremento de la productividad y la competitividad no tienen sentido como objetivos en sí mismos sino como medios para lograr un objetivo superior: el bienestar general de la población.<sup>24</sup>

En el mismo documento se expresa que:

Sin faltar al principio de no intervención y en pleno respeto a la autodeterminación y la soberanía de las naciones, lo que edificaremos será inspiración para otros pueblos. Tenemos ante el mundo la responsabilidad de construir una propuesta posneoliberal y de convertirla en un modelo viable de desarrollo económico, ordenamiento político y convivencia entre los sectores sociales. Debemos demostrar que sin autoritarismo es posible imprimir un rumbo nacional; que la modernidad puede ser forjada desde abajo y sin excluir a nadie y que el desarrollo no tiene por qué ser contrario a la justicia social.<sup>25</sup>

El actual gobierno inició sus gestiones el 1 de diciembre de 2018 y el 1 de diciembre de 2021 cumplirá su tercer año de gobierno, es decir, la mitad de su administración. Bajo el entendido de que el

---

<sup>24</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, DOF, 12 de julio de 2019, Secretaría de Gobernación, Gobierno de México, Epílogo: Visión de 2024. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019). Consultado el 5 de agosto de 2019.

<sup>25</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024... pp.1-25

proceso de las reformas estructurales había colocado en una posición de debilidad al Estado mexicano, entonces había que plantearse entre diversas urgencias, un nuevo proyecto para superar dicha circunstancia. Uno de esos temas, era restablecer la confianza en el ejercicio del gobierno. De ahí que el nuevo presidente reiteradamente señalara que su compromiso con la sociedad mexicana era no mentir, no robar, no traicionar al pueblo de México. Destacó que uno de los grandes males que aquejaban al país era la corrupción y la impunidad, que habían protegido la asociación entre la delincuencia organizada y el poder político. En ese sentido, iniciaría un combate frontal contra la corrupción sin ánimos de revanchismo o venganza. Para ello, si bien el gobierno no iniciaría demandas en contra de ex funcionarios del gobierno, lo cierto es que no interferiría en los procesos abiertos o por abrirse, en pleno respeto a la autonomía de los poderes. En ese sentido, se comprometió a no intervenir en el Poder Judicial y Legislativo para acelerar o alterar de alguna forma los procesos de enjuiciamiento que se dieran contra cualquier persona involucrada en asuntos ilícitos, incluidos, si fuera el caso, sus propios familiares directos o indirectos, y habría reiterado su compromiso de cero impunidad.

Otro tema sensible estaba en el terreno de la democracia, López Obrador afirmó que la presidencia de la República no cambiaría apoyos por programas sociales como en el pasado. Para evitar la tentación de orientar las preferencias electorales de la población, eliminaría a todos los intermediarios que actuaban entre el gobierno y la sociedad. En tal sentido, los beneficios y apoyos económicos para la población vulnerable del país se harían por entrega o transferencia bancaria directa, a fin de evitar que los mismos fueran condicionados o no llegaran a sus destinatarios o que llegaran incompletos. De la misma manera, presentó al Poder Legislativo reformas a la ley electoral para establecer como delito grave y sin derecho a fianza la promoción del voto con recursos del Estado.

Otras iniciativas de ley fueron ampliar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones del gobierno, la consulta popular y el plebiscito, incluso la revocación del mandato del presidente. El mandatario señaló que a mitad de su gobierno se sometería a consulta popular su permanencia o no al frente del Poder Ejecutivo de la Nación, según la decisión que tome el pueblo de México. Una segunda etapa de dicha reforma incluiría a los gobernadores de los treinta y dos estados de la República. En ese mismo sentido, declaró y firmó ante notario público su decisión de no presentar ninguna iniciativa de ley que promoviera la reelección del presidente, una figura que ya existe para diputados. Ha enfatizado que en su calidad de demócrata y republicano no buscaría la reelección bajo ningún criterio, “terminando mi mandato me voy a casa para no volver a participar en la política”. En ese sentido también ha hecho llamados a que el presupuesto que se destina a cada partido político se disminuya en un 50% y que el periodo de campañas políticas de la misma manera se reduzca, como sucedió con los sueldos de los altos mandos del gobierno federal, incluido el del presidente de la República. Las reformas en materia electoral deberán incluir al Instituto Nacional Electoral, pues cada proceso electoral resulta oneroso. De acuerdo con el presidente de la República, México tiene la democracia más cara del mundo.

A fin de combatir los planteamientos del neoliberalismo, el gobierno privilegió la economía social sobre la economía de mercado cuyo propósito es fortalecer el mercado interno como base del crecimiento y desarrollo económico del país. Para ello, el Estado debía recuperar su papel protagónico en los procesos de producción y estimular con apoyos financieros diversos la reactivación del campo a fin de disminuir y eliminar la dependencia alimentaria, pues resultaba irónico que México se hubiera convertido en importador neto de maíz, frijol y trigo. Al mismo tiempo, reactivaría el sector energético

Los principios de la política exterior de México, siglos XX y XXI

para eliminar la dependencia de gasolinas y diésel, traídos de los Estados Unidos. Primero, inició una limpia en la empresa Petróleos Mexicanos (PEMEX), desde donde se solapaba y se promovía el robo de combustibles desde los gasoductos.

La confrontación contra ese robo, llamado huachicol, fue la primera acción de envergadura contra la delincuencia organizada que provocó el desabasto de gasolinas en todo el país. Luego de algunos meses de incertidumbre, que debieron ser sorteados con la compra de pipas que transportaran el combustible con el acompañamiento del ejército mexicano, se logró detener esa práctica hasta en un 80%. La estrategia incluyó revisar la reforma energética promovida por el gobierno anterior, restaurar las seis refinerías con que cuenta el país, mismas que habían sido descuidadas y declaradas obsoletas, construir una nueva y comprar otra más en los Estados Unidos; una de las más grandes del mundo.

En materia de gas, se revisaron los contratos que gobiernos anteriores firmaron con empresas extranjeras, principalmente españolas. Si bien la estrategia consistió en no cancelarlos por los altos costos que provocarían los juicios, estableció conversaciones directas con los empresarios a fin de conminarlos a cumplir con sus compromisos o bien traspasar sus bienes al Estado mediante una negociación financiera. Aquellos contratos que resultaron dolosos e ilegales fueron cancelados y recuperados por el Estado.

El gobierno impulsó también un proyecto de infraestructura de gran envergadura para reactivar la economía del país. Echó a andar diversos megaproyectos como el Tren Maya que conectará cinco estados del sureste mexicano a fin de estimular el turismo y la explosión comercial. Invitó a la iniciativa privada a participar y encontró una respuesta muy estimulante. Canceló la construcción del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México que se proyectó encima de un terreno que había sido un gran lago, el de Texcoco. Según cálculos

del gobierno, la construcción y mantenimiento sería muy onerosa, incluso, se descubrió que los socios del gobierno habrían adquirido previamente grandes extensiones de terrenos aledaños al nuevo aeropuerto a muy bajo costo para incrementar su precio de manera estratosférica. En su lugar promovió e inició la construcción del aeropuerto en la base militar de Santa Lucía, en el Estado de México, cuya construcción quedó en manos de los ingenieros militares, quienes con un proyecto novedoso redujeron considerablemente los costos de la construcción y el mantenimiento de éste. Reactivó también la construcción del primer tren rápido entre el Estado de México y la capital del país, que no sólo reduce el tiempo de viaje sino los costos del transporte para un gran número de usuarios que deben viajar diariamente a sus fuentes de empleo.

Otro de los megaproyectos es la construcción de la Refinería de Dos Bocas en Tabasco, que junto con la reparación de las otras seis refinerías y la adquirida en Texas, Estados Unidos, permitirá la autosuficiencia de gasolinas, diésel y gas, dejando de lado la dependencia del mercado internacional, específicamente de los Estados Unidos. También se construye un tren de carga en el Istmo de Tehuantepec, Oaxaca, que permitirá reducir el tiempo de transporte y de carga entre el Golfo de México y el Océano Pacífico, lo que reforzará el comercio internacional de México con Asia, particularmente con China. Para ello, amplió los muelles de los puertos correspondientes y amplió sus planes para otros como el puerto de Veracruz y Puerto Progreso en Yucatán, en el Sureste mexicano.

Un segundo frente abierto que provocó confrontaciones con un sector de la élite mexicana fue el combate a la corrupción en la compra de medicamentos. A raíz del diagnóstico realizado por el equipo de gobierno, se encontraron serias irregularidades a las leyes de compra de medicamentos, pues sólo tres empresas podían proveer de las medicinas que el gobierno necesitara. Se descubrió

además el robo de las medicinas en centros de salud y en hospitales al servicio de los trabajadores como el Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales, lo que comprobó el demandado desabasto de medicamento en las instituciones del Estado. Para combatir el huachicol en medicamento, fueron destituidos diversos directivos o removidos de sus cargos, así como el desmantelamiento de las bandas delincuenciales dedicadas a ese rubro. El gobierno en la actualidad ha garantizado el medicamento que la sociedad demanda.

Uno de los temas de particular urgencia para el nuevo gobierno, fue, por un lado, terminar con la ola de violencia que azotaba al país y, por el otro, recomponer el tejido social. Para lo primero, se abocó a conformar una nueva policía, cuya característica es su componente militar. La Guardia Nacional sustituiría a corporaciones policiacas que en el pasado estuvieron comprometidas con la delincuencia organizada, como la Policía Federal. Su primer componente fueron las policías del ejército y de la marina, y luego se convocó a la sociedad interesada. Uno de los temas de mayor preocupación era terminar con el contubernio entre las fuerzas de seguridad y las bandas de la delincuencia organizada, así como recuperar la confianza de la sociedad en la nueva corporación policiaca, instruida también en el respeto a los derechos humanos. En la lógica del gobierno, la estrategia de seguridad incluiría además de una policía confiable, la no confrontación con la delincuencia a fin de acabar con la lógica de la guerra contra el narcotráfico que operó desde 2006. La idea fue ir al origen del problema, donde miles de jóvenes dejaron de tener oportunidad de estudiar o trabajar quedando a merced de dichas bandas que ofrecían además de un sueldo, cierto poder sobre la sociedad.

Ese tema está inserto directamente en la cuestión de la recomposición del tejido social. Para ello, el gobierno puso en marcha una política social de apoyos económicos directos para los

jóvenes a través de un acuerdo con empresarios grandes, medianos, pequeños y micro, a fin de que elaboraran programas de capacitación y aceptar jóvenes con estudios o sin ellos que aprendieran algún oficio o aprovecharan sus conocimientos en dichos establecimientos. El sueldo sería una erogación del Estado y no de los patrones. Para el gobierno se trata de una inversión de un año para cada joven. El programa Jóvenes Construyendo el Futuro contempla una población objetivo de dos millones de personas entre los 18 y los 34 años, misma cantidad de jóvenes que no estudian y no trabajan. Por otra parte, el gobierno estableció distintas becas para que los niños desde primaria hasta jóvenes de universidad no abandonen sus estudios por falta de recursos.

Un tema de especial atención por parte de la sociedad mexicana fue el de las familias. De acuerdo con el diagnóstico que el presidente presentó en su Plan Nacional de Desarrollo, una de las causas de origen de la descomposición social en el país, se debía a la desintegración familiar, que llevó a miles de jovencitos a unirse a la delincuencia organizada. Al contrario de la lógica de los gobiernos neoliberales que establecieron un programa para crear miles de guarderías con reglamentos laxos que permitían actuar como maestras a personas sin ningún tipo de preparación, el gobierno actual emitió un estímulo económico para cada infante de cada familia, a fin de que los padres o tutores decidieran llevarlos a esas guarderías que en realidad se habían convertido en un negocio o pagar mejor a los abuelos, tíos, hermanos que no tuvieran un empleo y que se comprometieran a cuidar a sus infantes. Esa estrategia está orientada a reincorporar y reconcentrar a la familia mexicana y recuperar la centralidad que ha tenido en el tejido social del país. Esos estímulos se conjuntaron con los otorgados a madres soleteras trabajadoras. Incluso, el recurso adquirido por cada familia se incrementa por el estímulo universal a los adultos mayores.

Más allá de realizar un balance sobre el éxito o fracaso de la política social del actual gobierno, que no es intención de este trabajo, lo interesante es precisamente su significado en términos de Proyecto de Nación. Se trata de un programa de gobierno que busca dismantlar la lógica del mercado y recuperar el sentido del interés nacional como interés de las mayorías. ¿Quién se opondría a mitigar la pobreza en el país, a combatir la violencia sin violencia, a fortalecer la economía, el empleo formal e informal, pero con garantía social a través del Instituto de Salud para el Bienestar, con un gobierno que pretende brindar servicios de salud universal? ¿Quién estará en desacuerdo con fortalecer el mercado interno cuya base es la pequeña y microempresa? ¿Quién estaría en desacuerdo con recuperar los bienes malversados, recuperar el costo de la corrupción, deshacerse de la parafernalia y ostentación de los bienes muebles e inmuebles que estaban a disposición de los altos funcionarios del gobierno?

Si el Proyecto de Nación, calificado como posneoliberal por parte del gobierno, logra el consenso social necesario al responder a los reclamos sociales y a las aspiraciones de las mayorías, posiblemente estaríamos frente a la posibilidad de reconstituir la identidad nacional y de recuperar el sentido de pertenencia y orientación a ella. La victoria electoral del presidente con el 53% de los votos en 2018 (33 millones), es decir; un tercio de la población mayor de 18 años, sumado a los altos índices de satisfacción que ha alcanzado, representan una sólida base para generar confianza no sólo en los planes de gobierno sino en los compromisos que como país se han adquirido a nivel internacional.



## La actuación internacional

El diseño y puesta en marcha de los planes a nivel nacional son una muestra concreta del gobierno por superar una etapa dominada por la lógica del mercado. De facto, genera certidumbre a la comunidad internacional sobre la orientación e intenciones del gobierno mexicano. Aún más, si el desarrollo del Proyecto de Nación cuenta con el respaldo de las grandes mayorías, resulta en un aliciente para los gobiernos de otros países. En ese sentido, resultará más fácil tanto para el gobierno mexicano como para la comunidad internacional emitir, por un lado, una posición apegada a los principios de la política exterior y del derecho internacional sobre algún tema de la agenda internacional y creer efectivamente, por el otro lado, en el compromiso mexicano. Se trata de un discurso con contenido, una marcada diferencia con los gobiernos del periodo neoliberal.

Si el gobierno muestra concretamente esfuerzos para reducir en lo posible la dependencia de los Estados Unidos o del mercado en su economía, tendrá muchas más probabilidades de ser considerado de manera seria en sus posturas internacionales. El retorno del Estado como impulsor principal del crecimiento y desarrollo económico, y como garante de los intereses de las mayorías, en apego a la constitucionalidad del país, le amplía sus márgenes de negociación internacional pues es capaz de tomar las decisiones que más convengan a su interés nacional y uno de ellos es precisamente recuperar la importancia y sentido de los principios de la política exterior. Además, se favorece el retorno del papel que debe cumplir la política exterior del país: como escudo ante la intervención extranjera y como coadyuvante para el logro del Proyecto de Nación, y no solamente como un conducto de la agenda internacional o estadounidense.

Otro tema que requiere de la toma de decisiones apegados al interés Nacional es el fenómeno de la migración internacional. La política migratoria del gobierno tiene como objetivo fincar las

bases necesarias para que el acto de migrar sea por voluntad y no por obligación, que no sea el último recurso de las personas para lograr un mejor nivel de vida. En ese sentido, el Proyecto de Nación adquiere mayor relevancia, pues entre sus iniciativas concretas están las de fortalecer los mercados internos de Centroamérica y de todo el sureste mexicano. El Proyecto Integral de Desarrollo para Centroamérica que el gobierno presentó a las autoridades del gobierno estadounidense atiende algunas de las necesidades más urgentes de las zonas de mayor expulsión de mano de obra de El Salvador, Guatemala y Honduras. El Proyecto Integral impulsa esquemas de cooperación técnica, científica, educativa y cultural, pero también de cooperación financiera, económica y comercial, al mismo tiempo considera las preocupaciones de Estados Unidos, no sólo por el número cada vez más creciente de migrantes centroamericanos queriendo llegar a territorio estadounidense a través de México, sino porque la vulnerabilidad de los migrantes resulta en una amenaza a la seguridad nacional de ese país.

El gobierno de México, sabedor que es un tema de circunstancia internacional y regional, invitó a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a generar las vías necesarias para promover la cooperación con esa región. Lo misma intención tuvo el gobierno mexicano al invitar a participar en dicho esquema a Europa y algunos países de Asia. El mismo gobierno de Estados Unidos dio su complacencia a la iniciativa mexicana y aceptó contribuir financieramente, aunque muy pronto anunció su propio programa de apoyo para Centroamérica, lo que podría parecer una decisión estratégica de Washington al impedir cualquier viso de liderazgo regional por parte de México. Los Estados Unidos no necesitan un competidor regional ni a nivel mundial. Ello podría explicar por qué la constante presión hacia el gobierno mexicano para adoptar medidas que provoquen malestar entre los migrantes y sus gobiernos.

Desde luego, la política migratoria humanitaria que ha puesto en marcha el gobierno mexicano y que pretende a cambio de visas humanitarias conocer la identidad de los migrantes, enfrenta por el momento dos grandes obstáculos. Por un lado, el crimen organizado, pues la trata de personas resulta en un negocio sin comparación, incluso mucho más lucrativo que el narcotráfico, así que al aprovechar su dominio en las rutas migrantes, presionan, amenazan y maltratan a los migrantes a fin de forzarlos a no otorgar información a las autoridades migratorias de México, a fin de no minar su negocio, porque una vez que el gobierno mexicano conozca la identidad de cada migrante podría estar en posibilidad de otorgarles un permiso de entrada y de libre circulación por territorio nacional, o bien emitir una visa humanitaria para que puedan viajar, sobre todo, sin la persecución de las autoridades, hasta llegar a la frontera con los Estados Unidos y solicitar su entrevista para asilo o refugio en aquél país. Incluso, la misma delincuencia organizada podría estar provocando las agresiones de migrantes a las autoridades fronterizas de México y luego culparlas por violación a sus derechos humanos.

El otro gran obstáculo lo representan los Estados Unidos; por un lado, sigue siendo un gran atractivo para la mano de obra barata latinoamericana, incluida la mexicana, pero por el otro, pretende regular el ingreso de los migrantes, reforzando sus cercos de seguridad y presionando a los gobiernos de México, Guatemala, Honduras y El Salvador para detener el flujo migratorio. La política de endurecimiento ha provocado el diseño de estrategias novedosas por parte de los migrantes para burlar la vigilancia de los órganos encargados de ello y del control migratorio. Al presionar al gobierno mexicano, lo obliga a tomar medidas de contención en la frontera sur, so pena de establecer medidas coercitivas y restrictivas al comercio bilateral. México, sin duda, ha debido ceder en su política migratoria y ha dispuesto una mayor atención de control en su franja

Los principios de la política exterior de México, siglos XX y XXI

fronteriza. La geopolítica existe y si bien los Estados Unidos está en un enfrentamiento directo con China y Rusia en diversos ámbitos de la política mundial, lo cierto es que su capacidad y poder nacional es mucho más grande que el de México y eso impone condiciones en las relaciones bilaterales. La capacidad soberana recuperada por el nuevo Proyecto de Nación aún no resulta suficiente para sostener una confrontación comercial, política o financiera con los Estados Unidos, mucho menos tocar el tema militar.

A pesar de ello, la recuperación soberana que implica el Plan Nacional de Desarrollo ha llevado a que México reivindique su posición respecto del conflicto en Venezuela, y que haya otorgado asilo político al presidente de Bolivia, Evo Morales, como efecto del Golpe de Estado que sufrió, que reivindique el derecho soberano de la República de la Cuba Socialista, y que encabece de manera temporal (2020-2021) a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). La participación de México en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas refuerza la postura del actual gobierno, en el sentido de que México no se retirará de ningún esquema al que se haya comprometido en el pasado reciente, sino que aprovechará esos ámbitos para ratificar sus principios de política exterior. En ese sentido, la recuperación del espíritu de Simón Bolívar, José Martí y Benito Juárez fortalece los objetivos del gobierno mexicano hacia la integración latinoamericana y caribeña; “el camino está trazado”, ha declarado el mandatario.

## Reflexiones finales

Uno de los fundamentos básicos de la política exterior de México ha sido la expresión y defensa del interés nacional, definido éste a partir de los objetivos que se ha planteado el gobierno en turno de acuerdo con la época en que se vive. Así, una vez declarada la independencia nacional, el objetivo supremo fue la defensa del territorio nacional ante las pretensiones de dominio por parte de las potencias mundiales. Luego, el interés vital fue mantener la soberanía nacional frente a la penetración de los intereses extranjeros en la economía nacional. Finalmente, ha sido la búsqueda del crecimiento y desarrollo económico a fin de contar con los elementos necesarios que fortalezcan la estabilidad política y social del país.

Como se ha observado en el desarrollo del trabajo, el Proyecto de Nación debe considerar además de los elementos con los que cuenta el país (materiales, humanos y naturales) la coyuntura internacional. México ha convivido desde su nacimiento como nación independiente con una potencia mundial cuyas pretensiones hegemónicas han condicionado los objetivos nacionales e internacionales del país. En ese contexto, el derecho internacional y los principios de la política exterior han sido instrumentos valiosos de defensa frente a las pretensiones estadounidenses, aunque ello no evitó que le fuera arrebatada una porción importante del territorio nacional en el siglo XIX.

No obstante, para que el gobierno mexicano pueda tener capacidad de contención y defensa de sus intereses frente a los intereses extranjeros, así como los elementos necesarios para lograr sus objetivos nacionales, resulta indispensable contar con el apoyo de la población, cuya condición *sine qua non* es que los planes definidos por el gobierno incluyan los intereses de la sociedad. Por lo tanto, otro de los fundamentos de la política exterior es, precisamente, contar con el consenso social. De ahí que los objetivos nacionales

sean fundamentales para potenciar la capacidad de negociación en el ámbito internacional. Si la sociedad no se siente representada en los planes del gobierno, se generan crisis políticas que debilitan la posición internacional del país. Entonces, la circunstancia nacional representa un elemento fundamental para el Proyecto de Nación.

En los últimos 36 años, el Proyecto de Nación se orientó a promover el crecimiento y desarrollo económico del país a partir del libre mercado, en donde los capitales privados nacionales y extranjeros fueron la pieza clave. Sin embargo, la capacidad de decisión por parte del gobierno sobre las políticas a seguir fue disminuyendo ante los intereses privados. El núcleo del modelo económico del libre mercado consistió en la escasa o nula participación del Estado en la economía. El Estado sólo quedó convertido en instrumento para facilitar el crecimiento del sector empresarial y como garante de sus intereses frente a los intereses de las mayorías. Un Estado disminuido está imposibilitado de garantizar los derechos de la población y cuenta con poca representatividad social.

Así, en la medida en que el Estado perdió presencia e interés de la población, la elite económica y política estableció los límites de crecimiento y desarrollo de la sociedad en su conjunto. Al final, ese Proyecto de Nación, alineado con los intereses de los capitales privados, generó una fuerte dependencia de la economía y el comercio con los Estados Unidos y un profundo distanciamiento con la sociedad. Dicho distanciamiento se tradujo en elevados niveles de pobreza y escaso crecimiento económico, así como una profunda descomposición social cuyas consecuencias se comprueban en la proliferación de grupos delincuenciales y a su vez en el número de muertos a manos del crimen organizado. La crisis económica, política, cultural y social que arrojó como saldo el neoliberalismo, no sólo debilitó la capacidad de defensa soberana del Estado mexicano, sino que se combinó con la política agresiva estadounidense a fin de recuperar espacios de dominio bajo su control en el pasado reciente.

Así, ante la pérdida de hegemonía de los Estados Unidos, México y América Latina volvieron a convertirse en terreno de disputa entre las actuales potencias en un escenario de debilidad soberana. Ante ello, la llegada de un gobierno con intereses de recuperación de la soberanía nacional se dispuso emprender un Proyecto de Nación posneoliberal, donde el Estado recupere su papel como representante del interés de las mayorías. Entre los temas de urgencia como se ha argumentado, está el saneamiento de la vida nacional, separar el poder económico del poder político, recomponer el tejido social y buscar el beneficio de la población sobre los intereses de las élites. De tal manera que el nuevo fundamento de la política exterior sea la necesidad nacional, es decir; privilegiar el papel del Estado sobre el mercado con el consenso social.

Desde el punto de vista del actual gobierno, no debe inventarse nada, sólo se trata de acatar lo que dicta la constitución política, pues en ella están contenidos los derechos y deberes de la sociedad y del gobierno, así como la actuación internacional del país, cuya base son los principios constitucionales de la política exterior. En ese sentido, la política exterior debe retomar su papel como instrumento que apoye los objetivos de la política interna, traducidos en el bienestar de la población sin injerencia externa y bajo la decisión de los propios mexicanos. Para ello, deben recuperarse los bienes de la Nación a fin de afianzar las potencialidades del país, sobre todo, la capacidad de decidir el modelo económico que más convenga a las mayorías. De ahí el lema que ha sustentado el gobierno mexicano, en el sentido de que la mejor política exterior es la interna.

El gobierno de México no puede estar reclamando la superación del neoliberalismo si no es una política que se siga internamente, no puede reclamar justicia social en terceros estados sino la promueve al interior, no puede rechazar la injerencia en los asuntos internos de los Estados si México no observa dicho principio en su quehacer

Los principios de la política exterior de México, siglos XX y XXI

internacional. De la misma manera, un Estado sin capacidad soberana no puede promover en el ámbito internacional sus intereses primordiales, ni ser sujeto de confianza. La construcción de un Estado consensual cuya base está en la recomposición de su democracia que abra los espacios necesarios para la participación directa de la sociedad en el destino de la Nación, no podría fijarse relaciones internacionales que privilegien el bienestar de la población sobre los intereses de unos cuantos. Mucho del contenidos social que se ha propuesto el gobierno mexicano en su Proyecto de Nación está condensado en la política social que ha diseñado y que pretende un reparto equitativo de la riqueza que genera la economía del país, bajo el principio de la ampliación de oportunidades para todos; más que privilegiar la acumulación del capital se apuesta al bienestar del ser humano, sólo un Estado fuerte puede garantizar una actuación soberana que le permita no sólo ser receptor de la dinámica internacional sino tratar de influir en ella.

Para cerrar este trabajo, cabe repetir la cita del Plan Nacional de Desarrollo:

Sin faltar al principio de no intervención y en pleno respeto a la autodeterminación y la soberanía de las naciones, lo que edifiquemos será inspiración para otros pueblos. Tenemos ante el mundo la responsabilidad de construir una propuesta posneoliberal y de convertirla en un modelo viable de desarrollo económico, ordenamiento político y convivencia entre los sectores sociales. Debemos demostrar que sin autoritarismo es posible imprimir un rumbo nacional; que la modernidad puede ser forjada desde abajo y sin excluir a nadie y que el desarrollo no tiene por qué ser contrario a la justicia social.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024... pp. 1-25.



## Bibliografía

Ceceña, José Luis, *México en la órbita imperial. Las empresas transnacionales*, México, Ediciones el Caballito, 2005.

Domínguez Guadarrama, Ricardo, “Diplomacia y Migración centroamericana en México”, en Santana, Adalberto y Domínguez Guadarrama, Ricardo (Coords), *Migración y exilio iberoamericano*, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe, México, UNAM, 2020.

Embajada de México en Italia, “Pacto por México”, Secretaría de Relaciones Exteriores, Gobierno de México, s/f. [https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto\\_por\\_mexico.pdf](https://embamex.sre.gob.mx/bolivia/images/pdf/REFORMAS/pacto_por_mexico.pdf). Consultado el 19 de julio de 2021.

Guerra Vilaboy, Sergio, *Breve historia de América Latina*, La Habana Cuba, Editorial Ciencias Sociales, 2006.

Guerra, Francisco-Xavier, “Por una lectura política de la Revolución Mexicana”, en *Memoria del Congreso Internacional sobre la Revolución Mexicana*. Sufragio efectivo, no reelección, 1-15 de octubre de 1991, teatro de la Paz, San Luis Potosí.

Hernández Babolla, Manuel, “Peña y Calderón suman 234 mil muertos y 20167 es oficialmente el año más violento”, México Unido Contra la Delincuencia A. C., México, 23 de noviembre de 2017. <https://www.mucd.org.mx/2017/11/pena-calderon-suman-234-mil-muertos-2017-oficialmente-ano-mas-violento/>. Consultado el 13 de enero de 2019.

Iruegas, Gustavo, “Hurtar el rumbo a la política exterior mexicana”, en Jorge Eduardo Navarrete (Coord.), *La reconstrucción de la política exterior de México: principios, ámbitos, acciones*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, México, UNAM, 2006.

Jaramillo Molina, Máximo Ernesto, “Lo que el neoliberalismo nos dejó”, *Revista Nexos. Economía y Sociedad*, 11 de diciembre de 2012. <https://economia.nexos.com.mx/lo-que-el-neoliberalismo-nos-dejo/>. Consultada el 18 de julio de 2021.

Los principios de la política exterior de México, siglos XX y XXI

Koch, Alexander, *et al.*, “La colonización de América acabó con el 10% de la población mundial y provocó un enfriamiento global”, *elDiario.es*, 7 de febrero de 2019. [https://www.eldiario.es/sociedad/colonizacion-america-poblacion-mundial-enfriamiento\\_1\\_1714741.html](https://www.eldiario.es/sociedad/colonizacion-america-poblacion-mundial-enfriamiento_1_1714741.html).

Lomnitz, Claudio, “Cronotopos de una nación distópica: el nacimiento de la ‘dependencia’ en México durante el porfiriato tardío”, *Cuicuilco Revista de Ciencias Antropológicas*, ENAH, México, Vol. 17, número 48, enero-abril, 2010, pp. 194-228.

Lowental, Abraham F., “Estados Unidos y América Latina, 1960-2010: de la pretensión hegemónica a las relaciones diversas y complejas”, *Foro Internacional*, Vol. L, ( 201-202), julio-diciembre, 2010 (3-4), México.

Manrique Gandaria, “Gobierno investiga a 22 ex mandatarios por actos de corrupción”, *El Sol de México*, domingo 8 de abril de 2018. <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/gobierno-investiga-a-22-ex-mandatarios-por-actos-de-corrupcion-1597337.html#!>. Consultado el 19 de febrero de 2021.

OEA, “México anuncia en la OEA su posible retiro del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)”, Documento C.189/10, 7 de septiembre 2001. <http://www.oas.org/OASpage/press2002/sp/a%C3%B1o99/a%C3%B1o2001/sept01/090701-189.htm>. Consultado el 13 de noviembre de 2014.

Presidencia de la República, “II. Reformas estructurales”, s/f. p. 584. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/91346/II\\_Reformas\\_Estructurales\\_-\\_agosto\\_2014.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/91346/II_Reformas_Estructurales_-_agosto_2014.pdf)

Redacción AN, “La casa blanca de Enrique Peña Nieto. (Investigación Especial)”, *Aristegui Noticias*, México, 9 de noviembre de 2014. <https://aristeguinoticias.com/0911/mexico/la-casa-blanca-de-enrique-pena-nieto/>. Consultado el 10 de junio de 2017.

Schiavon, Jorge Alberto y Rafael Velázquez Flores (Coords.), *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México: 2000-2006*, México, El Colegio de México, CIDE, 2010.

\_\_\_\_\_, et al., *Teorías de relaciones internacionales en el siglo XXI. Interpretaciones críticas desde México*, México, BUAP, UABC, AUNL, UPAEP, El Colegio de San Luis, Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, 2016.

Secretaría de Economía, “Tratados de libre comercio suscritos por México”, 10 de mayo de 2015. <http://herramientaempresarial.com/tratados-de-libre-comercio-suscritos-por-mexico/>. Consultado el 15 de septiembre de 2021.

SEGOB, “Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”, DOF, 12 de julio de 2019, Secretaría de Gobernación, Gobierno de México, Epílogo: Visión de 2024. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019). Consultado el 5 de agosto de 2019.

Sepúlveda, César, (Comp.), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Vázquez Flores, Rafael, *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, México, Plaza y Valdés, 2007.

Virgen Lucy, “16 de septiembre de 1810 Se inicia la lucha por la independencia de México”, Universidad de Guadalajara. Red Universitaria de Jalisco, 16 de septiembre de 2019. [https://www.udg.mx/es/efemerides/fiestas\\_patrias2015](https://www.udg.mx/es/efemerides/fiestas_patrias2015). Consultado el 10 de enero de 2020.

Zoraida Vázquez, Josefina y Lorenzo Meyer, *México frente a Estados Unidos. Un ensayo histórico, 1776-2000*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.



# LOS PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA COMO FUNDAMENTO DE UNA POLÍTICA DE ACTIVISMO INTERNACIONAL

Eduardo Nava Hernández

En más de una ocasión, o reiteradamente, el nuevo presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, ha echado mano de una afirmación, que parece coincidir con su convicción, señalando que “la mejor política exterior es la política interior”. Y sí, parece también que esa sentencia la aplica el presidente, priorizando por lo general la conducción de los asuntos internos por sobre los de política exterior. No obstante, a lo largo de sus primeros meses de gobierno, el presidente ha tenido al menos tres desafíos relevantes en materia de política exterior, ante los cuales ha tenido que tomar posición de manera inmediata y coyuntural o con fundamento en principios. Se trata del caso de Venezuela, donde la administración estadounidense y las cancillerías de diversos países europeos han impulsado abiertamente el desconocimiento del gobierno de Nicolás Maduro Moros y el reconocimiento al autoproclamado como presidente Juan Guaidó; el tema de la migración centroamericana hacia los Estados

Unidos, en el que este país exige que el nuestro se convierta en un dique de retención de los ahora masivos flujos migratorios y amenaza no sólo con la consabida construcción de un muro fronterizo, sino con el cierre de su frontera sur al tráfico de mercancías y de personas; y la demanda del presidente mexicano a la monarquía hispana y al Papa de una disculpa pública por crímenes cometidos durante la Conquista y el periodo colonial, que ha tensado las relaciones con la Corona española y ha generado reacciones de sectores sociales y de la opinión pública en la Península y en nuestro propio país. Los tres expedientes han puesto a prueba la tradicional política exterior de principios de México, que el actual gobierno busca explícitamente recuperar.

Durante décadas, como es bien sabido, los gobiernos mexicanos sostuvieron en su proyección hacia el exterior diversos principios rectores que le imprimieron autonomía y una fisonomía propia a nuestra diplomacia, al tiempo que, en diversas coyunturas, buscaban posicionarse de manera activa en el escenario mundial y en los organismos multilaterales.

Varios de esos puntos fundamentales se generaron o maduraron en el periodo de Entreguerras (1914-1945), como una etapa de desarticulación de la economía internacional y de florecimiento de los nacionalismos en diversas regiones y naciones del planeta. La cuestión en debate es si –en una fase distinta del capitalismo, de la globalización, pero también de la multipolaridad y contrapesos en el escenario mundial–, es posible sostener los mismos principios o deben ser revisados, y si éstos son suficientes para mantener un papel protagónico en las relaciones internacionales.

Debe partirse de que ninguna política exterior se orienta totalmente por preceptos rectores, ni ninguna es absolutamente pragmática, sino que pueden combinarse en diversas proporciones las directrices generales, el pragmatismo y el casuismo. En otros

momentos, el apego a los principios normativos de la política exterior y de la diplomacia no impidió a México asumir posiciones muy activas en la escena mundial. El reto es, con la reasunción de esos fundamentos políticos para la etapa actual, recuperar un papel de liderazgo en un contexto mundial mucho más complejo que el bipolarismo de la Guerra Fría.

Por otra parte, vale la pena discutir hasta dónde es acertado el apotegma que ubica la política interna como venero de la política exterior; es decir a ésta como un reflejo o derivación de las medidas de conducción interna de un país.

### **El proceso histórico de la formación de nuestra política exterior**

La política internacional de México, como la de cualquier otra nación, es, sin duda, un producto de nuestra propia experiencia histórica, marcada por una genealogía de intervenciones de las potencias extranjeras a lo largo de nuestra incipiente vida independiente: la invasión de Barradas en 1829, la Guerra de Texas en 1836, la primera intervención francesa en 1838, la invasión estadounidense de 1846-1848 (que nos costó miles de muertes y la pérdida de más de la mitad del territorio), la segunda Intervención y el pretendido Imperio de Maximiliano de Habsburgo, sostenido con tropas de Francia, Bélgica y Austria. En el siglo XX, durante la Revolución, la toma de Veracruz en 1914 y la llamada expedición punitiva en Chihuahua en 1916, ambas por las fuerzas armadas de los Estados Unidos, así como los amagos de invasión en 1927 con motivo de la nueva ley del petróleo expedida por Plutarco Elías Calles.

Todos esos episodios, en su mayoría trágicos para nuestro país, fueron modelando en la conciencia de nuestros gobernantes, y en la de los mexicanos en general, una arraigada idea de un anti intervencionismo y rechazo a la injerencia de potencias extranjeras.

Los principios normativos de la política exterior quedaron establecidos en la fracción X del artículo 89 de la Constitución general de la República: “la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales”. Por lo tanto, son de aplicación obligatoria, y su manejo es una de las facultades del Poder Ejecutivo como encargado de la diplomacia nacional.

No es difícil percibir que tales principios normativos se erigieron, en su mayoría, particularmente los primeros cinco, como preceptos defensivos ante la política de las grandes potencias, y fueron agregados a la mencionada fracción en las reformas del 9 de mayo de 1988.<sup>1</sup> En 2002 se agregó el concepto de “la promoción y protección de los derechos humanos y de los valores democráticos”. Su aplicación por los presidentes y secretarios de Relaciones Exteriores han servido para orientar una política exterior muchas veces reactiva y otras activa, pero también casi siempre con autonomía relativa frente a esas grandes potencias y en especial a los Estados Unidos.

Podemos considerar que hay tres tipos de política exterior frente a la actitud agresiva de las grandes naciones imperialistas o expansionistas: pasiva dependiente o de alineamiento; reactiva independiente; y de activismo independiente. La primera se define por sí misma; la segunda es meramente defensiva y no busca modificar de fondo las relaciones internacionales, sino sólo conservar el orden

---

<sup>1</sup>El texto original de la fracción X sólo establecía como facultades y obligaciones del presidente “Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal”. En Severo Iglesias, *La Revolución Mexicana. Documentos*. Morelia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2010, p. 279.



ya existente, resistiendo las tendencias expansionistas de los países imperialistas; y la tercera sí busca operar cambios duraderos en el escenario internacional a partir de la diplomacia y la acción política interna e internacional. Una política pragmática se identifica mucho con el alineamiento pasivo, pero también puede oscilar entre el activismo y el alineamiento, según lo dicten los intereses nacionales o la conveniencia coyuntural.

El caso mexicano quizá pueda ser definido como oscilante entre el pragmatismo reactivo y el activismo, pero casi siempre sobre la base de principios y doctrinas explícitas que se han modificado poco a lo largo del tiempo, por lo menos durante un siglo. Es un tanto sorprendente que, aún bajo un panorama de oscilaciones en las tendencias y el perfil ideológico de los sucesivos gobiernos, así como en su política interna, las posturas de política exterior se han mantenido bastante estables frente a la presencia de las grandes potencias económicas y militares. Han existido, sí, gobiernos conservadores y pragmáticos, en especial frente a los Estados Unidos de América, los cuales han aceptado sin rubor esquemas de asociación con el imperio hegemónico; pero en los que aún el colaboracionismo ha encontrado límites en la estructura del Estado y en la sociedad. Y también hubo presidencias de corte izquierdista avanzado —señaladamente la de Lázaro Cárdenas— que no dudaron en hacer patente su distanciamiento de la política de las naciones predominantes y su búsqueda de un activismo de principios. Entre esos extremos, hay una gama de actitudes, pero donde poco han podido las administraciones apartarse de los lineamientos fundamentales de una política exterior cincelada en materiales sólidos.

La formulación de una política exterior guiada por principios aparece justamente después de la victoria de la República sobre el Imperio de Maximiliano, con lo que sería conocido como Doctrina Juárez, que establece el principio de no intervención de las potencias

Los principios de la política exterior de México, siglos XX y XXI

extranjeras, la autodeterminación de las naciones, la igualdad y soberanía de los Estados.<sup>2</sup>

Incluso con Porfirio Díaz, proclive a entregar los recursos de la nación a la explotación a las potencias extranjeras, se afirmó la autonomía de la política exterior, particularmente frente a la potencia norteamericana, cuando en 1909 una fragata mexicana rescató para dar asilo al presidente nicaragüense José Santos Zelaya, a quien los Estados Unidos querían capturar para enjuiciarlo en su territorio.

## **De la Revolución a la Segunda Guerra Mundial**

Pero habría de ser durante la Revolución que Venustiano Carranza, al frente del Poder Ejecutivo, al emitir su mensaje en la apertura del periodo de sesiones del Congreso de la Unión el 1 de septiembre de 1918, y con base en la Doctrina Juárez, precisó los puntos de la política exterior que su gobierno postulaba:

-Todos los países son iguales; deben respetar mutua y escrupulosamente sus instituciones, sus leyes y soberanía.

-Ningún país debe intervenir en ninguna forma y por ningún motivo en los asuntos exteriores de otro.

---

<sup>2</sup> En los inicios de la Intervención Francesa, el 12 de abril de 1862, el presidente Juárez proclamó un Manifiesto llamando a la defensa del país, en el que afirma que "México es un pueblo tan libre, tan soberano, tan independiente como los más poderosos de la tierra [...] tengamos fe en la justicia de nuestra causa, tengamos fe en nuestros propios esfuerzos y unidos salvaremos a nuestra Patria y a los principios de respeto y de inviolabilidad de la soberanía de las naciones". Y en agosto de 1867, al responder al discurso de Marcos Otterbourg que presentaba sus cartas credenciales como ministro plenipotenciario de los Estados Unidos en México, Juárez volvió a manifestar que "Los principios justos del derecho internacional [...] sostienen el principio de no intervención como una de las primeras obligaciones de los gobiernos, en el respeto debido a la libertad de los pueblos y a los derechos de las naciones". Véase a Patricia Galeana, "La Doctrina Juárez" *Decires*. Revista electrónica del Centro de Enseñanza para Extranjeros-UNAM. Nueva época Vol. 8 Núm. 8. pp. 121-122.

-Todos deben someterse, estrictamente y sin excepciones al principio universal de no intervención.

-Ningún individuo debe pretender una situación mejor que la de los ciudadanos del país a donde va a establecerse, ni hacer de su calidad de extranjero un título de protección y de privilegio. Nacionales y extranjeros deben ser iguales ante la soberanía del país en que se encuentran.

Las legislaciones deben ser uniformes e iguales en lo posible, sin establecer distinciones por causa de nacionalidad, excepto en lo referente al ejercicio de la soberanía.<sup>3</sup>

Carranza tenía a la vista, para elaborar estas tesis, no sólo las experiencias intervencionistas del siglo XIX, sino las más recientes de la ocupación de Veracruz en abril de 1914,<sup>4</sup> y la llamada expedición punitiva en Chihuahua en 1916,<sup>5</sup> ambas emprendidas por las fuerzas armadas estadounidenses y a las que él se había opuesto. El Primer Jefe constitucionalista resistió también la presión que las empresas petroleras estadounidenses estaban haciendo al gobierno mexicano contra la aplicación del artículo 27 de la Constitución promulgada en 1917.

---

<sup>3</sup> Patricia Galeana, "La Doctrina Juárez" *Decires*. Revista electrónica... p. 123.

<sup>4</sup> El bloqueo y ocupación de Veracruz tenía como propósito acorralar al gobierno usurpador de Victoriano Huerta e impedir que recibiera armamento desde Europa. Tras la caída de éste las tropas estadounidenses desocuparon el puerto, que luego sirvió a Carranza como asiento de su gobierno; pero durante la ocupación, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista no dejó de manifestar su oposición a la intervención, aun si ésta en algún sentido le favorecía.

<sup>5</sup> La intervención en Chihuahua fue encabezada por el general John J. Pershing para capturar a Pancho Villa después de la incursión ordenada por éste al poblado de Columbus, en Nuevo México. Aunque el Primer Jefe del Constitucionalismo manifestó su rechazo a esa expedición y retiró su embajador en Washington, la columna de Pershing se internó en territorio mexicano y permaneció durante once meses aumentando sus efectivos hasta 12 mil hombres, sin lograr su objetivo de atrapar al caudillo del Norte. Si bien Carranza estaba también interesado en la captura de Pancho Villa, no aceptaba que se realizara por tropas extranjeras en territorio mexicano.

Pero tales directrices diplomáticas no habrían de dar lugar tan sólo a una política defensiva, sino a una de carácter activo, fuera de nuestras fronteras nacionales. Si la potencia estadounidense se consideró desde siempre autorizada —con fundamento en la Doctrina Monroe, “América para los americanos”— para intervenir en otras naciones, México asumió por su parte un compromiso con la defensa de los países débiles. Nuevamente fue Nicaragua el escenario del activismo mexicano, cuando, en diciembre de 1926 nuestro país se confrontó indirectamente con el expansionismo estadounidense al apoyar al presidente liberal Juan Bautista Sacasa, frente al intento de imposición del ejército y de los Estados Unidos de Adolfo Díaz como presidente. El gobernante mexicano Plutarco Elías Calles envió secretamente al país centroamericano dos expediciones con soldados, armas y municiones. La respuesta inmediata del presidente estadounidense Kellogg fue suspender la venta de aviones al gobierno mexicano, y más adelante su gobierno hablará del “Soviet Mexicano”.<sup>6</sup>

Precisamente a instancias de las compañías petroleras, en 1927 México volvió a vivir una amenaza externa. La Ley del Petróleo promulgada por Elías Calles, que planteaba sustituir los títulos de propiedad otorgados bajo la Ley de Minas porfirista del 4 de junio de 1892 por títulos de concesión con vigencia de 50 años, generó nuevas tensiones. Por la presión de las petroleras y el antecedente de Nicaragua, la invasión militar a México parecía inminente. Una inesperada acción diplomática de Calles la impide: se dan a conocer documentos que involucran al embajador Sheffield y dan cuenta de los preparativos de la intervención, obtenidos directamente de la embajada estadounidense en México por medio de una operación de espionaje.

---

<sup>6</sup> Jean Meyer, Enrique Krauze y Cayetano Reyes, *Estado y sociedad con Calles*, México, El Colegio de México, 1981, p. 23 y ss.

El presidente Kellogg da marcha atrás; Calles también suspende la ley petrolera y un nuevo embajador, Dwight D. Morrow, es enviado a México para componer las relaciones diplomáticas.<sup>7</sup>

En el periodo callista, el gobierno mexicano mostró también su independencia en política exterior frente a los Estados Unidos y a las potencias de Europa occidental, siendo la primera nación de América en establecer relaciones diplomáticas con la URSS en 1924. Calles envió a Basilio Vadillo como su primer embajador en Moscú, quien fue sustituido por Jesús Silva Herzog en el gobierno de Emilio Portes Gil, en tanto que el gobierno soviético designó a Stanislav Petskovski como su representante en México y luego, por un breve periodo de seis meses, a la intelectual comunista Alexandra Kollontai, la primera mujer a cargo de una embajada en el mundo.<sup>8</sup>

Según el estudioso Mario Ojeda Gómez, desde la década de los años 30, la prioridad de la política exterior mexicana fue modificándose. Si hasta ese momento el interés nacional se centraba en la preservación de la integridad territorial, “con el tiempo la preocupación principal en materia externa fue evitar que lo económico se convirtiera en pretexto para ejercer la intromisión política”.<sup>9</sup> Desde su reingreso a

---

<sup>7</sup> Jean Meyer, Enrique Krauze y Cayetano Reyes, *Estado y sociedad...* pp. 24-25. Véase también a Friedrich Katz, *Nuevos ensayos mexicanos*, México, Era, 2006, pp. 275-291.

<sup>8</sup> Rubén Beltrán Guerrero, “El primer país de América que reconoció a la URSS”, en Revista electrónica, *Russia Beyond*, Español, Sección Historia, en: [https://es.rbth.com/internacional/america\\_latina/2015/08/12/el-primer-pais-de-america-que-reconocio-a-la-urs\\_383105](https://es.rbth.com/internacional/america_latina/2015/08/12/el-primer-pais-de-america-que-reconocio-a-la-urs_383105). Ha de señalarse, sin embargo, que la duración de las relaciones con la URSS no fue extensa. Al llegar Emilio Portes Gil a la presidencia se desató una persecución contra los integrantes del Partido Comunista Mexicano, a los que colocó en la ilegalidad y, en enero de 1930, rompió unilateralmente la relación diplomática, bajo pretexto de que los elementos del Partido Comunista hacían labor de desestabilización en México.

<sup>9</sup> Mario Ojeda Revah, “En busca de un lugar en el mundo”, en Mario Ojeda Revah (Coord.), *La política internacional, 1808-2014*. México, El Colegio de México, Fundación Mapfre, Fondo de Cultura Económica, 2015, p. 200. También puede consultarse del mismo autor *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976.

Los principios de la política exterior de México, siglos XX y XXI

la Sociedad de las Naciones en 1929, la política exterior mexicana asumió un abierto activismo e independencia ante las grandes potencias, siendo el primer país en reconocer a la República Española en abril de 1931, impulsando los derechos de la mujer (que aún no eran cabales en nuestro país, ni siquiera en una materia elemental como el ejercicio del voto), la homologación del derecho laboral en lo internacional, y el establecimiento de un comité mediador en el conflicto del Chaco entre Paraguay y Bolivia entre 1932 y 1935, así como para zanjar el conflicto fronterizo entre Colombia y Perú por la ciudad de Leticia en 1934.<sup>10</sup>

En 1930, el secretario de Relaciones Exteriores del presidente Pascual Ortiz Rubio, Genaro Estrada, amplió y precisó la política externa de México por medio de una circular al cuerpo diplomático:

El gobierno de México no otorga reconocimiento porque considera que esta práctica es denigrante, ya que, a más de herir la soberanía de las otras naciones, coloca a éstas en el caso de que sus asuntos interiores pueden ser calificados en cualquier sentido por otros gobiernos, quienes, de hecho, asumen una actitud de crítica al decidir favorable o desfavorablemente sobre la capacidad legal de regímenes extranjeros. El gobierno mexicano sólo se limita a mantener o retirar, cuando lo crea procedente, a sus agentes diplomáticos, sin calificar precipitadamente, ni a posteriori, el derecho de las naciones para aceptar, mantener o sustituir a sus gobiernos o autoridades.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Mario Ojeda Revah, "En busca de un lugar ... pp. 205-206.

<sup>11</sup> La intencionalidad de Estrada en sus preceptos diplomáticos –a los que dio el título de "Doctrina Mexicana"– está explícita en las declaraciones que el propio Canciller entregó a la prensa mexicana el 27 de septiembre de 1930, en las que explicaba: "Es un hecho muy conocido el de que México ha sufrido como pocos países, hace algunos años, las consecuencias de esa doctrina, que deja al arbitrio de gobiernos extranjeros pronunciarse sobre la legitimidad o ilegitimidad de otro régimen, produciéndose con ese motivo situaciones en que la capacidad legal o el ascenso nacional de gobiernos o autoridades, parece supeditarse a la opinión de los

La Doctrina Estrada ha sido considerada como una expresión de pasividad política; sin embargo, tiene un contenido de principios que se identifican con los enunciados por Juárez y los de Carranza. Es la concreción operativa del principio de no intervención –o no injerencia– en los asuntos de otros Estados, que permite asumir políticas activas en el contexto internacional. Es también, por lo mismo, un rechazo a la potestad atribuida por las potencias imperiales a sí mismas –como hoy sucede con el régimen de Venezuela– de evaluar a gobiernos más débiles calificándolos de legítimos o ilegítimos, de legales o ilegales.<sup>12</sup> Arnaldo Córdova, por ello, valoró los postulados estradianos de la siguiente manera:

Podría pensarse (y algunos lo hicieron en sus tiempos) que la tesis era un modo muy oportunista de lavarse las manos ante los compromisos que imponía la actuación del país en los asuntos internacionales. No había tal. La Doctrina Estrada era, esencialmente un escudo de autodefensa que se esgrimía contra los poderosos y no contra los iguales. En el fondo, era también una defensa de los débiles.<sup>13</sup>

---

extraños. La doctrina de los llamados ‘reconocimientos’ ha sido aplicada a partir de la Gran Guerra, particularmente a naciones de este continente, sin que en muy conocidos casos de cambios de régimen en países de Europa los gobiernos de las naciones [lo] hayan reconocido expresamente, por lo cual el sistema ha venido transformándose en una especialidad para las repúblicas latinoamericanas”. Citado por Arnaldo Córdova, *La revolución en crisis. La aventura del Maximato*, México, Cal y Arena, 1995. p. 180.

<sup>12</sup> Arnaldo Córdova, *La revolución en crisis...* p.180.

<sup>13</sup> “Estrada nos estaba dando voz propia en el concierto internacional y, con su doctrina, un arma formidable, teórica, jurídica y moral, para defender la integridad de nuestra nación. No era *antinorteamericana*, como no lo era *anti* nadie; pero identificaba a plenitud el verdadero rumbo del que provenían todos los peligros a los que México, y con él todos los países latinoamericanos, tenían que enfrentarse cotidianamente: la gran potencia del norte, que seguía considerando como su patio trasero todo el continente al sur del Río Bravo. Con la Doctrina Estrada, por esa misma razón, México ponía en manos de todos los países latinoamericanos la más efectiva defensa que podían oponer a la prepotencia y a la arbitrariedad estadounidenses”, en Arnaldo Córdova, *La revolución en crisis...* pp. 182-183.

El anterior enfoque diplomático venía a complementar a la política de asilo, –que también nos alejaba de los dictados de la política estadounidense–, inaugurada en el gobierno de Emilio Portes Gil al recibir a perseguidos políticos de diversos países como César Augusto Sandino (Nicaragua); Julio Antonio Mella y Teresa de la Caridad Proenza (Cuba); y Víctor Raúl Haya de la Torre (Perú).<sup>14</sup>

Unos años después, la política exterior mexicana se puso a prueba en el contexto del ascenso del fascismo y el nazismo, pero también por la buena vecindad establecida al inicio del gobierno del presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt. Le correspondió al gobierno de Lázaro Cárdenas del Río y a su embajador Isidro Fabela en la Sociedad de las Naciones, dar respuesta a los conflictos internacionales generados por esa circunstancia. En octubre de 1935, el gobierno mexicano se sumó a las sanciones que adoptó el Comité de Coordinación de la Sociedad contra Italia por la guerra desatada contra Abisinia, y se proclamó el no reconocimiento de las resoluciones que no se obtuvieran por medios pacíficos y por la invalidez de las adquisiciones territoriales alcanzadas por la ocupación, la conquista, o por la fuerza de las armas. El gobierno cardenista aprobó las sanciones y expidió los decretos correspondientes para organizar el embargo sobre armas y municiones, las relaciones comerciales y financieras con Italia. Sin embargo, ante la oposición de Francia y otras naciones a la aplicación de sanciones a Italia, y en una actitud pragmática, terminó levantando el embargo mercantil.

Igualmente, la delegación mexicana en la Liga de las Naciones, por la voz de su representante Isidro Fabela, protestó solitariamente en marzo de 1938 por la anexión de Austria<sup>15</sup> y los Sudetes checos por

---

<sup>14</sup> Mario Ojeda Revah, “En busca de un lugar... p. 207.

<sup>15</sup> Isidro Fabela anunció en esa instancia lo siguiente: “En vista de la supresión de Austria como Estado independiente por obra de una intervención militar extranjera y teniendo en cuenta que hasta la presente fecha no ha sido convocado el Consejo de la Liga de las



el gobierno de Adolfo Hitler.<sup>16</sup> Sin embargo, la actitud más activa fue ante el ataque franquista —apoyado por la Alemania de Hitler y por Italia— a la República española. El gobierno mexicano defendió a la República desde la tribuna de la Liga de las Naciones, a través de sus embajadores Narciso Bassols e Isidro Fabela, y envió a España armas y dinero para defenderla. Tras la derrota de los republicanos, en 1939, se acogió a veinte mil o treinta mil refugiados, que se integraron a la vida productiva y académica de nuestro país, y rompió sus relaciones diplomáticas con España, en apego a la Doctrina Estrada. No se trató de políticas pragmáticas, puesto que se apegaron a los principios doctrinarios de la política exterior, aún en contra de las actitudes de las potencias rectoras de la política occidental. Sin embargo, ello no implicó la ruptura con éstas, y menos aún con los Estados Unidos, su referente indispensable.

---

Naciones [...] por instrucciones del gobierno mexicano tengo el honor de enviar a usted las siguientes declaraciones: la forma y circunstancia que causaron la muerte política de Austria significan un grave atentado al Pacto de la Liga de las Naciones y a los sagrados principios del derecho internacional. [...] El gobierno de México, siempre respetuoso de los principios del Pacto y consecuente con su política internacional de no reconocer ninguna conquista efectuada por la fuerza, categóricamente protesta por la agresión de la que es víctima la República de Austria y declara [...] que, a su juicio, la única manera de conquistar la paz y evitar nuevos atentados internacionales como los de Etiopía, España, China y Austria, es cumplir las obligaciones que imponen el Pacto, los tratados suscritos y los principios de derecho internacional”, en Mario Ojeda Revah, “En busca de un lugar... p. 218.

<sup>16</sup> En su diario, el presidente Cárdenas registró estos hechos el 15 de marzo de 1938: “Alemania gobernada por Hitler invadía con su ejército, el día 11 del actual, a Austria. [...] Hitler participó su hazaña a Mussolini y éste lo aplaudió. Mussolini también realizó ‘su hazaña’ apoderándose de la indefensa Etiopía. No valieron las protestas de los etíopes ni la actitud airada de la Liga de las Naciones. El crimen se consumó. Igual le sucederá hoy a Austria. Fatalmente Alemania se entenderá con Inglaterra y con Francia, y seguirá en Europa el reparto de los pequeños países. El desbordamiento imperialista sólo podrá detenerse cuando las masas trabajadoras de todo el mundo se solidaricen entre sí para oponerse a las guerras de invasión”. Lázaro Cárdenas, *Obras. I. Apuntes 1913-1940*. Tomo I. México, UNAM, 1972. p. 390.

El asilo abarcó no sólo a los refugiados republicanos españoles. México, en ese periodo, recibió refugiados de Alemania, Austria, Italia y otros países donde los opositores a gobiernos autoritarios o dictatoriales eran perseguidos y reprimidos. Pero el caso más sonado y relevante a nivel mundial fue el de haber recibido en 1937 a León Trotski, el revolucionario ruso perseguido por el régimen estalinista en su país y que, finalmente sería asesinado por un agente soviético en su domicilio de la ciudad de México en agosto de 1940.

El estallido de la Segunda Guerra Mundial permitió a México mejorar sus relaciones con Inglaterra, los Estados Unidos y otras naciones, deterioradas por la expropiación de las empresas petroleras en 1938. De hecho, fue el conflicto internacional lo que permitió que el presidente Roosevelt llamara a las empresas petroleras en 1941 a zanjar sus litigios con el Estado mexicano advirtiéndoles que dejarían de contar con el respaldo del gobierno de los Estados Unidos. Después de declarar la guerra al Eje, en 1942, nuestro país firmó con los Estados Unidos el Plan Bracero, que permitió a trabajadores agrícolas mexicanos, hasta 1964, ingresar con visas de trabajo a ese país; y acto seguido se firmó también un tratado de libre comercio en el que México y los Estados Unidos se dieron recíprocamente el trato de nación más favorecida. México restableció, entre 1941 y 1942, las relaciones diplomáticas con la Gran Bretaña, rotas en 1938 con motivo de la expropiación petrolera, y con la Unión Soviética, ambos aliados en la guerra contra el Eje.

### **En la era de la Guerra Fría**

Terminada la Guerra Mundial, y en la etapa de la Guerra Fría, se presentaron nuevos desafíos internacionales. Desde luego, México participó en la fundación de la Organización de las Naciones Unidas y

de la Organización de Estados Americanos, y también en la firma del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), diseñado como una alianza estratégica militar de todas las naciones del hemisferio, con vistas a cerrar el paso al avance de la influencia soviética en el Continente americano.

Pero nuestra diplomacia no implicó un alineamiento incondicional de nuestro país con la política panamericanista de los Estados Unidos. Desde el gobierno de Manuel Ávila Camacho, pero sobre todo en el de Miguel Alemán Valdés, se acentuó ese alineamiento de México con la política anticomunista estadounidense, pero sin romper con principios de neutralidad en los conflictos en los que la potencia del norte se involucró a fondo, como la guerra de Corea, y negándose a firmar con aquélla un tratado de asistencia militar.<sup>17</sup>

Jorge I. Domínguez subraya como un rasgo del periodo la falta de institucionalización de la política exterior mexicana hacia los Estados Unidos. Por ejemplo, nuestro país se negó a ingresar al GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) en los años cuarenta y no renovó su acuerdo comercial bilateral con los Estados Unidos al vencer la vigencia de éste en 1950. No suscribió otro de ese tipo sino hasta 1985. La participación en el TIAR fue su último acto de colaboración con el militarismo norteamericano; y México fue la única nación latinoamericana que nunca recibió a una misión de asistencia militar estadounidense durante la Guerra Fría ni participó en ejercicios militares para la defensa continental. En 1962 “se opuso a la creación del Colegio Interamericano de Defensa como entidad hemisférica multilateral”.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Mario Ojeda Revah, “En busca de un lugar... pp. 248-249.

<sup>18</sup> Jorge I. Domínguez, “¿Es excepcional la política exterior de México? Un análisis de tres épocas”, en Ana Covarrubias (Coord.), *Temas de política exterior*, México, El Colegio de México, 2008, pp. 29-30.

En al menos dos ocasiones la política exterior mexicana fue puesta a prueba apartándose e incluso contraponiéndose a los dictados del Departamento de Estado. Guatemala y Cuba fueron en las décadas de los años 50 y 60 dos situaciones en las que, nuevamente, nuestro país adoptó una política de principios que difería de la dictada por los Estados Unidos.

El gobierno de Adolfo Ruiz Cortines se negó en abril de 1954, aduciendo el principio de no intervención, a secundar la condena propuesta por los Estados Unidos al gobierno reformista de Jacobo Árbenz en la X Conferencia Interamericana de Caracas. La delegación mexicana reivindicó también el derecho de autodeterminación de las naciones, incluso, cuando éstas deciden libremente cambiar su régimen políticamente, sin presión o intervención de las potencias. México no sólo reconoció a los gobiernos izquierdistas de Arévalo y Árbenz en nuestro vecino del sur; cuando se desató el golpe militar auspiciado por Washington, otorgó el asilo político al derrocado presidente, al canciller Guillermo Torriello y a cientos de guatemaltecos.<sup>19</sup> No obstante, todo ello, el gobierno mexicano no condenó de manera directa el golpe, e inclusive lanzó la represión contra las izquierdas mexicanas que salieron a la calle a defender al régimen derrocado. “Con la destrucción del reformismo guatemalteco se enterró el principio de no intervención aceptado por Washington frente a la América Latina en vísperas de la Segunda Guerra Mundial”.<sup>20</sup> Y el gobierno mexicano lo aceptó.

Unos años después, en ocasión del triunfo de la Revolución Cubana con Fidel Castro al frente, los Estados Unidos plantearon en la Séptima Reunión de Consulta de Cancilleres de América la ruptura

---

<sup>19</sup> Mario Ojeda Revah, “En busca de un lugar ... pp.2 50-251.

<sup>20</sup> Lorenzo Meyer, “México y la soberanía relativa. El vaivén de los alcances y los límites”, en G. Vega Cánovas (Coord.), *Alcance y límites de la política exterior de México ante el nuevo escenario internacional. Ensayos en honor de Mario Ojeda*, México, El Colegio de México, 2011. p. 78.

de relaciones de las naciones del hemisferio con el nuevo régimen revolucionario. El gobierno mexicano de Adolfo López Mateos se negó a asumir esa línea y, por el contrario, invitó al presidente cubano Osvaldo Dorticós Torrado a realizar una vista de Estado a nuestro país.<sup>21</sup> Esa posición, sin embargo, se moduló cuando Fidel Castro declaró como socialista a la Revolución Cubana, al tiempo que los sectores de derecha en México se movilizaban presionando al gobierno a distanciarse del régimen revolucionario cubano.

En abril de 1961, al producirse la fallida incursión militar contra Cuba en Playa Girón, el gobierno de México reaccionó conforme a su tradición diplomática condenando enérgicamente “la agresión externa contra un gobierno constituido”.<sup>22</sup> Del mismo modo, en enero de 1962, el Secretario de Relaciones Exteriores, Manuel Tello, junto con la delegación diplomática mexicana encabezada por Vicente Sánchez Gavito en la Organización de los Estados Americanos, emitieron un voto de abstención en la VIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, en Punta del Este, Uruguay, para que Cuba fuera excluida de la OEA. Las delegaciones de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Ecuador también se opusieron a la exclusión de Cuba.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> En todo caso, la política ante la isla antillana no estuvo exenta de vacilaciones e inconsistencias. “Ante la agudización del conflicto cubano-estadounidense, México se vio obligado a fijar una posición hacia Cuba que al mismo tiempo evitase un grave conflicto con su poderoso vecino del norte. Frente a Cuba, el gobierno de México defendió con audacia los ‘tradicionales principios’ de la política exterior de México acerca de la ‘no intervención en los asuntos internos de los países y el respeto a la autodeterminación de los pueblos’. No obstante, durante la Séptima Reunión de Consulta de Cancilleres de la OEA que [...] se celebró en San José, Costa Rica, durante la última semana de agosto de 1960, México apoyó la declaración final en la que se condenaba al régimen cubano”. Mario Ojeda Revah, “En busca de un lugar... pp. 257-258.

<sup>22</sup> Leticia Bobadilla González, *México y la OEA. Los debates diplomáticos, 1959-1964*, México, SRE, 2006, p. 135. También véase a Mario Ojeda Revah, “México ante el mundo, 1960-2000”, en Mario Ojeda Revah (Coord.), *La política internacional, 1808-2014*. México, El Colegio de México, Fundación Mapfre, Fondo de Cultura Económica, 2015. p. 273.

<sup>23</sup> Mario Ojeda Revah, *La política internacional...* p. 273.

Nuevamente, en ocasión de la Crisis de los Misiles en octubre de ese año, el Departamento de Estado y otras instancias gubernamentales estadounidenses exigieron a los gobiernos del área alinearse con su política exterior, que amenazaba con realizar acciones directas de intervención militar si el gobierno de Castro no renunciaba a su intención de instalar cohetes nucleares soviéticos en territorio cubano. Como se sabe, después de una aguda tensión, la Unión Soviética desistió de esa operación; pero en el ínterin, López Mateos se sumó a elaborar misivas dirigidas a Kennedy y a Osvaldo Dorticós, en el sentido de hacer un llamado a ambos para la preservación de la paz y que no se utilizaran los misiles emplazados en Cuba, así como una solicitud a Dorticós para que las armas fueran retiradas de la isla, argumentando siempre una posición de neutralidad. En la reunión del Conejo de la OEA actuando provisionalmente como órgano de consulta, el 23 y 24 de octubre de 1962, la delegación mexicana se abstuvo de votar a favor del resolutivo 2, en el sentido de aprobar la participación con efectivos militares y de “acción coordinada” para la defensa del Continente, lo que se interpretó como la intención de formar grupos militares subregionales dentro del sistema interamericano contra Cuba. Se manifestó también que los acontecimientos no debían ser argumento para propiciar el derrocamiento del régimen cubano.<sup>24</sup>

Es necesario insistir en el hecho de que la defensa de Cuba se fundaba no sólo en los principios legalistas de no intervención y autodeterminación de los pueblos, sino que reivindicaba la experiencia histórica de México como una nación que había padecido también la intervención extranjera. Estuviera de acuerdo o no, con la vía planteada por la Revolución Cubana, el gobierno mexicano no

---

<sup>24</sup> Mario Ojeda Revah (Coord.), *La política internacional...* pp. 273-274. Véase a Jorge I. Domínguez, “¿Es excepcional la política exterior... p. 29.

podía escatimar a otro país latinoamericano lo que reclamaba para sí. Sobre todo, si se considera que de haberse negado a defender a Cuba se habría sentado un precedente negativo que podía crear jurisprudencia, para luego revertirse contra el propio México.<sup>25</sup>

La presión de los Estados Unidos para que nuestro país rompiera relaciones con el régimen cubano se repitió en 1964, en ocasión de la Novena Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA. En esta ocasión, los otros tres países que mantenían vínculos diplomáticos con Cuba, Bolivia, Chile y Uruguay, sí los rompieron, y México quedó como la única nación del hemisferio que sostuvo sus relaciones con el gobierno castrista. Ello no impidió, sin embargo, que la policía política de nuestro país a través de la Dirección Federal de Seguridad (DFS) tuviera acuerdos en los años sesenta con el Federal Bureau of Investigation (FBI) y la Central Intelligence Agency (CIA) para fichar a todos los que viajaran a Cuba desde México.<sup>26</sup>

Otro caso en que tocó al gobierno de Adolfo López Mateos pronunciarse fue el del golpe militar en Brasil que derrocó en 1964 a Joao Goulart. Pese a que el gobierno estadounidense de Lyndon Johnson apoyó activamente el golpe y se apresuró a reconocer a la dictadura castrense, el presidente mexicano no dudó en condenar con firmeza el derrocamiento del gobernante brasileño. Una vez más, como en los casos de Guatemala y Cuba, fue una política de alto contraste con la que el gobierno de Washington impulsaba para el Continente. Otra divergencia ocurrió en 1965, siendo presidente Gustavo Díaz Ordaz, cuando 42 mil marines norteamericanos ocuparon la República Dominicana para combatir a las llamadas milicias populares que buscaban reinstalar en el gobierno al presidente Juan Bosch, quien había

---

<sup>25</sup> Mario Ojeda Revah, "México ante el mundo..." pp. 274-275.

<sup>26</sup> Jorge I. Domínguez, "¿Es excepcional la política exterior..." pp. 30-31.

sido derrocado por las fuerzas civiles y militares trujillistas. En la X Reunión de Consulta de Cancilleres de la OEA, el entonces secretario de Relaciones Exteriores, Antonio Carrillo Flores, votó en contra de la propuesta estadounidense de integrar una fuerza interamericana de paz que legitimaría la presencia de las tropas yanquis en la Dominicana, y demandó en la OEA y en la ONU el retiro inmediato de las fuerzas militares en ese país. “Al final, se aprobó la moción mexicana de enviar una misión observadora, pero igualmente se autorizó la creación de la Fuerza Interamericana, medida contra la que nuevamente votó México junto con Chile, Ecuador, Paraguay y Perú, y con la abstención de Venezuela”.<sup>27</sup>

La cancillería mexicana se mantuvo a partir de entonces distante de la OEA y acudió a demandar la supremacía de la ONU por sobre los organismos regionales, a fin de contrarrestar el dominio estadounidense en el agrupamiento panamericano. En ese contexto, se promovió diplomáticamente el Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe, o Tratado de Tlatelolco, firmado en la ciudad de México el 14 de febrero de 1967 por 14 países, y que luego fue adoptado o ratificado por Brasil, Chile y otras naciones. También fue suscrito por los Estados Unidos, Francia y el Reino Unido de la Gran Bretaña, como potencias nucleares con intereses en el Continente, y la URSS se comprometió a respetarlo.<sup>28</sup>

Frente a la República Popular China, la política mexicana fue de consonancia con la de nuestro vecino del Norte. Rompió relaciones diplomáticas y continuó reconociendo al gobierno de Taiwán como representante legítimo de esa nación, hasta 1972, en que el presidente Richard Nixon viajó a Pekín y restableció las relaciones diplomáticas con el régimen comunista. Correspondió al presidente mexicano

---

<sup>27</sup> Mario Ojeda Revah, “México ante el mundo... pp. 280-281.

<sup>28</sup> Mario Ojeda Revah, “México ante el mundo... p. 282.



Luis Echeverría reanudar las relaciones también con el régimen de Mao Zedong y viajar a China continental para entrevistarse con él. Dos años antes, el primer ministro canadiense Pierre E. Trudeau se había adelantado a la política estadounidense y había establecido las relaciones diplomáticas con el gobierno de Pekín.<sup>29</sup>

Es conocida la posición anticomunista que el presidente Gustavo Díaz Ordaz mantenía en la política interior, que se concretó en la represión violenta al movimiento estudiantil y popular de 1968 en vísperas de la celebración de los Juegos Olímpicos. El gobierno de los Estados Unidos guardó silencio ante la brutal matanza de Tlatelolco, justificada por el discurso de Díaz Ordaz por la supuesta amenaza del comunismo en nuestro país. Esa política interna del gobierno mexicano, sin embargo,

[...] no fue un impedimento para que se mantuviera una política exterior independiente de cara al bloque soviético en el marco de la Guerra Fría. Dos casos de contactos diplomáticos con países comunistas durante su gestión dan cuenta del modo en que México buscaba mantener su autonomía relativa dentro de la gran divisoria global. El primero de ellos fue la entrevista concedida en abril de 1968 al embajador de Vietnam del Norte ante La Habana [...]. El segundo, el viaje realizado por el secretario de Relaciones Exteriores Carrillo Flores a Moscú, en 1969. Durante ese recorrido, el canciller mexicano se entrevistó con su homólogo soviético, Andrei Gromyko, y obtuvo no sólo el compromiso soviético de respetar la desnuclearización de América Latina, tal y como lo establecía el Tratado de Tlatelolco, sino que también dicho viaje fue aprovechado para que ambos ministros

---

<sup>29</sup> Jorge I. Domínguez, “¿Es excepcional la política exterior... pp. 32-33.

del Exterior suscribieran un convenio de intercambio y cooperación científico y cultural.<sup>30</sup>

Las relaciones con la Unión Soviética, sin embargo, se deterioraron al iniciar el gobierno de Luis Echeverría cuando, para complacer a Washington, cinco diplomáticos soviéticos fueron expulsados bajo la acusación de realizar actividades de espionaje y organizar una red de reclutamiento para la guerrilla.<sup>31</sup> Esa acción con la que el gobernante mexicano quería congraciarse con el presidente estadounidense Richard Nixon no fue suficiente para lograr el objetivo inmediato de Echeverría: un acuerdo comercial de trato preferencial para México. A partir de entonces, y mientras la represión dentro del país se acentuaba contra los movimientos armados, las cárceles se llenaban de presos políticos y se extendían las desapariciones forzadas. Echeverría comenzó a desplegar una política de activismo exterior buscando el acercamiento con los países del Tercer Mundo y criticando la hegemonía económica de las grandes potencias, incluyendo la de los Estados Unidos.

Para algunos observadores, la política exterior de ese sexenio fue eminentemente pragmática. El gobierno echeverrista extendió las relaciones diplomáticas con Estados de diversos signos ideológicos, a fin simplemente de reafirmar la presencia de México en el contexto internacional y dentro de los organismos multilaterales. México pasó de tener relaciones con 67 países a 131.<sup>32</sup> La excepción fueron el gobierno franquista de España y el Estado Vaticano, con los que el presidente mexicano no buscó acercamientos. Para el embajador

---

<sup>30</sup> Mario Ojeda Revah, "México ante el mundo..." p. 288. También véase a Lorenzo Meyer, "México y la soberanía..." p. 80.

<sup>31</sup> Mario Ojeda Revah, "México ante el mundo..." p. 291.

<sup>32</sup> Gabriela Rodríguez Huerta, *México en el mundo. Constitución y política exterior*. México, FCE, 2017, p. 98.

Miguel Marín Bosch, fue además un parteaguas en la política exterior: “Pasamos de una época de ensimismamiento a otra de mayor actividad internacional”.<sup>33</sup>

En abril de 1972 el presidente Echeverría efectuó una visita de Estado a Chile, y en noviembre del mismo año México recibió al presidente socialista chileno Salvador Allende. Con ese país, México firmó acuerdos comerciales, culturales y de colaboración bilateral que implicaban una relación privilegiada con el gobierno del socialista Allende. Echeverría no sólo dio su respaldo político y moral a la nacionalización de las empresas del cobre nacionalizadas por Allende, sino también otorgó a ese país créditos preferentes para atemperar el ahogo financiero de los organismos internacionales. Y para paliar la escasez de combustible en la patria de Neruda y Gabriela Mistral, envió 400 mil barriles de petróleo y gasolina y un equipo de técnicos para apoyar a la rehabilitación de una refinería deteriorada.<sup>34</sup>

Durante su visita a México, el presidente Salvador Allende “correspondió a los gestos de entusiasmo de su anfitrión mexicano al reconocerle blasones revolucionarios que para la izquierda nacional eran inexistentes”.<sup>35</sup> En septiembre de 1973, cuando Allende fue derrocado por un sangriento golpe militar, la embajada mexicana en Santiago se mantuvo abierta para recibir a los chilenos que sufrían persecución por la dictadura de Augusto Pinochet y sus acompañantes castrenses.<sup>36</sup> Mediante cinco vuelos enviados por México,

---

<sup>33</sup> Miguel Marín Bosch, “Entre la espada y la pared: algunas reflexiones en torno a la política exterior de México al fin de la Guerra Fría” en Ana Covarrubias (Coord.), *Temas de política exterior*. México, El Colegio de México, 2008, p. 61.

<sup>34</sup> Mario Ojeda Revah, “México ante el mundo... p. 294.

<sup>35</sup> Mario Ojeda Revah, “México ante el mundo... p. 293.

<sup>36</sup> Pascual Martínez Duarte, “La embajada de México en Chile durante el golpe de Estado, 1973”, en Leticia Bobadilla (Coord.), *Los diplomáticos mexicanos y la Guerra fría. Memoria e Historia, 1947-1989*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2009.

esos asilados fueron trasladados a nuestro país, entre ellos Hortensia Bussi, la esposa de Allende. Finalmente, en noviembre de 1974, el gobierno mexicano resolvió romper las relaciones diplomáticas con la dictadura pinochetista y cerrar su embajada en Santiago. Fue “una decisión política que contravino de manera evidente la Doctrina Estrada, pero que se trató de justificar en las atrocidades cometidas por esa dictadura”, si bien no hubo consistencia en ese sentido frente a los excesos cometidos por otras dictaduras en el Cono Sur.<sup>37</sup>

La ruptura diplomática contrastó con el caso de otras dictaduras militares de Sudamérica y América Central, con las cuales no hubo ruptura de relaciones, como las de Brasil, Bolivia, la Argentina, Uruguay, Guatemala, El Salvador o Nicaragua. Sin embargo, México abrió sus puertas a una gran cantidad de políticos y académicos de Chile y de todos esos países, a los que concedió la condición de asilados. Entre ellos, la esposa de Salvador Allende, Hortensia Bussi; el derrocado presidente argentino Héctor J. Cámpora –después de tres años de asilo diplomático en la embajada mexicana en Buenos Aires, hasta que se le otorgó el salvoconducto para viajar a nuestro país–. “Si bien muchos perseguidos optaron por irse a Europa, según las estadísticas oficiales, más de cinco mil chilenos y alrededor de cuatro mil seiscientos argentinos inmigraron a México. Los artistas, científicos y educadores sudamericanos hallaron en México un ambiente propicio para desarrollar sus ocupaciones. Su adaptación e integración se dio de manera destacada en las universidades, en la industria editorial, el periodismo y las artes”.<sup>38</sup>

En febrero de 1972 el gobierno mexicano reanudó las relaciones diplomáticas con la República Popular China. Esto ocurría al mismo tiempo que se daba el deshielo en las relaciones entre el gobierno chino de Mao Zedong y los Estados Unidos, y el presidente Richard

---

<sup>37</sup> Mario Ojeda Revah, “México ante el mundo... pp. 294-295.

<sup>38</sup> Mario Ojeda Revah, “México ante el mundo... p. 295.

Nixon hacía una visita al gigante asiático. México, en ese sentido, no contrariaba abiertamente la política que hasta ese momento había sostenido Washington ante el gigante comunista asiático.

El activismo tercermundista de Luis Echeverría desembocó en la iniciativa, llevada a las Naciones Unidas, para promover una Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados, con la cual se buscó un trato más justo en el comercio, la inversión y en general las relaciones económicas entre el Norte y el Sur. La iniciativa fue adoptada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo celebrada en Chile en mayo de 1972, y el borrador de la Carta aprobado por la resolución 3281 de la Asamblea General, el 12 de diciembre de 1974, por 115 votos a favor, 6 en contra y 10 abstenciones, con la activa oposición de la delegación de los Estados Unidos. No obstante, la aprobación no tuvo efectos vinculantes para ninguno de los Estados y quedó como un documento meramente declarativo.<sup>39</sup> Desafortunadamente, el gobierno de Luis Echeverría, a pesar de su discurso tercermundista, no buscó integrarse ni tener acercamientos con el Movimiento de Países No Alineados, ni con la Organización de países Exportadores de Petróleo (OPEP), que en 1974 acordó la elevación de los precios de sus exportaciones de hidrocarburo, desatando una crisis de escasez, estancamiento e inflación en los Estados Unidos y Europa, como importadores netos. Es muy probable que los países integrantes de esos organismos multilaterales veían con desconfianza al gobierno mexicano, cuya relación privilegiada seguía siendo con nuestro vecino del norte.<sup>40</sup> A pesar del discurso de Luis Echeverría, tampoco en el aspecto económico, financiero y comercial, México redujo su dependencia ni su cercanía con

---

<sup>39</sup> Mario Ojeda Revah, "México ante el mundo... pp. 293-294.

<sup>40</sup> Mario Ojeda Revah, "México ante el mundo... p. 299.

Los principios de la política exterior de México, siglos XX y XXI

los mercados estadounidenses.<sup>41</sup> Pero esa narrativa tercermundista, en cambio, sí terminó por deteriorar la relación entre el gobierno y el sector empresarial del país y generar desconfianza entre los dueños del capital. El gobierno de Echeverría terminó con una devaluación desastrosa, llegando a su fin la etapa del desarrollo estabilizador, una gran fuga de capitales y un distanciamiento sin precedente entre la administración federal y los grandes empresarios del país.

El gobierno de José López Portillo si bien tuvo que recomponer la relación con los Estados Unidos, aceptar la firma de una carta de intención con el Fondo Monetario Internacional para abrir nuevamente las líneas de crédito de ese organismo y reconciliarse con el sector empresarial mexicano, no dejó de tener una política exterior regida por criterios propios nacionales. Después de que se anunció el descubrimiento de ricos yacimientos de petróleo en Tabasco y la Sonda de Campeche, y de que México se ubicó como un importante exportador del hidrocarburo –incluso para abastecer las reservas estratégicas de los Estados Unidos–, desarrolló nuevamente una política de activismo externo, esta vez hacia Centroamérica. Se decidió la ruptura de relaciones diplomáticas con el gobierno nicaragüense de Anastasio Somoza Debayle, el heredero en turno de la dinastía en el poder, siempre apoyada por los gobiernos estadounidenses, cuando el fortalecimiento y los avances del Frente Sandinista de Liberación Nacional provocaban brutales represiones como reacción

---

<sup>41</sup> “La concentración de las exportaciones mexicanas hacia Estados Unidos disminuyó de 68.4 a 59.9 % entre 1970 y 1975. Tal disminución pareció ser resultado de la contracción de la demanda estadounidense antes que de la apertura de nuevos mercados. En contraste, durante el mismo periodo el volumen de importaciones de bienes procedentes de Estados Unidos se incrementó ligeramente al pasar de 61 a 62%. De este modo el déficit comercial con Estados Unidos creció de modo alarmante, a lo que se añadió el creciente endeudamiento con la banca internacional, que pasó de 9 200 millones de dólares en 1971 a cerca de 30 000 millones en 1976”, en Mario Ojeda Revah, “México ante el mundo... p. 300.

del régimen ante el avance de los revolucionarios. Al igual que lo había hecho Echeverría al romper con la dictadura chilena, López Portillo y su canciller Jorge Castañeda y Álvarez de la Rosa rompieron con el gobierno de Anastasio Somoza, apartándose de la letra de la Doctrina Estrada y argumentaron el hecho de presentarse violaciones graves a los derechos humanos para justificar esa acción diplomática.

En los casos de Chile y Nicaragua, era evidente el apoyo que los gobiernos militares recibían de Washington. Esas medidas diplomáticas no implicaron un acercamiento con el bloque opositor a los Estados Unidos, encabezado por la Unión Soviética, ni con Cuba –que había respaldado al movimiento armado en Nicaragua y otros países de Centroamérica– pero sí significaron un claro distanciamiento de los intereses hemisféricos de la potencia norteamericana en ese momento.

El activismo mexicano hacia países de Centroamérica y el Caribe se concretó en ese periodo sobre todo en el Pacto de San José, firmado con el gobierno de centro-derecha venezolano de Luis Herrera Campins, el 3 de agosto de 1980, más de un año después de la caída del dictador nicaragüense Somoza, y del triunfo del Frente Sandinista de Liberación Nacional. Costa Rica, Jamaica y Nicaragua se beneficiarían con el abasto de petróleo mexicano y venezolano a precios preferenciales y mediante créditos blandos. La apuesta era que –al dar impulso al desarrollo económico en los países del área– se evitaría generalizar las guerrillas y guerras civiles. En el caso de Nicaragua, era el respaldo al nuevo gobierno sandinista, al que México le otorgó ayuda por 36 millones de dólares y 72 millones más en créditos que a la larga no fueron pagados.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Mario Ojeda Revah, “México ante el mundo... pp. 305-306.

La proyección diplomática de México hacia América Central proseguiría luego, en 1981, y ante la exacerbación de la guerra en El Salvador y los crímenes brutales en ese país, con la firma del comunicado conjunto entre el gobierno mexicano de López Portillo y el de la República de Francia encabezada por François Mitterrand, en el que se reconocía al Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) como una “fuerza representativa” o beligerante frente al gobierno cívico-militar constituido en ese país. Nuevamente, López Portillo y su canciller Jorge Castañeda se apartaban de la Doctrina Estrada para asumir una posición activa en la disputa interna por el poder político en el *Pulgarcito de América*. Si bien México no rompió las relaciones diplomáticas con el gobierno militar de El Salvador –que había derrocado el presidente Carlos Humberto Romero–, sí retiró a su embajador y dejó la legación diplomática mexicana en San Salvador a cargo de un encargado de negocios.<sup>43</sup>

Debido a la violencia en Centroamérica, México dio acogida a miles de nicaragüenses, salvadoreños y guatemaltecos, como en los años setenta con los sudamericanos, muchos de los cuales fueron ubicados en campamentos en los Estados de Quintana Roo y Campeche para mantenerlos alejados de los conflictos en sus países.<sup>44</sup>

A pesar de la devastadora crisis de 1982 a causa de la caída de los precios del petróleo y el escandaloso endeudamiento acumulado por las administraciones que lo precedieron, durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), la presencia mexicana en los conflictos de América Central se mantuvo muy activa. Mientras el gobierno de Ronald Reagan financiaba movimientos contrarrevolucionarios en Nicaragua y apoyaba con armas y recursos económicos a los gobiernos militares de Guatemala y El Salvador, nuestro país

---

<sup>43</sup> Mario Ojeda Revah, “México ante el mundo... p. 309.

<sup>44</sup> Mario Ojeda Revah, “México ante el mundo... p. 311.



promovió junto con Colombia, Venezuela y Panamá una iniciativa para la pacificación de la región.

La iniciativa original corrió a cargo del primer ministro sueco Olof Palme y los premios Nobel Gabriel García Márquez, Alfonso García Robles y Alva Myrdal, quienes convocaron a los presidentes de Colombia, México, Venezuela y Panamá a que intervinieran como mediadores en el conflicto. El grupo se reunió por primera vez en la isla Contadora, en Panamá, de donde tomó su nombre y alertó sobre la escalada de los conflictos centroamericanos, buscando impedir la presencia militar de Estados Unidos en la región y evitar una intervención militar de ese país.<sup>45</sup>

La iniciativa de Contadora fue relativamente exitosa, aunque no logró de inmediato establecer la mediación entre las fuerzas contendientes, sí recibió el respaldo del Consejo de Seguridad y la Asamblea General de la ONU, y de otros organismos internacionales. En julio de 1985, con motivo de la toma de posesión del presidente Alán García en Perú, los países como Brasil, la República Argentina, Uruguay y el propio Perú integraron el Grupo de Lima o Grupo de Apoyo a Contadora. Este alineamiento de otros países latinoamericanos con el grupo original pudo haber contribuido a impedir una intervención directa de los Estados Unidos contra el gobierno revolucionario en Nicaragua, aunque la guerra de baja intensidad contra la patria de Sandino continuó a través de la llamada *Contra* (revolución).

El avance mayor del grupo Contadora fue la redacción de los Acuerdos de Paz de Esquipulas I y II, que contenían un plan de pacificación, celebración de elecciones libres, desmilitarización de la región centroamericana, asistencia a refugiados, control de armas y

---

<sup>45</sup> Mario Ojeda Revah, "México ante el mundo... p. 317.

fin a todas las formas de ayuda de las fuerzas irregulares que operaban en Centroamérica. Desde luego, el plan fue visto por el gobierno de Reagan como un respaldo de facto al régimen revolucionario de Nicaragua, por lo que no lo apoyó.<sup>46</sup> A pesar de este fracaso, la integración del Grupo Contadora y de su Grupo de Apoyo representó un paso importante en la autonomía de los países recientemente recuperados para la democracia de los países latinoamericanos y de México, con respecto de la hegemonía estadounidense. Además de Contadora, México tuvo una participación destacada en otros foros multilaterales, como el Grupo de los Seis, que se orientaban hacia el desarme nuclear en diversas regiones, y el Grupo de los Ocho, un foro latinoamericano para la discusión de problemas y estrategias de la región.<sup>47</sup>

La política exterior de Carlos Salinas de Gortari, dejó de lado la atención que se había puesto a los conflictos centroamericanos y se concentró nuevamente en mejorar la relación con los Estados Unidos. Particularmente en la segunda mitad de su gobierno, Salinas dedicó grandes esfuerzos a la negociación del Tratado de Libre Comercio con ese país y con Canadá. La relación, incluso personal, del presidente mexicano con el estadounidense George Bush fue óptima. Si bien, en Nicaragua el asedio estadounidense continuaba vigente e incluso se intensificaba, el gobierno mexicano no insistió en ser un factor de mediación, lo cual dejaba manos libres a los Estados Unidos en su intervencionismo.

En diciembre de 1989 hubo un motivo de fricción con el vecino norteamericano. La sangrienta invasión de Panamá por tropas estadounidenses dio lugar a un nuevo posicionamiento de la representación mexicana en la OEA censurando el uso de la fuerza para el derrocamiento del presidente Manuel Noriega y la imposición de un nuevo gobierno

---

<sup>46</sup> Mario Ojeda Revah, "México ante el mundo..." pp. 318-319.

<sup>47</sup> Gabriela Rodríguez Huerta, *México en el mundo...* p. 100.

a cargo de Guillermo Endara, quien incluso rindió protesta como presidente en una base militar estadounidense. El gobierno mexicano, conforme a la Doctrina Estrada, retiró a su embajador en ese país durante dos años y mantuvo la relación en un nivel mínimo.<sup>48</sup>

### En la era de la posguerra fría

Un hecho decisivo amainó la presión del gobierno norteamericano sobre la política exterior mexicana: el derrumbe, entre 1989 y 1991, del bloque soviético y con ello el fin de la Guerra Fría, al menos como se la conocía hasta ese momento. La desaparición de la Unión Soviética y el retorno del capitalismo en Europa Oriental establecieron un nuevo esquema político –aunque no económico– unipolar en las relaciones mundiales. No habría ya disputa geoestratégica en el hemisferio occidental, y Washington modificaría su lectura de las relaciones internacionales en éste, a excepción de Cuba, donde la permanencia del régimen castrista implicaría mantener el embargo comercial y aún acentuarlo, con la expedición de la Ley Helms-Burton de 1996.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> “Otro signo preocupante de nuestro tiempo –escribió el entonces canciller Fernando Solana Morales– es el supuesto derecho de ‘injerencia’. La intención de conformar instancias supranacionales que pretendieran imponer modelos sociales y políticos es en absoluto inaceptable. México ha sostenido en todos los foros que nada justifica la vulneración del Derecho Internacional. Ni la soberanía de los estados es obsoleta, ni existe un modelo único para el desarrollo económico y la organización política. El acatamiento por todas las naciones de las normas del Derecho Internacional es la única garantía de un orden mundial que de seguridad y paz a todos”. Fernando Solana, *Cinco años de política exterior*, México, Porrúa, 1994, p. 25.

<sup>49</sup> La Ley Helms-Burton, llamada también Ley de la Libertad Cubana y Solidaridad Democrática, amenaza con bloquear e incluso confiscar a las empresas estadounidenses o de otras nacionalidades que mantengan negocios con Cuba. Expedida bajo el gobierno de William Clinton, se ha reactivado periódicamente, dependiendo de la política del gobierno estadounidense en turno, como ocurre actualmente en la administración de Donald Trump.

Con la reforma al artículo 130 constitucional en 1992, Salinas estableció relaciones diplomáticas con el Estado Vaticano, instaló en la Santa Sede una embajada y recibió a un nuncio apostólico que resultó ser un político muy fuerte, no sólo en el terreno diplomático sino también en la política mexicana. También en ese periodo, concretamente en 1993, México estableció relaciones con la República de Sudáfrica una vez que ésta dejó atrás el sistema del apartheid, y recibió la visita del opositor Nelson Mandela. Sudáfrica llegó así a convertirse en el principal socio comercial de nuestro país en el continente africano.<sup>50</sup> Pero, además, lo que a la larga sería más trascendente, Salinas de Gortari se dedicó a negociar el ingreso de México a la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), el club de los países capitalistas más ricos del planeta.

Abandonamos la búsqueda de un nuevo orden económico internacional para insertarnos de lleno en el orden que queríamos cambiar. Se suspendieron las negociaciones sobre un código de conducta para las empresas transnacionales, un esfuerzo que habíamos encabezado. Si bien nunca entramos a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) ahora trataríamos de distanciarnos de ella.<sup>51</sup>

Los periodos subsiguientes de gobierno, que correspondieron a Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón, así como el de Enrique Peña Nieto, que representó el retorno del PRI al poder después de dos sexenios de presidencias panistas, no presentaron modificaciones sustanciales en la política exterior. En todos ellos se afianzaron las relaciones, incluso, la dependencia con los Estados Unidos en diversos ámbitos: comercial, financiero, diplomático y militar. El común denominador fue la constante búsqueda de un

---

<sup>50</sup> Mario Ojeda Revah, "México ante el mundo... pp. 330-331.

<sup>51</sup> Miguel Marín Bosch, "Entre la espada y la pared... p. 62.

nunca logrado acuerdo migratorio que permitiera a los mexicanos migrar a los Estados Unidos con seguridad y certidumbre. Empero, no hay duda de que, en los tres casos, México perdió autonomía frente al poder imperial y se vio un creciente alineamiento con los Estados Unidos, que tuvo quizás sus momentos de mayor agudización cuando nuestro país, para salir de la gran crisis de 1995 recibió una línea de crédito sin precedentes, de cincuenta mil millones de dólares del Tesoro estadounidense y del Fondo Monetario Internacional, a costa de empeñar sus ingresos petroleros y depositarlos en la banca de los Estados Unidos, y después del ataque en Nueva York del 11 de septiembre de 2001.

El enfriamiento de las relaciones con Cuba ocurrió desde 1995, y ante la desaparición del bloque socialista de Europa oriental y la Unión Soviética, hubo un reposicionamiento de México tras el fin de la guerra fría. Si bien el nuevo escenario mundial hubiera permitido a nuestro país la diversificación de sus relaciones político-diplomáticas con el mundo y aflojar su alineamiento con los Estados Unidos, eso no ocurrió. A excepción de España, las relaciones económicas con la Unión Europea continuaron en un plano secundario, lo mismo que con las potencias emergentes como China, la India, Rusia e incluso Brasil. Ha sido la era del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLC, sólo modificada con la llegada de Donald Trump a la presidencia, que planteó desde 2017 (incluso antes, en su campaña electoral) su anulación por ser inconveniente a los intereses económicos de los estadounidenses. En el área latinoamericana, México formó con Colombia y Venezuela el Grupo de los Tres y firmó tratados de libre comercio con esos países. En el ámbito multilateral impulsó iniciativas antibélicas como el Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares y El Tratado sobre la Prohibición de Armas Químicas.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Gabriela Rodríguez Huerta, *México en el mundo...* pp. 100-101.

En el sexenio de Zedillo se firmó un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea que, sin embargo, resultó de muy compleja negociación, ya que implicaba una cláusula democrática a la que el presidente mexicano se mostraba renuente a consentir. Y si bien México se pronunció contra la Ley Helms-Burton, que sancionaba a empresas de todos los países que realizaran negocios con Cuba, y el presidente Zedillo realizó una visita a ese país con motivo de una cumbre multilateral, las relaciones con la isla tendieron a enfriarse. Un comentario de Fidel Castro sobre el nivel educativo en México fue tomado como una ofensa de Estado. Durante la estancia del gobernante mexicano en Cuba, su canciller Rosario Green se entrevistó con disidentes del régimen revolucionario, aumentando las tensiones con éste.<sup>53</sup>

El sucesor de Zedillo, Vicente Fox, desplegó una política exterior basada en los discursos de apoyo a las democracias y los derechos humanos en diversos países y regiones del mundo y, en el caso de México, el respeto a los trabajadores migrantes. En relación con los Estados Unidos, insistió de diversas maneras en llegar a un acuerdo migratorio ("*la enchilada completa*" le llamó el canciller de Vicente Fox, Jorge Castañeda Goutman), que finalmente no se dio. Pero se establecieron también como prioridades una mayor participación de México en los organismos multilaterales internacionales y la promoción del comercio exterior y de la atracción de inversiones internacionales.<sup>54</sup>

En respuesta a los ataques terroristas de 2001, México profundizó su cooperación bilateral con Estados Unidos, comenzada en la década de los noventa, en relación con los temas migratorios y de seguridad. La

---

<sup>53</sup> Gabriela Rodríguez Huerta, *México en el mundo...* p. 101.

<sup>54</sup> Miguel Marín Bosch, "Entre la espada y la pared..." p. 66.

Secretaría de Gobernación y el Departamento de Seguridad Interna (Department of Homeland Security) de Estados Unidos promovieron la cooperación aduanera, la protección de la infraestructura fronteriza y el paso expedito y prácticamente automático a Estados Unidos de los mexicanos que se habían inscrito en los programas estadounidenses para transeúntes frecuentes. México también alertó a sus emigrantes de los riesgos que enfrentaban al cruzar la frontera de forma ilegal, fortaleció el combate contra las bandas organizadas e intensificó la presencia de autoridades competentes en las terminales terrestres y aéreas de mayor flujo de emigrantes. [...] y, en marzo de 2003, al estallar la guerra entre la coalición encabezada por Estados Unidos e Irak, México desplegó a sus fuerzas armadas y policiales –unos 18 000 en total– para proteger sus fronteras y aeropuertos, cooperando así con los Estados Unidos en una coyuntura militar por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial.<sup>55</sup>

Con el gobierno de Vicente Fox, 2000-2006 México ingresó al Consejo de Seguridad de la ONU como miembro no permanente, gracias a la labor del diplomático internacionalista Adolfo Aguilar Zinser, quien fuera embajador de México en la ONU y presidiera el Consejo de Seguridad durante la invasión de Estados Unidos a Irak, siendo México opositor a aquella incursión militar. Los esfuerzos de mayor vinculación económica con la región centroamericana por medio del llamado Plan Puebla-Panamá, quedaron sólo como un proyecto. La intención inicial de hacer de México un protagonista activo en los foros internacionales fracasó, según el embajador Miguel Marín Bosch, por los errores de Jorge Castañeda Goutman, Secretario de Relaciones Exteriores (2000-2003), particularmente con el viraje dado a la postura inicial de México oponiéndose a la intervención

---

<sup>55</sup> Jorge I. Domínguez, “¿Es excepcional la política exterior... pp. 53-54.

estadounidense en Irak, al aprobar la resolución 1511 del propio Consejo de Seguridad, que en la práctica legitimó y dio validez a esa intervención en el país árabe.<sup>56</sup>

El gobierno de Vicente Fox mantuvo una política de acercamiento hacia los Estados Unidos, aunque con ciertos atisbos de independencia. Por ejemplo, se interpuso una demanda contra el gobierno norteamericano en la Corte Internacional de La Haya por violaciones a la Convención de Viena en los casos de 51 mexicanos condenados a la pena de muerte en los Estados Unidos, sin haber dispuesto de servicios de apoyo consular. La sentencia de la Corte se resolvió a favor de México en el 2004.<sup>57</sup> También se opuso a la aplicación de sanciones a empresas que comerciaban con Cuba desde otros países, contemplada en la ley conocida como Helms-Burton. “Respecto a Cuba, un momento de particular tensión se dio cuando se hizo pública una conversación privada entre Vicente Fox y Fidel Castro en la que el primero le pedía al segundo que se retirara temprano de una comida en una cumbre en Monterrey para que no fuera a encontrarse con el entonces presidente de los Estados Unidos George [W.] Bush”.<sup>58</sup>

Desde el gobierno de Felipe Calderón un factor apareció en la política interna e internacional de México: el combate o guerra declarada contra el narcotráfico, que desató la era de violencia interna prevaleciente hasta ahora. Con la Iniciativa Mérida y diversas formas de colaboración con los gobiernos estadounidenses, México ha acentuado su dependencia al aportar información a los servicios de inteligencia de Washington y permitiendo la actuación de sus agentes en nuestro territorio. También incrementó sus importaciones

---

<sup>56</sup> Rafael Velázquez Flores, “Balance general de la política exterior de México, 200-2006”, *Revista Foro internacional*, 1-2, (191-192), Vol. XLVIII, 2008, México, pp. 81-122. Miguel Marín Bosch, “Entre la espada y la pared... p. 67 y ss.

<sup>57</sup> Jorge I. Domínguez, “¿Es excepcional la política exterior... p. 54.

<sup>58</sup> Gabriela Rodríguez Huerta, *México en el mundo...* p. 102.



de armamento para las fuerzas de seguridad y envió a miembros de éstas a formarse en estrategias y tácticas en los Estados Unidos. Pero todo ello no ha rendido los resultados esperados. A pesar de la captura o abatimiento de diversos jefes de los cárteles del narcotráfico, el trasiego de enervantes no se ha detenido, y la violencia, lejos de disminuir, se ha incrementado. En realidad, desde finales de 2006 esa llamada guerra al narcotráfico obedeció a dos causas: la política interna de los Estados Unidos, donde el discurso contra los narcóticos sigue vigente como recurso político; y la búsqueda de legitimidad de un presidente, Calderón, que llegaba en medio de cuestionamientos por fraude electoral.

La llegada en diversos países de América Latina de gobiernos progresistas mientras en México se afirmaban y sucedían gobernantes de derecha, hizo que nuestro país se mantuviera alejado de Venezuela, Brasil, Ecuador, Bolivia y la Argentina, así como de Nicaragua. Si bien, en ningún caso se llegó a la ruptura de relaciones diplomáticas, los proyectos de cooperación y la cercanía se alejaron del panorama mexicano, al igual que las consabidas visitas presidenciales recíprocas con esas naciones.

Según el estudioso Mario Ojeda, ese viraje a la derecha de los gobiernos mexicanos, y en particular desde Ernesto Zedillo en adelante, ha representado un cambio de paradigma que:

[...] ha terminado por relegar a la política exterior mexicana a la más completa irrelevancia en el plano internacional. [...] A los ojos del mundo, Brasil se ha erigido no sólo como el nuevo líder regional de la América Latina, sino que, apuesta de modo creciente, a asignarse el papel de potencia extracontinental. Frente a tan exitosa internacionalización, los gobiernos emanados del Partido Acción Nacional apostaron por la senda del parroquialismo, expresado en

Los principios de la política exterior de México, siglos XX y XXI

la llamada *consularización* de la política exterior. [...] mientras durante los gobiernos de Luiz Inacio Lula Da Silva Brasil llegó a tener 142 embajadas, más 55 concurrentes, México sólo tenía 74 embajadas, y 50 consulados en Estados Unidos [...]. Al final del periodo estudiado, muy poco quedaba en pie de lo que alguna vez había sido la política exterior de México. Desde finales de la década de los ochenta ésta había comenzado a perder su característico sello nacionalista e independiente, para verse reducida a una diplomacia eminentemente comercial, encuadrada dentro del discurso modernizador de la competitividad, la interdependencia y la globalización.<sup>59</sup>

### Las incógnitas del nuevo periodo

¿Cuál es el tipo de soberanía que México ha ejercido en su política exterior? Según analistas como Mario Ojeda y Lorenzo Meyer, pese a los gestos de autonomismo que en diferentes momentos ha externado nuestra política externa y nuestra diplomacia, se trata de una soberanía limitada, relativa, acotada por las aplastantes relaciones con el gigante del Norte. En esa materia, ha privado un gran pragmatismo que choca con los principios defensivos de los que la política externa mexicana se dotó en otros tiempos. Meyer llega a afirmar, incluso, que esa política carece de una estrategia para mantener o siquiera renegociar su dependencia frente a la potencia imperial.<sup>60</sup> Para Marín Bosch, se carece de una política exterior de Estado, al punto de que muchos de los avances de México en el contexto internacional se debieron más a contribuciones e iniciativas individuales que en muchos casos no se encuadraban en una política previamente acordada en el ámbito nacional.<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> Mario Ojeda Revah, "México ante el mundo... pp. 348-349.

<sup>60</sup> Lorenzo Meyer, "México y la soberanía ... pp. 91-92.

<sup>61</sup> Miguel Marín Bosch, "Entre la espada y la pared... p. 64. Marín afirma otra tesis: que la política exterior mexicana, a diferencia de la de otros países, no se tradujo nunca en benefi-

En el nuevo gobierno de Andrés Manuel López Obrador existe un intento de reactivar esos principios tradicionales de política exterior y lograr una mayor independencia, expresada particularmente en el caso de Venezuela, contra la que el gobierno de Donald Trump mantuvo una guerra no declarada. A pocos se les ocultará que se trata de petróleo y otros recursos naturales en el territorio de la patria de Bolívar, y no en sí del régimen que encabeza el presidente Nicolás Maduro Moro como continuador de Hugo Chávez Frías.

La guerra de los Estados Unidos contra Venezuela ha pasado por diversos recursos, como la virtual confiscación de los activos e ingresos de la filial de Petróleos de Venezuela (PDVSA) en los Estados Unidos y la incautación por el Banco de Inglaterra de 12 mil millones de dólares en oro, parte de las reservas venezolanas depositadas en Londres. También por el activismo de la Organización de Estados Americanos OEA y su secretario general Luis Almagro contra el gobierno venezolano y la formación, en agosto de 2017, de un frente intervencionista con los gobiernos derechistas de nuestro continente (Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú), llamado Grupo de Lima, para debilitar al gobierno de Maduro bajo el supuesto de una mediación en los conflictos internos de Venezuela. Y la jugada se complementó con la unción, en enero de 2019, del líder parlamentario de oposición Juan Guaidó como presidente provisional de este país, luego reconocido por la mayoría de esos gobiernos.

---

cios tangibles para la población. Una aseveración ciertamente debatible. Los efectos de la política externa quizás en pocas ocasiones se puedan medir en resultados inmediatos que sean del disfrute de la población. Pero ¿No lo fueron los tratados de libre comercio firmados con diversas naciones, o el ingreso a organismos como la OCDE o el GATT (luego OMC en 1995)? Por otro lado, en apego a ciertos lineamientos generales de larga vigencia la posición de México siempre buscó aportar a la construcción de un mundo más seguro, en beneficio de la población mexicana y de los habitantes del planeta en general.

A contracorriente de la coalición impulsada desde Washington (que, sin embargo, no aparece como integrante directo de esa coalición antichavista), Andrés Manuel López Obrador invitó a Nicolás Maduro a su toma de posesión en diciembre de 2018; sin renunciar al Grupo de Lima, se negó a suscribir la declaración de éste desconociendo a Maduro y, por supuesto, tampoco ha dado reconocimiento alguno a Guaidó. La línea descrita se inscribe en la histórica política de principios de la diplomacia mexicana, que ha sido recuperada. Indirectamente, sin entrar en confrontación abierta con el gobierno estadounidense, se trata de una línea de resistencia frente a las injerencias de éste y los demás integrantes del Grupo de Lima, interesados en el derrocamiento de Maduro y en impulsar un cambio de régimen en Venezuela. Es la aplicación de la postura tradicional de la autodeterminación de los pueblos y la no intervención de potencias extranjeras en sus asuntos. Es de esperarse que esa política se mantenga por el resto del actual sexenio a pesar de la creciente gravitación de los gobiernos conservadores en la región.

Un segundo desafío, más complejo para el nuevo gobierno mexicano, fue el haber negociado primero con el xenófobo Donald Trump, y ahora con Joe Biden un marco bilateral adecuado y respetuoso de los derechos humanos para los migrantes mexicanos y centroamericanos –que cotidianamente atraviesan por nuestro territorio– tratando de ingresar a territorio de los Estados Unidos. Particularmente, desde los últimos meses de 2018 y hasta lo que va del 2022 se han organizado en Honduras y El Salvador caravanas de migrantes que en grandes grupos intentan llegar a nuestra frontera norte para cruzarla y asentarse en territorio de los Estados Unidos. Lograr un marco legal migratorio no será en absoluto algo fácil para el gobierno mexicano. Menos aún con el actual gobierno de Joe Biden. Como se sabe, el rechazo a la migración proveniente de países del sur fue uno de los axiomas categóricos con los que Trump

atizó su campaña por la presidencia, y hoy también con Joe Biden es un compromiso a cumplir con los electores conservadores. Resulta y seguirá resultando redituable políticamente mantener ese rechazo al promover la construcción del tantas veces anunciado muro en su frontera sur y hasta amenazar con el cierre de fronteras.

Pero lo que nos muestra la trayectoria histórica y la experiencia actual es que una adecuada política exterior no depende ni se reduce a los lineamientos de la política interior. Aquélla se ha construido sobre la base de pronunciamientos claros y estables que más o menos se han mantenido a pesar de los cambios de gobierno y de partido y de los matices políticos que cada administración ha dado a su gestión interna desde que fue expedida la Doctrina Carranza. Aún gobiernos muy conservadores como el de Gustavo Díaz Ordaz o Miguel de la Madrid, o muy proclives a los Estados Unidos como los de Miguel Alemán, Carlos Salinas, Ernesto Zedillo, Vicente Fox o Felipe Calderón, en determinadas coyunturas y frente a diversos acontecimientos, han aplicado una línea principista acorde con las tradiciones diplomáticas mexicanas y los lineamientos establecidos en la fracción X del artículo 89 constitucional. No hay, entonces, una correlación directa entre política interior y política exterior, aunque es cierto que esta última tampoco ha sido inalterable, y ha sido adecuada pragmáticamente en cada ocasión a las circunstancias concretas. Porque esos principios, incluida la frecuentemente vapuleada Doctrina Estrada, no han obstado para desarrollar en las más diversas circunstancias un activo posicionamiento ante las coyunturas internacionales. Se ha podido mantener una línea diferenciada de los designios del imperio norteamericano sin entrar necesariamente en enfrentamiento directo.

En la actual coyuntura y siempre, en consecuencia, será fundamental recuperar y mantener como fuerza una política de principios que se contraponga a la real y descarnada fuerza de las grandes

Los principios de la política exterior de México, siglos XX y XXI

potencias económicas y militares. Ya en ocasiones como lo fueron la intervención italiana en Etiopía, la anexión de Austria y los Sudetes checos, la Guerra Civil española, la Revolución Cubana, la invasión a la República Dominicana, las revoluciones centroamericanas y otros conflictos, los fundamentos esbozados en las doctrinas Juárez y Carranza, y plasmados en la Constitución a lo largo del siglo XX, brillaron y en no pocas ocasiones hicieron de México una nación excepcional por su congruencia en el contexto mundial.

### Bibliografía

Beltrán Guerrero, Rubén, “El primer país de América que reconoció a la URSS”, en Revista electrónica, *Russia Beyond*, Español, Sección Historia, consultado en : [https://es.rbth.com/internacional/america\\_latina/2015/08/12/el-primer-pais-de-america-que-reconocio-a-la-urs\\_383105](https://es.rbth.com/internacional/america_latina/2015/08/12/el-primer-pais-de-america-que-reconocio-a-la-urs_383105).

Bobadilla González, Leticia, *México y la OEA. Los debates diplomáticos, 1959-1964*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2006.

Cárdenas, Lázaro, *Obras. I. Apuntes 1913-1940*. Tomo I. México, UNAM, 1972.

Córdova, Arnaldo, *La revolución en crisis. La aventura del maximato*. México, Eds. Cal y Arena, 1995.

Domínguez, Jorge I., “¿Es excepcional la política exterior de México?: Un análisis de tres épocas” en Ana Covarrubias (Coord.), *Temas de política exterior*. México, El Colegio de México, 2008.

Galeana, Patricia, “La Doctrina Juárez” pp. 117-124, *Decires*. Revista electrónica del Centro de Enseñanza para Extranjeros-UNAM. Nueva época Vol. 8 Núm. 8 Primer semestre 2006. Consultado en: <http://www.revistadecires.cepe.unam.mx/articulos/art8-8.pdf>.

Iglesias, Severo, *La Revolución Mexicana. Documentos*. Morelia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo-Secretaría de Difusión Cultural y Extensión Universitaria-Ex Convento de Tiripetío, 2010.

Katz Friedrich, *Nuevos ensayos mexicanos*. México, Era, 2006.

Marín Bosch, Miguel “Entre la espada y la pared: algunas reflexiones en torno a la política exterior de México al fin de la Guerra Fría” en Ana Covarrubias (Coord.), *Temas de política exterior*. México, El Colegio de México, 2008.

Martínez Duarte, Pascual, “La embajada de México en Chile durante el golpe de estado, 1973”, en Leticia Bobadilla (Coord.), *Los diplomáticos mexicanos y la Guerra fría. Memoria e Historia, 1947-1989*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2009.

Meyer, Lorenzo: “México y la soberanía relativa. El vaivén de los alcances y los límites”. En G. Vega Cánovas (Coord.), *Alcance y límites de la política exterior de México ante el nuevo escenario internacional. Ensayos en honor de Mario Ojeda*. Segunda reimpresión. México, El Colegio de México, 2011.

Meyer, Jean, Enrique Krauze y Cayetano Reyes: *Estado y sociedad con Calles*. 1ª reimpresión. México, El Colegio de México, 1981 (Col. Historia de la Revolución Mexicana, Vol. 11).

Ojeda Revah, Mario, “En busca de un lugar en el mundo, 1930-1960”, en Ojeda Revah Mario (Coord.), *La política internacional, 1808-2014*. México, El Colegio de México, Fundación Mapfre, Fondo de Cultura Económica, 2015.

\_\_\_\_\_ “México ante el mundo, 1960-2000” en M. Ojeda Revah (Coord.) *La política internacional, 1808-2014*. México, El Colegio de México/ Fundación Mapfre/Fondo de Cultura Económica, 2015.

Rodríguez Huerta, Gabriela, *México en el mundo. Constitución y política exterior*. Presentación de José Ramón Cossío Díaz. México, Fondo de Cultura Económica, 2017.

Solana, Fernando: *Cinco años de política exterior*, Prólogo de Modesto Seara Vázquez, México, Ed. Porrúa, 1994.

Velázquez Flores, Rafael, “Balance general de la política exterior de México, 200-2006”, *Revista Foro internacional*, 1-2, (191-192), Vol. XLVIII, 2008, México.





## REPERTORIOS IMPERIALES Y NACIONALISMO. CONTRAPUNTOS EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS.

Leticia Bobadilla González

En el libro *Directrices fundamentales de la política exterior mexicana*, publicado en 1966, el diplomático Antonio Gómez Robledo observó algunas diferencias entre las formas de estructurar las actividades diplomáticas de los países de América Latina y las de los países imperiales, específicamente de los Estados Unidos. Para Gómez Robledo, los gobiernos mexicanos no habían podido admitir en toda su historia que la seguridad del Continente debía estar en función de una República y que ésta fuera quien decidiera la suerte de todas y, sobre todo, que su bien propio fuera el bien común. A esas proposiciones que compendiaban la esencia del monroísmo, –decía el diplomático– los gobiernos mexicanos se habían opuesto siempre y radicalmente, bajo el signo del bolivarismo y no del monroísmo, por lo menos esa era la idea de la convivencia interamericana.<sup>1</sup> Desde esta perspectiva encontraremos interpretaciones diferentes, y hasta

---

<sup>1</sup> Antonio Gómez Robledo, “*Directrices fundamentales de la política exterior mexicana*”, en *Revista Foro Internacional*, 2-3 (22-23) Vol. VI, Octubre-1965, Marzo, 1966, México, p. 279.

opuestas, de aquellos corpus doctrinarios creados en el siglo XX por los gobiernos de los Estados Unidos y los latinoamericanos, por ejemplo, con la doctrina Calvo, Drago, Carranza y Estrada. También fueron distintas las formas de concebir a las Conferencias Interamericanas, las Reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, las bases jurídicas de la propia Organización de los Estados Americanos, y la Alianza para el Progreso.

A lo largo de las primeras tres décadas del siglo XX, la relación de los países de Centroamérica y el Caribe con los gobiernos de los Estados Unidos estuvo marcada por la desconfianza generada por la agresiva política económica proveniente de la diplomacia del dólar y el big stick, así como por las intervenciones militares en Cuba, 1906; República Dominicana, 1907 y 1930; Panamá, 1908; Nicaragua, 1910-1912 y 1925; México, 1914; Haití, 1915; y Honduras, 1924; por citar algunos ejemplos.<sup>2</sup>

En este sentido, Jane Burbank y Frederick Cooper cuando hablan de los repertorios imperiales señalan que la violencia y la coacción continuada fueron elementos fundamentales de su construcción y su modo de operar. Cuando el éxito de los imperios les permitió convertir las conquistas en beneficios, se vieron obligados a hacer frente a la diversidad de sus súbditos. Los imperios no movilizaron ni controlaron sus recursos humanos todos por igual, pues unos optaron por la exclusión y otros por la inclusión, unos decidieron recompensar y otros explotar, unos prefirieron compartir el poder y otros a concentrarlo.<sup>3</sup> De esta manera, los imperios antiguos y modernos son concebidos como grandes unidades políticas con un

---

<sup>2</sup> José Antonio Sánchez Román, "El multilateralismo como intervencionismo. Estados Unidos y la Sociedad de Naciones en América Latina (1930-1946)", en *Revista Complutense de Historia de América*, 2015, vol. 41, p. 51.

<sup>3</sup> Jane Burbank y Frederick Cooper, "Trayectorias imperiales", en *Imperios. Una nueva visión de la Historia Universal*, Barcelona, Crítica, 2011, p. 23.

carácter expansionista, es decir, gobiernos estatales que mantienen las diferencias y las jerarquías en la medida en que van incorporando a otros pueblos. Los autores nos explican que la nación-estado se basa en la idea de un único pueblo, un único territorio, y constituyen una única unidad política. Proclaman la igualdad de su gente, tienden a la homogeneización de la población que abarca sus fronteras, excluyen a los demás, mientras que el imperio declara la desigualdad de un sinfín de pueblos, e impone con métodos coercitivos su poder sobre éstos claramente distintos entre sí. Los estados-nación latinoamericanos desarrollaron un nacionalismo que apelaba al menos discursivamente a la homogeneidad de sus habitantes, es decir, un país en donde todos eran iguales y por ello se articularon políticas de unificación.

A finales del siglo XIX, los Estados Unidos habían despuntado como potencia mundial,<sup>4</sup> transitaban de una política originalmente aislacionista monroista al abierto intervencionismo durante las dos guerras mundiales en el siglo XX. Posteriormente, pusieron en marcha políticas para la contención del comunismo, así como el uso frecuente del término Hemisferio Occidental, el cual, según el Artículo 4, del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, abarcaba “ambos continentes, norte y sur; inclusive Canadá y Alaska, junto con Groelandia, las regiones Ártica y Antártica adyacentes a los continentes, y toda la región que se encuentra entre éstas”, la cual fue considerada una zona de seguridad para los gobiernos norteamericanos.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> El triunfo del gobierno norteamericano en la guerra de 1898 frente al decadente imperio español, la adjudicación de Cuba, Puerto Rico, las islas Filipinas en el Sudeste asiático, así como las islas Guam y Hawaii, constataron la supremacía geopolítica imperial en la región latinoamericana.

<sup>5</sup> Ann van Wynen Thomas y A. J. Thomas Jr., *La organización de los Estados Americanos*, México, UTEHA, 1968. p. 68.

A decir de Jane Burbank y Frederick Cooper, el expansionismo de los imperios, al ejercer control sobre los territorios conquistados, no imponían su cultura ni su modo de vida al grueso de la población, pero sí lo hacían con las elites gobernantes de esos territorios, a quienes se les mostraba el modo de vida antiguo, sus lujos y beneficios. Esto no ha cambiado, porque los gobiernos de los Estados Unidos han procedido de forma parecida en lo general a los imperios antiguos, de manera que los gobiernos y las elites empresariales residentes en el vecino país del norte ofrecen todos los beneficios del modo de vida americano a las elites empresariales vinculadas estrechamente a los negocios e inversiones de las grandes corporaciones transnacionales. Sin duda las prácticas imperiales moldearon el mundo en el que vivimos hoy, y tienen una antigüedad y continuidad mayor al corpus de ideas que sostiene a los Estados nacionales. En este sentido, el contrapunto a ciertos repertorios imperiales, son las doctrinas nacionalistas de la no intervención y la autodeterminación.<sup>6</sup> Como sabemos, ambos principios fueron promovidos por los diplomáticos mexicanos en los foros internacionales.

En este trabajo abordaré las propuestas de paz que hicieron los diplomáticos mexicanos Luis Padilla Nervo y Alfonso García Robles en la Organización de las Naciones Unidas y en la Organización de los Estados Americanos, al terminar la Segunda Guerra Mundial. Lo anterior como contrapunto de la política norteamericana. Conoceremos en qué consistieron los aportes de ambos diplomáticos oriundos de Zamora, Michoacán, cuyas tareas se abocaron a la defensa de cinco

---

<sup>6</sup> Rosa Isabel Gaytán analiza uno de los capítulos más emblemáticos de la historia mexicana, relacionado con la defensa de la soberanía nacional y la abierta confrontación con los gobiernos intervencionistas de los Estados Unidos, entre 1913 y 1920. En este periodo, la inclusión de nuevos principios de la política exterior en la Carta Magna y las acciones diplomáticas emprendidas por Venustiano Carranza crearon las bases para el siglo XX y XXI. *Vid.* Rosa Isabel Gaytán, *La Doctrina Carranza. Práctica Internacional y legado doctrinario*, México, INEHRM, Secretaría de Cultura, 2018, p. 443.

principios básicos para la convivencia entre los países del mundo: la no intervención, el respeto a la autodeterminación de los pueblos, la solidaridad continental, la igualdad jurídica de los Estados, la solución pacífica de las controversias y la ayuda económica. Éstos constituyen, desde la época de Benito Juárez hasta el presente, la base de la política exterior mexicana.

### **Leyes, letras y diplomacia para la paz**

El último cuarto del siglo XIX y la primera década del siglo XX, nacieron en México varios escritores y abogados que formarían parte de una gran generación de diplomáticos. Se trata de una generación con espíritu nacionalista que ocupó los cargos centrales de la diplomacia durante los gobiernos de la posrevolución. Estos diplomáticos afianzaron los principios de la política exterior del país a partir de la tercera década del siglo XX. Transitaron de las letras a la diplomacia: Genaro Estrada (1887); el regiomontano Alfonso Reyes (1889); José Rubén Romero, nacido en Cotija, Michoacán (1890); José Gorostiza, Tabasco (1901); Jaime Torres Bodet, Ciudad de México, (1902); Rodolfo Usigli, Ciudad de México (1905); Fernando Benítez, Ciudad de México (1910). Con estudios en leyes se incorporaron a la diplomacia el zacatecano Manuel Tello Barraud (1888); Isidro Fabela, Atlacomulco, Estado de México, (1882); Luis Padilla Nervo, Zamora, Michoacán (1894); Antonio Gómez Robledo, Guadalajara, Jalisco (1908); y Alfonso García Robles, Zamora, Michoacán (1911), entre otros. Todos ellos fueron testigos del derrumbe de la sociedad de las naciones y las sucesivas crisis de los años treinta; diseñaron las estrategias para la diplomacia en el periodo de entreguerras, y al finalizar la Segunda Guerra Mundial, representaron a México en los organismos internacionales. Conscientes de la necesidad de crear un orden internacional justo y duradero, se entregaron a esa causa

a partir de 1945.<sup>7</sup> Cuando se creó la Organización de las Naciones Unidas, la contribución de los representantes mexicanos consistió en un documento de observaciones al primer proyecto y un número importante de iniciativas de orden jurídico fueron incluidas en la carta de San Francisco. Varios diplomáticos ocuparon cargos de elección en algunos de sus principales órganos, por ejemplo, Isidro Fabela fue magistrado de la Corte Internacional de Justicia con sede en la Haya; en 1948 Jaime Torres Bodet fue designado director de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, (UNESCO); Luis Padilla Nervo fue nombrado presidente de la Sexta Asamblea General de la ONU, realizada en París en 1951.

Si consideramos que la política exterior mexicana se estructura a partir de diversos factores como el desarrollo económico, el cuidado de los llamados intereses nacionales, la estabilidad política, la paz social y la solución de conflictos con los Estados fronterizos, entonces ¿En qué medida acontecimientos como la Guerra Fría incidieron en la necesidad de la defensa o el cuidado de esos “intereses nacionales” en México? La llamada Guerra Fría es una categoría utilizada con frecuencia para referirse a la confrontación ideológica entre los gobiernos de los Estados Unidos y la Unión Soviética, sin embargo, sabemos que tuvo una gran repercusión en los países de América Latina, en donde hubo golpes de estado, migraciones forzadas, exilios, represión a movimientos sociales y obreros, persecución a comunistas y pensadores de izquierda, sólo por mencionar algunos.

En Cuba, la crisis de los misiles de 1962 se originó por la introducción de armamento ruso, lo que amenazó el poderío estadounidense y su zona de seguridad, llamada Hemisferio Occidental. En este sentido, ¿Qué labores realizaron los diplomáticos mexicanos?

---

<sup>7</sup> Vid. Leticia Bobadilla González, (Coord.), *Los diplomáticos mexicanos y la Guerra Fría, memoria e historia, 1947-1989*, México, Instituto de Investigaciones Históricas, UMSNH/ Dirección General del Acervo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 2009.

¿Qué formación profesional tuvieron y cuáles fueron sus aportes en el ejercicio de la diplomacia mexicana?

El diplomático Luis Padilla Nervo nació en Zamora en 1894, en el seno de una familia de clase media. Sus padres fueron Luis Padilla y Ángela Nervo. Luis estudió en la ciudad de México en la Escuela Nacional de jurisprudencia de la UNAM, en donde se graduó en 1918. Fue en este año cuando ingresó a la Secretaría de Relaciones Exteriores y fue enviado como ministro plenipotenciario en Argentina. En este país estudiaría Derecho Internacional en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Posteriormente, se trasladaría a la embajada de México en Washington. En 1929, fue enviado a Londres, como segundo secretario de Legación, y en 1931 trabajó como auxiliar de Alberto J. Pani en la embajada de México en España. En 1932 Narciso Bassols lo designó Secretario de Educación en México. Al año siguiente fungió como ministro plenipotenciario en Estados Unidos y Costa Rica, y en 1934 en Panamá y el Salvador; en 1936 lo hizo en Paraguay y Uruguay; en 1938 en Holanda, y en 1940 en Cuba. Seis años más tarde fue el representante de México ante la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Formó parte del Consejo de Seguridad de la ONU, en donde promovería el principio de no intervención. En 1952 el presidente Adolfo Ruiz Cortines lo nombró Secretario de Relaciones Exteriores, cargo que ocuparía de 1952 a 1958. Al terminar regresó a la ONU como delegado de México, puesto que ocupó hasta poco antes de su fallecimiento en 1985. Fue presidente del sexto periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Primer embajador de México en la ONU. Fue el primer miembro de la Corte Internacional de Justicia y galardonado con la medalla Belisario Domínguez en México.

Alfonso García Robles nació el 20 de marzo de 1911 en Zamora, Michoacán. Realizó sus estudios superiores en la Facultad de Derecho de la Universidad de Jalisco y después en la UNAM y en

el Instituto de Altos Estudios Internacionales de la Universidad de París. Se desempeñó como catedrático universitario, tercer secretario de la Embajada de México en Suecia, jefe de la sección de Asuntos de la Posguerra; fue jefe de la División Política del Consejo de Seguridad de la ONU, presidente de la Comisión Preparatoria para la Desnuclearización de América Latina y, por ende, arquitecto del Tratado de Tlatelolco; fue embajador en Brasil, subsecretario de Relaciones Exteriores, y ocupó diversos cargos en las Naciones Unidas y en el servicio exterior mexicano.

Alfonso García Robles asumió la Secretaría de Relaciones Exteriores del 29 de diciembre de 1975 al 30 de noviembre de 1976. Los 338 días que duró en su cargo fueron de intenso trabajo. Entre los logros obtenidos en este periodo se cuentan el establecimiento de una zona económica exclusiva de 200 millas náuticas, el énfasis en los temas del Nuevo Orden Económico Internacional, la paz mundial y la cooperación internacional.

En los foros internacionales los gobiernos mexicanos presentaron y se adhirieron a proyectos sobre el medio ambiente, los derechos humanos, la proscripción de armas nucleares, el derecho de los estados sobre sus riquezas y los recursos naturales, la alimentación y la explosión demográfica.<sup>8</sup> Después de la gestión de García Robles como canciller, fue designado representante permanente de México

---

<sup>8</sup> Alberto Enríquez Perea, Rosa Isabel Gaytán y Alfonso Francisco Sánchez Mugica, (Coords.) *La política exterior de la Revolución Mexicana en el Centenario de la Constitución de 1917*, México, UNAM /Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Cátedra Fernando Solana, Secretaría de Relaciones Exteriores, El Banco Nacional de México, Fundación Carlos Slim, 2020. El libro abarca más de cien años de la historia de las relaciones de México con el mundo, inicia con la revolución mexicana y se centra en el estudio de los principios, las doctrinas, los personajes y la práctica diplomática mexicana del siglo XX y XXI. Aborda la Política Exterior en asuntos de reclamaciones, petróleo, retroactividad de las leyes, inversiones extranjeras, trato a extranjeros, reconocimiento de los gobiernos mexicanos, vigencia de los principios de la Política Exterior y reformas a la Carta Magna en esta materia, así como los retos y las perspectivas de las relaciones internacionales del siglo XXI.



ante la Conferencia del Comité del Desarme con sede en Ginebra, Suiza. Entre su vasta obra se encuentran *338 días de Tlatelolco*, *La Asamblea General del Desarme* y *Seis años de Política Exterior de México*. En septiembre de 1982 se le otorgó la Condecoración del Servicio Exterior Mexicano, y en octubre del mismo año obtuvo el Premio Nobel de la Paz. En 1989 recibió la condecoración Caballero Águila por parte de la Presidencia Municipal de Tenango del Valle, Estado de México. Alfonso García Robles murió el 4 de septiembre de 1991 en la Ciudad de México.

A lo largo de la Guerra Fría, los diplomáticos mexicanos promovieron en los foros internacionales una política pacifista y de respeto a los principios para la convivencia,<sup>9</sup> lo que significó que las palabras más recurrentes fueran “orden jurídico” “no intervención” y “autodeterminación de los pueblos”. Las actividades de los diplomáticos en este periodo no fueron pocas ni fáciles, requirieron de sensibilidad, inteligencia y de un buen manejo del lenguaje para llevar a buen puerto las negociaciones y el diseño de estrategias políticas que aplicarían en el extranjero como representantes del gobierno para observar, representar y negociar.

Después de lo acontecido en Hiroshima y Nagasaki,<sup>10</sup> se requería de un acuerdo mundial que vigilara la producción y prescribiera el uso de armas nucleares, aquí los diplomáticos mexicanos tuvieron un amplio campo de acción. El escenario mundial era demasiado

---

<sup>9</sup> Entre los mexicanos que asistían a la Asamblea General, encabezados por Luis Padilla Nervo, se encontraban José Gorostiza, Francisco Castillo Nájera, Primo Villa Michel, Luis Quintanilla, Manuel Tello, Antonio Carrillo Flores, Rafael de la Colina, Raúl Noriega, Gilberto Loyo, Pablo Campos Ortiz, Amalia Castillo Ledón, Antonio Gómez Robledo y Víctor L. Urquidí. En estos años Jaime Torres Bodet dirigía la UNESCO, Isidro Fabela fungía como juez de la Corte Internacional de Justicia y Gustavo Martínez Cabañas encabezaba la comisión Económica para América Latina. Alfonso García Robles ocupaba el cargo de Director de la División Política dentro del Departamento de Asuntos del Consejo de Seguridad de la Secretaría de la ONU.

<sup>10</sup> Eric Hobsbawm, *La guerra y la paz en el siglo XXI*, Barcelona, Critica, 1996.

complicado. Al final de la Segunda Guerra mundial los físicos se encontraban divididos porque se hallaba en desarrollo la llamada bomba de hidrógeno. El proyecto Manhattan había sido una empresa de colaboración en la que se habían unido a los investigadores estadounidenses científicos británicos, daneses, italianos y de otros países, estando a la cabeza los Estados Unidos y asumiendo la iniciativa en la investigación.<sup>11</sup> En los años posteriores a la guerra recibirían el Premio Nobel cuatro científicos nucleares emigrados a Estados Unidos, lo que aumentó el prestigio científico del país. Los premiados fueron Felix Bloch (1952), Emilio Segrè (1959), Maria Mayer y Eugene Wigner (1963). La Ley de Energía Nuclear de 1954 estableció su propio premio con el nombre del primer galardonado Enrico Fermi. Lo recibieron también John von Neumann, Eugene Wigner, Hans Bethe y Edgard Teller, también los estadounidenses Ernest Lawrence, Glenn Seaborg y Rober Oppenheimer. Estos últimos dieron cuenta del progreso de la física en Estados Unidos. Muchos de estos investigadores desempeñaron un trabajo destacado en el “movimiento de científicos atómicos”, que tenía como objetivo informar a la opinión pública acerca de la era atómica contando con su propio *Boletín de los científicos atómicos*, cuyo logotipo era un reloj al que faltaban pocos minutos para marcar las doce y cuyas agujas se movían hacia atrás o hacia delante, dependiendo lo cerca que se hallase el mundo del Apocalipsis. Se dice que muchos científicos

---

<sup>11</sup> El proyecto Maniatan fue el nombre del proyecto científico encabezado por el gobierno de los Estados Unidos y contó con la colaboración de Inglaterra y Canadá. El objetivo era el desarrollo de la primera bomba atómica. La investigación estuvo dirigida por el físico Julios Robert Oppenheimer y las operaciones militares estuvieron bajo el mando del General Leslie Richard Groves. En este proyecto participaron científicos en física, química y ciencias informáticas. Los ensayos atómicos exitosos ocurrieron en el desierto de Alamogordo en Nuevo México y la misma bomba sería lanzada en Nagasaki tiempo después. Véase a Manuel Guerrero Giampaglia y Víctor Vega Hernández, *El proyecto Manhattan. Tecnología nuclear*, en: <https://docplayer.es/139224462-El-proyecto-manhattan-manuel-guerrero-giampaglia-victoria-vega-hernandez.html>

como Oppenheimer, Fermi o Bethe, abandonaron el proyecto Manhattan tras la guerra, pues argumentaron que no querían trabajar en la elaboración de armas en tiempos de paz.<sup>12</sup> Edgard Teller, sin embargo, había mostrado gran interés en la bomba de hidrógeno y se preguntaba si se podría usar la explosión para generar algo similar a las reacciones termonucleares que se producían en el interior del sol. En septiembre de 1949 los rusos detonaron con éxito una bomba atómica, lo que llevó a muchos científicos a reflexionar en las repercusiones para el futuro de la humanidad. Oppenheimer y la Comisión de Energía Atómica decidieron que los Estados Unidos no deberían tomar la iniciativa en ese terreno. En opinión de Fermi, la nueva bomba debería prohibirse antes de que fuera creada, y en 1950 Klaus Fuchs confesó en Inglaterra haber proporcionado información a los rusos. Por su parte, el presidente Truman prescindió de la opinión de los científicos y dio luz verde al proyecto de elaboración de la bomba de hidrógeno. Según Peter Watson, la nueva bomba partía de la idea de que una bomba asociada al deuterio o al tritio provocaría temperaturas nunca vistas en la tierra, capaz de fundir dos núcleos de deuterio y liberar al mismo tiempo grandes cantidades de energía. Los primeros cálculos revelaron que una bomba de este tipo podría provocar una explosión equivalente a cien millones de toneladas de trinitrotolueno y causar un daño devastador a casi ocho kilómetros cuadrados. Simplemente en la segunda Guerra Mundial se habían usado tres millones de toneladas de explosivos. El 1 de noviembre de 1952, se probó una bomba de hidrógeno en la Isla de Elugelab, situada en el Pacífico:

Los observadores apostados a sesenta y cinco kilómetros de distancia pudieron ver millones de litros de agua marina, convertidos en vapor

---

<sup>12</sup> Peter Watson, *Historia intelectual del siglo XX*, Barcelona, Crítica, 2006, p. 544.

con la forma de una burbuja de dimensiones gigantescas, así como una bola de fuego que se expandió a cuatro kilómetros a la redonda. Tras la explosión, la Isla de Eugelab había desaparecido por completo vaporizada. La bomba había liberado el equivalente a 10,4 millones de toneladas de trinitrotolueno, lo que suponía una potencia mil veces mayor a la de la que se había lanzado en Hiroshima.<sup>13</sup>

Nueve meses más tarde, la Unión Soviética probó su propia bomba, aunque su primer ensayo nuclear lo había realizado en Kazajistan en agosto de 1949. Como sabemos, los intentos provenientes de la Organización de las Naciones Unidas no fructificaron en lo inmediato, a pesar de que se hablaba de los “efectos de la radiación atómica y de las explosiones experimentales con bombas termonucleares”. La Asamblea decidió integrar, el 3 de diciembre de 1955, a un comité científico de las Naciones Unidas conformado por 15 estados, incluido México (Resolución 913-X).<sup>14</sup> Dicho comité presentó un informe sobre los efectos de la radiación atómica: es decir, sobre la contaminación del medio ambiente y sus efectos genéticos negativos para la especie humana.<sup>15</sup> Con ello, la Asamblea consideró con mayor seriedad la necesidad de poner fin a las explosiones experimentales de armas nucleares. A partir de 1958 sus resoluciones fueron enérgicas y se pidió que esos ensayos cesaran a más tardar para el 1 de enero de 1963.

---

<sup>13</sup> Peter Watson, *Historia intelectual...* p. 555.

<sup>14</sup> ONU, Asamblea General, Resolución 913-X, Efectos de las radiaciones Atómicas en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/106/60/PDF/NR010660.pdf>

<sup>15</sup> Alfonso García Robles, *La proscripción de las armas nucleares de América Latina*, México, El Colegio Nacional, 1975. Del mismo ator véase *El Comité de Desarme. Antecedentes, constitución y funcionamiento*, México, El Colegio Nacional, 1979, p.19.

Muy pronto se generó la necesidad de crear zonas libres de armas nucleares desde la Asamblea General de la ONU en 1956, sobre todo, con relación a diversas regiones entre las que figuraban Europa Central, África, los Balcanes, el Mediterráneo, los países nórdicos, Asia y el Medio Oriente. Sin embargo, la Asamblea adoptó una resolución en África antes que en América Latina. La crisis del Suez en 1956, dio pie para que Kruchev (el presidente soviético) amenazara con el empleo de armas nucleares en la zona. En consecuencia, el general Alfred M. Gruenther, del comando aéreo norteamericano estratégico en Europa, le recordó al gobierno de la Unión Soviética que el gobierno de los Estados Unidos "respondería a todo ataque nuclear contra cualquiera de sus aliados" en la Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN). La idea prevaleciente, al menos entre las grandes potencias, era que las armas atómicas eran lo suficientemente evidentes e influyentes y no era necesario agitarlas para recordar su existencia. Al menos así lo pensaba Bernad Brodie, uno de los asesores militares estadounidenses y autor del libro *Guerra y Política*, traducido al español en 1973, quien sostenía que en la antigua física newtoniana la concepción del trabajo dependía fundamentalmente de la creación y el control del movimiento, es decir, si un cuerpo en descanso no trabajaba, su peso lo hacía tan sólo oprimir la superficie que lo soportaba, lo que significaba que cualquier cosa que estuviera debajo debía estar empujando con un fuerza correspondiente para mantener el estado de equilibrio. Si bien, decía Brodie, esto sucedía en la física, en política y estrategia las cosas eran muy diferentes. Los objetos en reposo podían hacer un trabajo enorme, sobre todo si tales objetos eran cosas como las armas nucleares.<sup>16</sup> No obstante, la

---

<sup>16</sup> Bernard Brodie esquematizaba las causas de las guerras como históricas, económicas, psicológicas y políticas, haciendo casos especiales de las teorías neomarxistas, del petróleo y de la carrera armamentista. Bernad Brodie, *Guerra y política*, México, FCE, 1973, p. 379.

opinión de Brodie, era sabido que las armas nucleares no eran objetos en reposo, los países del norte de África se hallaban preocupados por las detonaciones nucleares experimentales que había realizado Francia en el Sahara en 1960.

En 1957, Henry Kissinger publicó su libro *Armas nucleares y política internacional*, presentándose como conocedor de temas de política y de diplomacia, llegando a ser un hombre influyente frente a Richard Nixon y Gerald Ford. En esta obra sostenía que “las armas nucleares tácticas podrían frenar el avance del comunismo en el mundo”. Encontraba aceptable diseñar una estrategia nuclear limitada, lo que reafirmaba las ideas del físico belicista Edward Teller.<sup>17</sup>

El gobierno norteamericano se planteaba proteger sus intereses por encima de todo. Decía:

Hemos de encontrar una capacidad y una presteza para hacer sentir nuestro poder, rápida y decisivamente, no sólo para disuadir la agresión soviética, sino también para impresionar a los no alineados con nuestra capacidad de acción decisiva.<sup>18</sup>

Asimismo, concebía un modelo de acción diplomática basado en un “sistema de conferencias”. Para ellos, los asuntos internacionales no deberían resolverse con base en guerras o pactos entre familias monárquicas, sino gracias a la habilidad de unos pocos hombres que establecían las reglas del juego. Su fuerza era negociar, usar las amenazas y reconciliar los intereses entre las grandes potencias.

---

<sup>17</sup> Edward Teller fue un físico alemán naturalizado estadounidense a partir de 1941. Se le atribuye su participación en la fabricación de la bomba de hidrógeno. Recibió importantes honores y se le atribuye el sobrenombre de padre de la bomba H.

<sup>18</sup> Santiago Ramentol, *Teorías del desconcierto. Viaje al fondo de la incertidumbre: los pensadores que diseñan un futuro global*, Barcelona, Ediciones Urano, 2004, p. 46.

Esta posición que promovía el uso de armas nucleares como amenaza y como argumento coercitivo en la negociación diplomática era bien conocida por los diplomáticos mexicanos. Para éstos últimos era importante crear un mecanismo que evitara el uso de armamento nuclear.

Lo ocurrido en Cuba el 22 de octubre de 1962, reavivó la necesidad de construir las llamadas zonas libres de armas nucleares. El presidente norteamericano John F. Kennedy aseguró que en Cuba se preparaban bases de lanzamiento de misiles nucleares. Dijo que los misiles balísticos de alcance medio eran capaces de llevar una carga nuclear a más de mil millas náuticas de distancia, por lo que dichas armas no eran defensivas sino de índole “ofensivo”.

Anunciada la crisis, el presidente mexicano Adolfo López Mateos, quien concluía una gira de trabajo por Manila, envió dos mensajes; uno a Kennedy, en donde le expresó su preocupación por la acumulación de armas nucleares que aseguraba eran ofensivas en un país latinoamericano, y otro al presidente cubano Osvaldo Dorticós, a quien solicitó que no se utilizaran los misiles emplazados en Cuba, requiriendo además el retiro de las armas “ofensivas” toda vez que en repetidas ocasiones, los embajadores cubanos Portuondo y Lechuga, le habían asegurado que su gobierno solamente estaba recibiendo armas “defensivas” y el adiestramiento para su uso, pero que no existía el propósito de instalar armas atómicas.<sup>19</sup>

Por otra parte, el subsecretario de Estado para Asuntos Latinoamericanos de Estados Unidos, Edwin M. Martin, organizó en la Casa Blanca una reunión con embajadores y representantes de la Organización de los Estados Americanos, en donde se intercambiaron opiniones sobre la crisis cubana y la desnuclearización. El día 17 de

---

<sup>19</sup> Comunicado de Adolfo López Mateos a Osvaldo Dorticós, México, 23 de octubre de 1962, AHGE-SRE, exp. XII-1143-1, (1ª y 2ª partes).

diciembre de 1962, en la OEA, Alexis Johnson, subsecretario adjunto del Departamento de Estado para Asuntos Políticos y acreditado como el representante estadounidense hizo una exposición sobre lo que denominó “la crisis de Cuba” e informó que se calculaba que había entre doce mil y quince mil rusos (soldados y técnicos) organizados ocupando campamentos separados de las tropas cubanas, y que su presencia era para cuidar las “armas ofensivas”, creyéndose que no tenían como misión apoyar al régimen de Castro.<sup>20</sup>

Tres meses después, el 21 de marzo de 1963, López Mateos dirigió sendos comunicados a los presidentes de Bolivia, Brasil, Chile y Ecuador para que coauspiciaran un proyecto de resolución destinado a la desnuclearización de la región, y se comprometieran a no fabricar, recibir o almacenar, ni ensayar armas nucleares o artefactos de lanzamiento nuclear. Les recordó que un año antes, en el mes de marzo de 1962, en el comité de desarme de las dieciocho naciones, el Secretario de Relaciones Exteriores Manuel Tello se había pronunciado por la desnuclearización equivalente a un desarme territorial. En su respuesta fechada el 8 de abril de 1963, el presidente de Brasil calificó la iniciativa de su colega mexicano como una contribución vital para la mejoría de las relaciones internacionales, y la llamó feliz y trascendente iniciativa “de su noble y gran país en favor de la paz y de la seguridad internacional.” El 6 de mayo de ese año, se efectuó en Ginebra la sesión número 128 del Comité de desarme de las dieciocho naciones, el representante de Brasil, Josué de Castro, y el de México, Luis Padilla Nervo, presentaron oficialmente al comité la Declaración Conjunta de cinco presidentes. El término de desnuclearización se refería a la prohibición de la existencia en América Latina de armas nucleares o artefactos de lanzamiento nuclear. No se aplicaría a la energía nuclear destinada a fines pacíficos. La con-

---

<sup>20</sup> Sesión extraordinaria del Consejo de la OEA actuando como órgano de Consulta, Washington, 17 de diciembre de 1962. AHGE-SRE, exp. XII-1144-1.



secución de este proyecto la llevó a cabo el diplomático mexicano Alfonso García Robles. Entre los logros de esta iniciativa ocupa un lugar prominente el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina o Tratado de Tlatelolco, gracias al cual existe la única zona totalmente libre de armas nucleares con territorios densamente poblados.

La Asamblea General de las Naciones Unidas, el 27 de noviembre de 1963, aprobó la resolución 1911-XVIII, intitulada “Desnuclearización de la América Latina” con 91 votos a favor, ninguno en contra y 15 abstenciones, de las que la mayoría fueron de los Estados Socialistas de Europa oriental. Sólo Rumania y Yugoslavia votaron a favor. De las Repúblicas de América Latina, Cuba y Venezuela se abstuvieron. Cuba fue renuente a participar en el Tratado de Tlatelolco y explicó su representante en el acta correspondiente que no aceptaría ningún acuerdo de desnuclearización si éste no entrañaba la zona del Canal de Panamá, Puerto Rico y las distintas bases norteamericanas de otros países y la devolución a Cuba de la base naval de Guantánamo. Por su parte, el representante de Venezuela explicó que la desnuclearización resultaría inoperante. La definición de armas nucleares quedó aprobada en los términos del Art. 5, del Tratado de Tlatelolco en el que se mencionaba lo siguiente:

Para los efectos del presente Tratado, se entiende por “arma nuclear” todo artefacto que se sea susceptible de liberar energía nuclear en forma no controlada y que tenga un conjunto de características propias del empleo con fines bélicos. El instrumento que pueda utilizarse para el transporte o la propulsión del artefacto no queda comprendido en esta definición si es separable del artefacto y no parte indivisible del mismo.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Sesión extraordinaria del Consejo de la OEA actuando como órgano de Consulta, Washington, 17 de diciembre de 1962. AHGE-SRE, exp. XII-1144-1.

El 12 de febrero de 1967, veintiún Estados miembros de la comisión Preparatoria para la Desnuclearización de América Latina aprobaban por unanimidad en la sede de la cancillería mexicana, en Tlatelolco, el tratado de proscripción de armas, entre los países del Caribe se encontraban Haití, República Dominicana y Trinidad y Tobago. El tratado expresaba la necesidad del desarme general y completo bajo el control internacional eficaz. Los signatarios se comprometían a prohibir e impedir en sus respectivos territorios el ensayo, uso, fabricación, producción o adquisición por cualquier medio de toda arma nuclear, el recibo, almacenamiento, instalación o emplazamiento o cualquier forma de posesión de toda arma nuclear directa o indirectamente, por sí mismas, por mandato a terceros o de cualquier otro modo. El Tratado creaba un organismo para asegurar el cumplimiento denominado "Organismo para la proscripción de Armas Nucleares en América Latina" cuya sede sería la Ciudad de México, y establecía consultas periódicas, inspecciones especiales. Finalmente, el documento quedaba abierto a firma para todos los países comprendidos dentro del hemisferio occidental.

Alfonso García Robles prosiguió con esta labor en la segunda mitad de la década de los años 70, siendo Representante Permanente de México ante el Comité de Desarme, constituido por la Asamblea General de las Naciones Unidas, como un instrumento para la estrategia internacional de desarme integrado por cincuenta y cuatro Estados Miembros de la Organización.

Luis Padilla Nervo decía que ganar la paz era una tarea muy larga y difícil, requería de una paciencia formidable. De hecho, era más difícil que ganar la guerra. García Robles y los miembros de la generación de diplomáticos a la que perteneció contribuyeron de muchas maneras a establecer mecanismos para la paz. Hicieron de la diplomacia un arte, el cual dio a México reconocimiento internacional como país solidario y pacifista. La representación diplomática

de México actuó responsablemente y de acuerdo a las circunstancias, procurando que su legado perdurara para las generaciones por venir.

### **Hegemonía norteamericana y discursos imperiales**

Autores como Jean y John Comaroff hacen referencia a una noción de hegemonía, la cual existe en la medida en que está naturalizada, porque busca presentarse de manera independiente a la acción humana, porque construye silencios que encubren todo aquello que está más allá de los límites de lo que es pensable, de lo que es moral, de lo que es ético en una sociedad.<sup>22</sup> Por lo tanto, lo que podemos llamar hegemonía norteamericana va mucho más allá de los argumentos que intelectuales y pensadores norteamericanos definen sobre frontera, seguridad, interés geopolítico, geoestrategia y zona de influencia, toda vez que estos discursos justifican procesos de intervención y salidas coercitivas, pero no indican en un sentido amplio el conjunto de prácticas sobre las cuales el imperio norteamericano construyó su dominio en los países de América Latina.

Un concepto de hegemonía más amplio relaciona las prácticas imperiales con la construcción de un lenguaje propio del cual han participado no sólo ideólogos, militares, estrategas, políticos norteamericanos, sino también aquellos involucrados en alentar una amplia producción cultural manifiesta en la literatura, el cine, la fotografía, la música, etcétera, la cual ha construido diversos estereotipos y discursos imperiales. Estos discursos procuran imponerse en los procesos comunicativos, los que a decir del autor Claude Shannon<sup>23</sup> solamente son posibles cuando definen al menos a) una comunidad de postulados (probabilidad); b) una comunidad de

---

<sup>22</sup> Jean Comaroff y Jhon Comaroff, *Ethnography and the historical imagination*, Boulder, San Francisco, Oxford, Westview Press, 1992.

<sup>23</sup> Claude Shannon, *Teoría de la información y práctica política*, México, FCE, 1992, p. 14.

reglas sociales (pertinencia o valor hegemónico); y c) una comunidad de intereses (lo que está en juego o valor ideológico). En otras palabras, el proceso comunicativo imperial adquiere certeza cuando ciertos principios hegemónicos naturalizan una comunidad de intereses, y esto se puede estudiar en el devenir de la historia norteamericana y en su proceso expansionista económico y militar desde el siglo XVIII hasta la actualidad.

Como sabemos, todo lenguaje contiene un código propio que da forma a un sistema, y para el caso de los Estados Unidos podríamos preguntarnos sobre aquellos elementos que codifican o configuran el sistema imperial. Lenguaje que, por cierto, es ajeno a la cultura política nacionalista sobre la cual se ha definido, por ejemplo, la política exterior defensiva de los países latinoamericanos. Esta es una de las razones por las cuales los funcionarios norteamericanos y sus contrapartes en los países de América Latina entienden cosas distintas sobre los corpus doctrinarios como el Destino Manifiesto o la idea del far west, la doctrina Monroe, así como las iniciativas para realizar las Conferencias Panamericanas de 1889; las ideas del protectorado, de la no intervención y la autodeterminación; los 14 puntos de Wilson, la doctrina Carranza, la doctrina Estrada, la buena vecindad, las bases jurídicas para la creación de la Organización de los Estados Americanos, las implicaciones del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, la Alianza para el Progreso, la idea del Hemisferio Occidental y la del denominado Sistema Interamericano. Razón más que evidente para comprender la diferencia entre los discursos imperiales de los teóricos y políticos norteamericanos como John Fiske, Josiah Strong, Albert J. Beveridge, Rutherford Hayes, John Milton Hay, Henry Clay, Frederick Jackson Turner, Arthur Conant, Alfred Thayer Mahan, Teodoro Roosevelt, Henry Cabot Lodge, Woodrow Wilson, entre otros, frente a los discursos antiimperialistas, nacionalistas y de la no intervención de algunos países de América Latina, y desde la Doctrina Calvo, Drago, Carranza y Estrada.

Ya en la segunda mitad del siglo XX aplicaron la política de contención del comunismo dentro de lo que consideraron su “Hemisferio Occidental”. Sin duda, como sostienen Burbank y Cooper las prácticas imperiales han moldeado el mundo en el que vivimos y tienen una antigüedad y continuidad tal vez mayor al corpus de ideas que sostienen a los Estados nacionales.

Son los ideólogos y sus conceptos quienes nos remiten a la construcción histórica de esta comunidad de postulados y de reglas sociales sobre las cuales se reproduce y transmite un repertorio imperial, aunque habrá que estudiar otros elementos culturales que vendrían a reafirmar los contenidos hegemónicos de una práctica imperial. Aquí cabría preguntarse: ¿Cómo los imperios ejercen el control sobre las élites económicas y políticas locales? ¿Cómo se difunden las ideas de seguridad o expansionismo en los medios de comunicación? ¿De qué manera se delimitan las fronteras simbólicas que dan sentido a las áreas de influencia de los imperios? ¿Qué tipo de categorías de diferenciación se están definiendo en dichas fronteras?

Algunas categorías utilizadas en los foros internacionales fueron el denominado Sistema Interamericano, el cual es analizado por Gordon-Conell-Smith.<sup>24</sup> Aunque el término alude al conjunto ordenado de ideas científicas o filosóficas, o designa un medio, método o procedimiento para realizar algo, también refiere el conjunto de elementos interrelacionados o interdependientes entre los que existe una cierta cohesión y unidad de propósitos. Es decir, designa el conjunto de diversos órganos de idéntica naturaleza, y de términos definidos por las relaciones existentes entre ellos. También define una forma de gobierno de administración o de organización social. Para Conel-Smith se trataba de un conjunto de elementos interrelacionados entre los que existe cierta cohesión y unidad de

---

<sup>24</sup> Gordon Conell-Smith, *El sistema interamericano*, México, FCE, 1971, p.19.

propósitos. En este sentido, el Sistema Interamericano hacía referencia al conjunto de pueblos del Continente americano con una relación especial entre sí, que los apartaba del resto del mundo. El término sustituía al de “organización internacional”, aunque la palabra contenía –a su entender– los tratados y acuerdos entre los países americanos, numerosas instituciones interamericanas creadas con el fin de promover objetivos comunes y el acatamiento de principios acordados, así como una diplomacia unilateral a través de la cual los Estados Americanos conducirían sus relaciones internacionales.

Por otra parte, el uso del término Hemisferio Occidental en el discurso imperial norteamericano contiene dos vertientes interpretativas, la de Simón Bolívar al referirse a la unión del Gran Hemisferio de Colón y la vertiente monroista, cuando James Monroe en 1823 postuló la existencia de un sistema americano separado que incluía la totalidad del Hemisferio Occidental. Henry Clay, presidente de la Cámara de representantes de los Estados Unidos habló del sentido americano y habló de “nuestra política nuestro comercio, nuestra navegación”.

Después de firmada la Carta de las Naciones Unidas en San Francisco, el 26 de junio de 1945, en una Conferencia Interamericana para el mantenimiento de la paz y la seguridad del Continente se suscribió el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca TIAR; considerado el primer Tratado de la Guerra Fría, firmado en Río de Janeiro, Brasil el 2 de septiembre de 1947, en cuyas cláusulas se consideró que un ataque extracontinental o intracontinental contra uno de los dos signatarios que pusiera en peligro su seguridad o cualquier otro hecho o situación que pudiera poner en peligro la paz americana sería considerado como una agresión a todos ellos. La idea de la defensa del Hemisferio Occidental se fortaleció a través del TIAR; de acuerdo a su Artículo 4, como lo mencioné al principio.

Correspondió a Jaime Torres Bodet rememorar lo acontecido en la Conferencia de Quintandinha, Brasil, que dio origen al TIAR. En sus memorias *La victoria sin alas*, narró lo acontecido y expresó la necesidad de la asistencia recíproca para que se fijasen las medidas encaminadas a conjurar los actos de agresión inspiradas desde la conferencia de Chapultepec de 1945, y la necesidad de lograr un acuerdo de las naciones americanas en caso de una agresión, respetando el principio de la igualdad jurídica de los Estados, la obligación de resolver pacíficamente los conflictos y considerar el principio de la solidaridad continental.

La idea mexicana como contrapunto a la política norteamericana fue promover la solución pacífica de las controversias, y no como ocurrió en Rio de Janeiro, en donde las discusiones se centraron en caracterizar la agresión. La delegación diplomática mexicana estuvo integrada por el licenciado Antonio Villalobos, embajador de México en Brasil, José Gorostiza (Director General del Servicio Diplomático), Roberto Córdova y Pablo Campos Ortiz; el senador Donato Miranda Fonseca, y el diputado José López Bermúdez y los asesores Vicente Sánchez Gavito y Francisco Ursúa. Al respecto, Jaime Torres Bodet escribió: "He dicho ya hasta qué punto fue un serio error de los gobiernos latinoamericanos admitir ese orden, que otorgaba precedencia en el tiempo al examen de la solidaridad defensiva del Hemisferio y postergaba el estudio de nuestra organización regional en la paz y para la paz".<sup>25</sup> La posición diplomática mexicana fue contraria a la expresada por la delegación diplomática norteamericana del gobierno de Harry S. Truman, por la forma en que concebían el Tratado en el sentido de promover el funcionamiento de un organismo militar que, llegado el caso, coordinara disposiciones de tipo bélico.

---

<sup>25</sup> Jaime Torres Bodet, *La victoria son alas. Memorias*, México, Porrúa, 1970, p. 131.

### **A manera de conclusión**

Los repertorios imperiales articulan postulados y un conjunto de reglas hegemónicas aceptadas por los países controlados en ciertos momentos específicos de la historia del expansionismo norteamericano. Sin embargo, las referencias de lo que está en juego en una política imperial, no sólo caracterizan la forma en que surgen y se desarrollan los intereses norteamericanos que están detrás de ese expansionismo, también se ha diseñado una respuesta como contra punto, que para el caso de México, ha sido promover la defensa de los principios tradicionales de su política exterior.

Los gobiernos de México en la etapa neoliberal olvidaron dichos principios y cedieron a las presiones diplomáticas de Washington hasta casi romper los vínculos solidarios con Cuba, sobre todo, olvidaron las posiciones independientes de la delegación diplomática mexicana expresadas en dos ocasiones históricas: la primera, durante la VIII Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores en Punta del Este Uruguay, a finales de enero de 1962, cuando la delegación Mexicana se opuso a que Cuba fuera excluida de la OEA.<sup>26</sup> La segunda, cuando el gobierno mexicano se negó a romper relaciones diplomáticas y comerciales con Cuba, debido a los resolutivos de la IX Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores a finales de julio de 1964. En esta última reunión los miembros de la OEA que no lo

---

<sup>26</sup> México se abstuvo de votar con las delegaciones de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Ecuador, la resolución que excluía a Cuba de la organización interamericana. La decisión de marginar al gobierno cubano fue arbitraria, porque no existían las bases legales para separar a un estado miembro del ejercicio de sus facultades. El hecho de que la OEA no contara con mecanismos para la expulsión de alguno de sus miembros constituyó el punto central de las discusiones de la Reunión, utilizándose el término "exclusión" y no "expulsión" o "suspensión". La carta de la OEA únicamente daba disposiciones para la baja o retirada voluntaria de algún miembro mediante una notificación por escrito a la Unión Panamericana. *Vid.* Leticia Bobadilla, *México y la OEA...* p. 135.



habían hecho, se vieron obligados a romper relaciones, y se impuso el bloqueo económico (intercambio comercial, transporte aéreo y marítimo). En esta reunión la delegación mexicana encabezada por Vicente Sánchez Gavito, bajo la dirección de Manuel Tello Barraud, Secretario de Relaciones Exteriores de México, se opuso a la creación de un bloque militar subregional para invadir Cuba, y promovió los principios tradicionales de la política exterior mexicana de la no intervención y la autodeterminación, actuando en oposición a dichas medidas junto con las delegaciones diplomáticas de Chile, Bolivia y Uruguay, aunque estos tres países terminarían por asumir las decisiones de la IX Reunión, y México sería el único país en no acatarlas.

Los gobiernos neoliberales de México gradualmente dejaron de lado los principios tradicionales de la política exterior, hecho que quedo de manifiesto en varios acontecimientos. En enero del 2002, Vicente Fox y Jorge Castañeda, Secretario de Relaciones Exteriores, se entrevistaron en la embajada mexicana con disidentes cubanos, entre otros se mencionó a Elizardo Sánchez Santacruz, Presidente de la Comisión Cubana pro Derechos Humanos y reconciliación Nacional. Un mes más tarde, el 27 de febrero, Jorge Castañeda declaró sin medir las consecuencias de sus palabras –durante la inauguración de un centro cultural mexicano en Miami– que las puertas de la embajada de México estarían abiertas para todos los cubanos, y también las de México. En ese momento cientos de cubanos en la isla intentaron ingresar a la embajada propiciando que un auto se estrellara contra la reja.<sup>27</sup> Se dice que el presidente Fidel Castro acudió a la embajada a controlar la situación. A estos hechos se sumó otro suceso que dio cuenta del sometimiento de la diplomacia mexicana a los dicta-

---

<sup>27</sup> Nota periodística: “Un grupo de cubanos asalta la embajada de México en La Habana en busca de asilo”, El País, 27 de febrero de 2002. [https://elpais.com/internacional/2002/02/28/actualidad/1014850804\\_850215.html](https://elpais.com/internacional/2002/02/28/actualidad/1014850804_850215.html)

dos del presidente norteamericano George W. Bush (2001-2009). En marzo del 2001 durante la Conferencia Internacional de Financiación para el Desarrollo en Monterrey, México, con la presencia de cuarenta jefes de estado y del Secretario General de las Naciones Unidas, Castro se retiró del evento de forma intempestiva después de haber tenido una participación y en donde descalificó el consenso logrado en Monterrey por las instituciones financieras internacionales. El canciller mexicano Castañeda rechazó que hubiese existido presión por parte del gobierno norteamericano, aunque una nota periodística después revelaba que Fox hizo una llamada telefónica a Castro, la cual se difundió íntegra en abril del 2002. La filtración pública de esa llamada se dio a consecuencia del voto de condena a Cuba por parte de México en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. A continuación transcribo partes de la comunicación entre ambos mandatarios:

(Fox) ahí te va déjame terminar, déjame terminar, el que puedas venir el jueves que participes en la sesión que hagas tu participación como está reservado el espacio para cuba a la 1, después, tenemos un almuerzo que ofrece el gobernador del estado a los jefes de Estado, inclusive te ofrezco y te invito a que estuvieras en ese almuerzo, inclusive que te sientes a mi lado y que terminado el evento y la participación digamos ya te regresaras y así, (a la Isla de Cuba dice Castro) no bueno a la Isla de Cuba o donde tu gustaras ir, (correcto) que me dejaras libre y es la petición que te hago el viernes, para que no me compliques el viernes.... Castro le responde: (usted no quiere que yo le complique el viernes, usted parece que no ha leído una línea en que yo le digo que voy con el espíritu constructivo a cooperar en el éxito de la conferencia que mi palabra... lo que iba a pasar casi adiviné que usted me iba a llamar, para decirme algo parecido,

pero muy bien yo con toda franqueza se lo digo estoy dispuesto a cooperar con usted y hacer lo que usted está solicitando.<sup>28</sup>

En el resto de la conversación quedó en claro que el Secretario General de la ONU fue quien invitó a Fidel Castro, y sigue Fox:

Te puedo pedir otro favor ... (dígame, contesta Fidel) este ...que estando en casa a mí me serviría muchísimo que no hubiera declaraciones sobre el tema de la embajada, o sobre las relaciones México-Cuba o ese evento que vivimos en estos días pasados (dice Fidel: yo no tengo necesidad de hacer declaraciones ahí, dígame en qué más puedo servirle)... este pues básicamente y el no agredir a Estados Unidos al presidente Bush... ( bueno señor presidente yo soy un individuo que lleva como 43 años en política, y se las cosas que hago y las que debo hacer, que no le quepa la menor duda de eso, que yo se decir la verdad con decencia y con la elegancia necesaria... no debe tener el menor temor que no voy a soltar ninguna bomba ahí, aunque no estoy de acuerdo con el consenso que han propuesto ahí, yo me voy a remitir a mis ideas... voy a decir la verdad... presidente usted debe saber que cuando hago un viaje de estos lo hago con constante riesgo... yo no voy a tomar una tribuna para agitar ahí ni a realizar manifestaciones)... Fox le dice: oye Fidel de cualquier manera está la invitación a que me acompañes a la comida, que eso sería como a la 1 de la tarde 1:30 y acabando de comer entonces puedes salir... hay cabrito muy rico, si señor excelente[...].<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Conversación Fidel Castro con Vicente Fox, 19 de marzo del 2002. <https://www.youtube.com/watch?v=PEWe71MDp1o>

<sup>29</sup> *Idem.* *El Universal*, 26 de noviembre del 2016. <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/mundo/2016/11/26/el-incidente-diplomatico-completo-del-comes-y-te-vas-y> También puede consultarse a Irene Fonte, "La crisis México-Cuba de mayo de 2004 en la prensa mexicana", *Iztapalapa, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, Núm. 60, enero-junio 2006, pp. 55-74.

Las relaciones diplomáticas entre México y Cuba entraron en la peor crisis de su historia. Fidel Castro declaró públicamente en un acto conmemorativo del 1 de mayo que la frontera de México y Estados Unidos ya no se encontraba en “el Río Bravo, sino mucho más adentro de México”. Como consecuencia, el gobierno mexicano expulsó a dos diplomáticos cubanos acusándolos de injerencia y retiró a su embajadora en La Habana Roberta Lajous, pidiendo además al embajador cubano Jorge Bolaños que abandonara el país en el plazo de 48 horas, expulsando además a su consejero político. La casi ruptura mexicana con Cuba fue producto de la deportación a México de un empresario detenido en la Isla, Carlos Ahumada, quien había sido el responsable de la videograbación de actos de soborno donde él mismo aparecía dando dinero al tesorero del gobierno del Distrito Federal encabezado por Andrés Manuel López Obrador.

El gobierno cubano se reservó las 40 horas de grabación de los interrogatorios hechos al empresario mexicano al momento de ser detenido en la Isla. En conferencia de prensa Felipe Pérez Roque responsabilizó a México de la crisis y presentó fragmentos del interrogatorio a Carlos Ahumada, en los que declaró que, desde noviembre del año 2003, se había puesto de acuerdo con líderes políticos de los partidos Acción Nacional (PAN) y Revolucionario Institucional (PRI), el Senador Diego Fernández de Cevallos y el ex Presidente Carlos Salinas de Gortari, para denunciar los manejos fraudulentos de funcionarios del Gobierno del Distrito Federal, colaboradores cercanos al Gobernador por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), Andrés Manuel López Obrador.

Salinas de Gortari y Fernández de Cevallos vieron en los videos generados por Ahumada una posibilidad para golpear políticamente al candidato presidencial Andrés Manuel López Obrador, y organizaron, con el Secretario de Gobernación y el Procurador General de la República del Gobierno del Presidente Fox, Santiago Creel y

Rafael Macedo de la Concha, respectivamente, la ejecución de la denuncia y su divulgación posterior, ofreciéndole a Ahumada a cambio apoyo económico en sus negocios y protección judicial para él y su familia. Una vez publicados los videos, Salinas, a través de su abogado Juan Collado Mocelo y de su ayudante personal Adán Ruiz, le pidieron a Ahumada que abandonara México y se refugiara en Cuba. Sin embargo, en Cuba fue detenido. Y desde la Isla se filtró a los medios un fragmento de uno de los interrogatorios, hecho que causó un escándalo político que se revirtió al gobierno mexicano del presidente Vicente Fox, en ese momento el Secretario de Relaciones Exteriores de México era Luis Ernesto Derbez.

Mario Ojeda elaboró un cuadro novedoso acerca de las votaciones de México en relación a Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Sabemos que pasó de estar contra la condena a Cuba (1990); a la abstención (1991-1998); en contra de la condena (1999); abstención (2000-2001), y a favor de condenar a Cuba (2002-2005). Esta fue la tendencia de los gobiernos neoliberales.<sup>30</sup>

Actualmente, el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), ha reivindicado de nueva cuenta la tradición de los principios mexicanos de política exterior, promoviendo acciones mundiales para la paz en la ONU. Se dice que actualmente mantiene ochenta embajadas de México en el mundo, sesenta y siete consulados, siete misiones permanentes ante organismos internacionales y tres oficinas de enlace. Desde la Doctrina Juárez y Carranza, pasando por la Doctrina Estrada, hasta el presente, el diseño de la política exterior mexicana ha funcionado como el contrapunto de los intereses norteamericanos, y ha obedecido a las necesidades de equilibrio e intereses nacionales correspondientes a un proyecto gubernamental

---

<sup>30</sup> Mario Ojeda, *"Vicente Fox: el rompimiento de facto con Cuba"*, *Foro Internacional*, Vol. XLVII, 4, (190), octubre-diciembre, México 2007, p. 893p. 893.

Los principios de la política exterior de México, siglos XX y XXI

de cambio definido como la cuarta transformación. Una política de principios, como hemos visto, representa una base sólida anclada en la práctica de más de dos siglos de relaciones de México con sus vecinos, y particularmente con los Estados Unidos. Efectivamente, como expresó un día Luis Padilla Nervo, ganar la paz era una tarea muy larga y difícil, requería de una paciencia formidable. De hecho, como podemos verlo hoy en día, sigue siendo más difícil que ganar la guerra.

### Bibliografía

Bobadilla González, Leticia, (Coord.), *Los diplomáticos mexicanos y la Guerra Fría, memoria e historia, 1947-1989*, México, Instituto de Investigaciones Históricas, UMSNH/ Dirección General del Acervo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 2009.

Brodie, Bernad, *Guerra y política*, México, FCE, 1973.

Burbank Jane y Cooper Frederick "Trayectorias imperiales", en *Imperios. Una nueva visión de la Historia Universal*, Barcelona, Crítica, 2011.

Comaroff Jean y Jhon, *Ethnography and the historical imagination*, Boulder, San Francisco, Oxford, Westview Press, 1992.

Enríquez Perea, Alberto, Gaytán, Rosa Isabel y Sánchez Mugica, Alfonso Francisco, (Coords), *La política exterior de la Revolución Mexicana en el Centenario de la Constitución de 1917*, México, UNAM /Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Cátedra Fernando Solana, Secretaría de Relaciones Exteriores, El Banco Nacional de México, Fundación Carlos Slim, 2020.

Escarpit, Robert, *Teoría de la información y práctica política*, México, FCE, 1992.

García Robles, Alfonso, *La proscripción de las armas nucleares de América Latina*, México, El Colegio Nacional, 1975.

\_\_\_\_\_,Grcía Robles Alfonso, *El Comité de Desarme. Antecedentes, constitución y funcionamiento*, México, El Colgio Nacional, 1980.

Gaytán, Rosa Isabel, *La Doctrina Carranza. Práctica Internacional y legado doctrinario*, México, INEHRM, Secretaría de Cultura, 2018.

Giampaglia, Manuel Guerrero y Hernández, Víctor Vega, *El proyecto Manhattan. Tecnología nuclear*. <https://docplayer.es/139224462-El-proyecto-manhattan-manuel-guerrero-giampaglia-victoria-vega-hernandez.html>

Gómez Robledo, Antonio “Directrices fundamentales de la política exterior mexicana”, en *Revista Foro Internacional*, México, Vol. VI, 2-3 (22-23) Octubre-1965, Marzo, 1966, México, 1966.

Hobsbawm, Eric, *La guerra y la paz en el siglo XXI*, Barcelona, Critica, 1996.

Ojeda Mario, "Vicente Fox: el rompimiento de facto con Cuba", *Foro Internacional*, Vol. XLVIII, 4, (190). Oct-Dic., México, 2007.

ONU, Asamblea General, Resolución 913-X, Efectos de las radiaciones Atómicas en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/106/60/PDF/NR010660.pdf>

Ramentol, Santiago, *Teorías del desconcierto. Viaje al fondo de la incertidumbre: los pensadores que diseñan un futuro global*, Barcelona, Ediciones Urano, 2004.

Sánchez Román, José Antonio, “El multilateralismo como intervencionismo. Estados Unidos y la Sociedad de Naciones en América Latina (1930-1946)”, *Revista Complutense de Historia de América*, Vol. 41, 2015.

Secretaría de Relaciones Exteriores, Comunicado de Adolfo López Mateos a Osvaldo Dorticós, México, 23 de octubre de 1962, AHGE-SRE, exp. XII-1143-1, (1ª y 2ª partes).

\_\_\_\_\_ Sesión extraordinaria del Consejo de la OEA actuando como órgano de Consulta, Washington, 17 de diciembre de 1962. AHGE-SRE, exp. XII-1144-1.

Shanon, Claudio, *Teoría de la información y práctica política*, México, FCE, 1992.

Thomas Ann van Wynen, y A. J. Thomas Jr., *La organización de los Estados Americanos*, México, UTEHA, 1968.

Torres Bodet, Jaime, *La victoria son alas. Memorias*, México, Porrúa, 1970.

Watson, Peter, *Historia intelectual del siglo XX*, Barcelona, Crítica, 2006.





## LAS DOCTRINAS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO EN CUBA, SIGLO XX

Areli Violante Navarrete

La política exterior como materia de análisis resulta un fenómeno fascinante y complejo. Desde una concepción práctica, la política exterior puede funcionar como herramienta para entender la dinámica y las tendencias presentes dentro del Sistema Internacional; es decir, nos ayuda a entender el cómo, por qué y para qué se dan ciertas interacciones. Asimismo, su inevitable relación con la política interna, nos permite conocer los objetivos de cada Estado dentro del Sistema; es decir, al funcionar como representante y ejecutora de la interese estatales, la política exterior es también un reflejo de las condiciones internas que afectan al Estado.

Esta interacción entre política interna, política exterior y sistema internacional, es uno de los primeros puntos a considerar al acercarnos a las bases teóricas, metodológicas y conceptuales que deben sustentar cualquier análisis de política exterior. Dentro de esta esfera teórica es en donde se encuentra el mayor debate en torno a la política exterior como materia de estudio. ¿Debería ésta ser considerada una

materia inherente y exclusiva del Derecho Internacional? O, dado su campo de acción, ¿Debería entrar en la esfera de las Relaciones Internacionales? Una vez analizado esto podríamos preguntarnos: ¿La política exterior podría ser considerada solamente como una materia más o su complejidad y particularidades nos podrían permitir pensarla como una subdisciplina? ¿Sería posible que la política exterior pudiera funcionar como una disciplina propia? y de ser esto posible, ¿En qué punto de construcción teórico-metodológica nos encontraríamos para conseguirlo? En la actualidad existen opiniones distintas sobre estas interrogantes. Algunos consideran que la política exterior debe analizarse siempre desde la esfera del Estado, otros consideran al sistema internacional como el nivel prioritario, y hay quienes sostienen que –aún considerando lo anterior– el factor más relevante en el análisis de la política exterior son las características personales de los individuos que la representan. A pesar de que cualquiera de estos niveles de análisis puede brindar explicaciones reales y correctas del fenómeno, la complejidad de la política exterior como materia de estudio reclama una aproximación analítica desde estos tres niveles y de las interacciones que se den entre los mismos.

Analizar la política exterior desde esta visión general y compleja, podría resultar un ejercicio en extremo extenso; sin embargo, el no hacerlo nos lleva a obtener resultados que, aunque correctos, podrían estar sesgados o incompletos. Es por esto que muchas de las investigaciones que se realizan actualmente sobre política exterior hacen énfasis en desprendernos de la visión estado-céntrica e incluso occidental que ha acompañado a esta subdisciplina a lo largo de su desarrollo. También existen aportaciones desde una visión regional, las cuales pretenden construir marcos metodológicos y teorías en torno a la política exterior para constituirse como propias de una realidad histórica latinoamericana.

El objetivo de estas y otras aportaciones se concentra fundamentalmente en deconstruir el conocimiento y lograr modificar el foco desde donde nos acercamos para analizar a la política exterior. A pesar de las complicaciones que esto pueda tener, podemos concluir que muchos de los marcos analíticos existentes hoy en día no permiten una aproximación que cubra la complejidad del fenómeno. Quienes analizamos a la política exterior desde aproximaciones no tradicionales nos enfrentamos a lo que pareciera ser una disyuntiva ineludible: ver limitada la profundidad e integralidad de nuestra explicación del fenómeno, si se decide por la utilización de un sólo enfoque teórico; o, esforzarnos para una fundamentación teórica y metodológica propia, lo suficientemente sólida que evite la laxitud científica y la utilización de posturas teóricas incompatibles.

Esta breve revisión sobre las dificultades teórico-metodológicas que acompañan al estudio de la política exterior pretenden invitar al lector a analizar este caso de estudio desde una visión abierta y compleja. La finalidad es lograr que, al revisar la política exterior de México durante el siglo XX, podamos tomar en consideración que existen un gran número de variables y condicionantes que han incidido en las posturas y acciones de nuestro país en su relación con el mundo. Es decir, que cada una de estas acciones o posturas responden no sólo a un contexto histórico determinado, sino también a las condiciones impuestas por el sistema internacional, a la personalidad y aptitud de los actores involucrados, a la identificación cultural o política en un momento específico, a distintos intereses particulares y a las condiciones políticas, económicas y sociales por las que atraviesa un país a nivel interno.

Un escenario propicio para analizar la dinámica de la política exterior de México durante el siglo XX es su relación con la República de Cuba. En esta relación bilateral, mutuamente beneficiosa a nivel político, pero también muy solidaria y fraterna a nivel social, México

Los principios de la política exterior de México, siglos XX y XXI

logró visibilizar a nivel internacional los fundamentos y directrices de su política externa. Ganó prestigio y reconocimiento por su estricto apego doctrinario y fue reconocido por la congruencia de sus acciones y la fineza de sus postulados.

A continuación, revisaré las bases que sostuvieron a la política exterior de México durante casi todo el siglo XX, y analizaré cómo se fueron transformando a raíz del cambio en el modelo de desarrollo nacional y la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Posteriormente, recordaré algunos de los momentos coyunturales en la relación México-Cuba durante este periodo, para finalizar con un análisis contrastando los fundamentos de la política exterior de México con las acciones en torno a la relación bilateral.

## **Los fundamentos de la política exterior de México durante el siglo XX**

Tras la revolución de 1910, la política exterior configuró un elemento vital para la defensa del territorio y la consolidación de los nuevos gobiernos revolucionarios. Sin duda, muchos eventos ocurridos a lo largo del desarrollo de México podrían servir para explicar su comportamiento en sus relaciones con el exterior; sin embargo, es en dos de ellos en donde es posible reconocer, de manera más sensible, su impacto dentro de la política internacional y su importancia para la construcción de la política exterior: la doctrina Carranza y la doctrina Estrada.

Estos dos estatutos no sólo dieron a México un amplio reconocimiento internacional; sino que terminaron por conformar la base ideológica y moral que guiaría la política exterior de México durante la mayor parte del siglo XX. Es importante, antes de comenzar con la revisión de cada una de ellas, recordar que ambas fueron resultado de un contexto particular y, por ende, respondían a las necesidades

y objetivos específicos dentro de cada momento histórico. En este sentido, ocho años después del triunfo de la revolución, y bajo el gobierno de Venustiano Carranza, la necesidad de mantener la seguridad del territorio nacional sin gozar de la capacidad militar necesaria para su defensa, forzaban el uso de instrumentos más discursivos que bélicos.

Bajo esta lógica, en su mensaje dirigido a la nación en ese año, el entonces presidente Carranza expresaba las primeras líneas que guiarían a la política exterior de México:

[...] Las ideas directrices de nuestra política internacional son pocas, claras y sencillas. Se reducen a proclamar, que todos los países son iguales; deben respetar mutua y escrupulosamente sus instituciones, sus leyes y su soberanía; que 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, que ningún individuo debe pretender una situación mejor que la de los ciudadanos del país donde va a establecerse, ni hacer de su calidad de extranjero un título de protección y de privilegios, nacionales y extranjeros deben ser iguales ante la soberanía del país en que se encuentran; y finalmente, que las legislaciones deben ser uniformes e iguales en lo posible, sin establecer distinciones por causa de nacionalidad, excepto en lo referente al ejercicio de la soberanía.<sup>1</sup>

La base proteccionista que daba sentido a estas directrices estaba fundamentada en la propia experiencia histórica. Con la finalidad de construir una seguridad nacional sin cañones, México intentaba

---

<sup>1</sup> Fernando Serrano Migallón, *Isidro Fabela y la diplomacia mexicana*, México, Porrúa, 1997, p. 87.

poner freno a la serie de abusos de los que fue objeto por parte de las potencias extranjeras de la época. Marcado por las imposiciones, los reclamos de ciudadanos extranjeros que pretendían mantener su estatus dentro de la nueva estructura social, la presión política, las intrigas y alianzas de cuerpos diplomáticos extranjeros, la aplicación de leyes extraterritoriales y las intervenciones militares,<sup>2</sup> los gobiernos revolucionarios parecieron unirse, desde ese momento, bajo un sólo proyecto: la protección de la soberanía nacional y el mantenimiento de un marco legal internacional que resguardará siempre el principio de no-intervención.

Así, la política exterior de México fue construyendo una base nacionalista propia y de estricto apego al Derecho Internacional. Durante gran parte del siglo XX, la relación entre la política interna y la política externa gozó en su mayoría de armonía y congruencia. Sin duda, este hecho puede explicarse gracias a dos factores principales: 1) la permanencia del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el Ejecutivo que, durante todo ese tiempo, colocó al nacionalismo revolucionario como eje del gobierno y 2) en atención a que los conflictos internacionales ocurridos en la época, mantuvieron los intereses de las potencias centrados en el reajuste de poder dentro del sistema internacional.

Sin embargo, estas condiciones no deben diezmar la destacada actuación del cuerpo diplomático mexicano que, al menos durante esos años, actuaba en congruencia con el proyecto determinado por la presidencia. En este sentido, revisaremos de manera breve la Doctrina Estrada. Ésta tiene por objeto atender a una práctica que permaneció durante mucho tiempo en el continente americano, conocida como “el reconocimiento de gobiernos” fue utilizada como herra-

---

<sup>2</sup> Juan Carlos Mendoza, *Cien años de política exterior mexicana*, México, Grupo Editorial Cenzontle, 2011, p. 57.

mienta de presión política para todo aquél Estado que modificara su régimen de gobierno, contrario al orden legal que mantuviera de manera previa y que pudiese afectar el orden internacional preestablecido.

En septiembre de 1930, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) por instrucciones de su entonces titular Genaro Estrada Félix, emitió un comunicado al respecto destacando lo siguiente:

[...] México no se pronuncia en sentido de otorgar reconocimientos, porque considera que esta es una práctica denigrante que, además de herir la soberanía de otras naciones, coloca a éstas en la situación de que sus asuntos interiores puedan ser calificados en cualquier sentido por otros Gobiernos, quienes de hecho asumen una actitud de crítica, al decidir favorable o desfavorablemente, sobre la capacidad legal de regímenes extranjeros. En consecuencia, el gobierno de México se limita a mantener o retirar, cuando lo crea procedente, a sus Agentes Diplomáticos, y a continuar aceptando, cuando también lo considere procedente, a los similares Agentes Diplomáticos que las naciones respectivas tengan acreditados en México, sin calificar, ni precipitadamente, ni a posteriori, el derecho que tengan las naciones extranjeras para aceptar, mantener o sustituir a sus Gobiernos o autoridades.<sup>3</sup>

De la mano con estas dos doctrinas, la política exterior de México mantuvo un comportamiento pacífico, apegado a los principios de no-intervención y libre autodeterminación. Es importante destacar que, dichos elementos –si bien fueron funcionales y le valieron a México momentos de elevado reconocimiento internacional– también construyeron una tendencia en su actuar al que la sociedad

---

<sup>3</sup> Juan Carlos Mendoza, *Cien años...*, p.76.

mexicana terminó por acostumbrarse y que, tiempo después, volvería complicada la elección de otro rumbo. Junto con la nueva globalización y el afianzamiento del capitalismo, también llegaron nuevas presiones al sistema internacional, y tanto los intereses como el escenario se modificaron. La política internacional comenzó a economizarse y, en la opinión de muchos, se volvía necesario renunciar a los principios y adecuarse a la nueva dinámica. Cada vez más, las batallas comerciales y las de las inversiones extranjeras, así como la lucha por los mercados para exportación, se convirtieron en el eje central de las relaciones internacionales.

Durante esos años es posible encontrar algunas participaciones destacadas del gobierno mexicano, como el inédito y ejemplar proceso de negociación diplomática en Centroamérica, dentro de los esfuerzos del Grupo Contadora<sup>4</sup> y la lucha por la aprobación de la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados que fue aprobada por Naciones Unidas en 1974. En ésta se establecía una política de apertura democrática y pluralismo ideológico en el diálogo entre los países del Norte y del Sur, en contraposición con el unilateralismo que había prevalecido hasta entonces.<sup>5</sup>

Por otro lado, aparejado a las transformaciones económicas que permeaban el sistema,<sup>6</sup> se inició también un proceso de transformación

---

<sup>4</sup> Rodrigo Páez, "La relación Cuba-México dentro de las tendencias hacia la integración regional" en Cátedra Extraordinaria "José Martí" y Cátedra "Benito Juárez", *Relaciones México-Cuba 1950-2006. Historias y perspectivas*, México, Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, p. 186.

<sup>5</sup> Euridice González, "Relaciones México-Cuba: continuidad y cambio" en Cátedra Extraordinaria "José Martí" y Cátedra "Benito Juárez", *Relaciones México-Cuba 1950-2006. Historias y perspectivas*, México, Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, p. 44.

<sup>6</sup> Recordemos también que por esa época la mayoría de los países latinoamericanos, incluido México, atravesaron por una fuerte crisis a raíz de la deuda externa que sostenían. Sería en el gobierno de Salinas de Gortari que México lograría renegociar la deuda con Washington, para lo cual fue necesario reestructurar todo el modelo económico del país minimizando de



política que afectaría la función, hasta ese momento existente, de los Estados nacionales. En el caso de México esto se haría visible tiempo después en un mayor acercamiento hacia los Estados Unidos y los organismos supranacionales.<sup>7</sup> Con la llegada del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el cambio en el modelo de desarrollo de nuestro país, terminó por colocarnos en una economía de libre mercado y en un proceso forzado de redemocratización del sistema político. Es importante recordar que ambas condiciones forman parte de la reconfiguración de la acumulación que el sistema capitalista realiza de forma global.<sup>8</sup>

Para finales del siglo XX, la política exterior de México afrontaba, en el terreno interno, las consecuencias naturales y a veces contradictorias, de una reforma de Estado que aún no concluía y que ponía en evidencia la carencia de instituciones democráticas, la dependencia simbiótica entre los tres poderes de gobierno y un enorme atraso social, entre muchas otras. En el contexto internacional, México se acercaba al nuevo siglo con una relación comercial con los Estados Unidos que abarcaba casi la totalidad de sus exportaciones y, como consecuencia, con una enorme dependencia en el terreno político que obligaba al país a deshacerse por completo de la agenda nacionalista y proteccionista que lo había sostenido por largo tiempo.

Con este obligado cambio de agenda, la política exterior de México se transformó de aquella política doctrinaria y consecuente<sup>9</sup> –basada en principios y activa frente a los problemas del mundo y la

---

manera importante la participación del Estado. Eurídice González, *“Relaciones México-Cuba... p. 50.*

<sup>7</sup> Eurídice González, *Relaciones México-Cuba... p. 46.*

<sup>8</sup> Pablo T. Sánchez, *“La política exterior de México hacia Cuba: 1959-2006”* en María del Consuelo Dávila y Rubén Cuéllar (Coord.), *La política exterior de México y sus nuevos desafíos*, México, Plaza y Valdés Editores, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008, p. 217.

<sup>9</sup> Rodrigo Páez, *“La relación Cuba-México... p. 186.*

Los principios de la política exterior de México, siglos XX y XXI

región latinoamericana—a una política exterior economicista y comercial que apoyaba el libre mercado y la defensa de nuevos bastiones internacionales, como la democracia y los derechos humanos.

### **Momentos coyunturales de la relación bilateral México-Cuba a lo largo del siglo XX**

A lo largo de su historia, México y Cuba han mantenido una relación profundamente cercana. Este vínculo estrecho, además de haber enriquecido a ambas naciones en todos los campos, inclusive, el político, también ha contribuido a transformar la relación bilateral en ese tema prioritario para el entendimiento de las relaciones latinoamericanas.

Hablar de los antecedentes entre México y Cuba podría remontarnos hasta mediados del siglo XV, con el descubrimiento de América; ya que la conquista del territorio de lo que después se conocería como la Nueva España fue realizada desde Cuba, donde los expedicionarios españoles se establecieron por más de veinte años, y donde se planeó el ingreso al nuevo continente.<sup>10</sup> Una vez establecidas las colonias del imperio español, la relaciones entre el Virreinato de la Nueva España (México) y la Capitanía General de Cuba, se volvieron más cercanas. Cuba constituía el paso obligado de las comunicaciones marítimas que el imperio sostenía con la Nueva España y era el puerto donde atracaban los barcos que salían de Veracruz con rumbo a los puertos de Cádiz y Sevilla, transportando toda la riqueza del comercio de América y Asia.<sup>11</sup> Este último es

---

<sup>10</sup> Walter Astie-Burgos, "Prólogo", en María Cristina Rosas (Coord.), *Otra vez Cuba... Desencuentros y política exterior*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Quimera, 2002, p. 14.

<sup>11</sup> Walter Astie-Burgos, "Prólogo...", p. 14.

posiblemente el primer elemento que Cuba y México han compartido a lo largo de su historia: su inevitable vinculación con las potencias.<sup>12</sup>

Durante los siglos posteriores, hasta la independencia de México en 1810, fuertes lazos comerciales, políticos, militares, administrativos y culturales ligarían a ambas naciones. Esta constante interlocución, aunada al “flujo constante de viajeros de un territorio a otro fue consolidando el contacto y la familiaridad entre mexicanos y cubanos de manera natural”.<sup>13</sup> A lo largo el siglo XIX, la relación bilateral se nutrió profundamente gracias a la cooperación entre grupos políticos de ambos países y a la identificación con los ideales independentistas de la época. Asimismo, “cuando la mayoría de los países latinoamericanos suspendieron su vínculo con la Corona española, Cuba seguía lidiando en lograr este mismo objetivo. El respaldo de liberales mexicanos, como el presidente Benito Juárez, Guillermo Prieto e Ignacio Altamirano, suscitó simpatías por parte de la insurrección isleña”.<sup>14</sup> Benito Juárez se establecería en Cuba al ser desterrado por el gobierno de Santa Ana en 1852. Por otro lado, muchos ciudadanos cubanos también encontraron refugio en México. Tal es el caso de José Martí, quien llegaría a nuestro país por primera vez en 1875, en donde destacaría como político y periodista colaborando en la *Revista Universal* y en *El Federalista*, y desde donde continuaría trabajando en distintas estrategias para la independencia de Cuba.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Walter Astie-Burgos, “Prólogo... p. 14.

<sup>13</sup> Estela Morales Campos, “Palabras de Inauguración”, en Cátedra Extraordinaria “José Martí” y “Cátedra Benito Juárez”, *Relaciones México-Cuba 1950-2006. Historias y Perspectivas*, México, Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, p. 11.

<sup>14</sup> Estela Morales Campos, “Palabras de... p. 11.

<sup>15</sup> Walter Astie-Burgos, “Prólogo... p. 16.

Los principios de la política exterior de México, siglos XX y XXI

El 20 de mayo de 1902, Cuba y México establecerían oficialmente relaciones diplomáticas.<sup>16</sup> Desde este año y hasta 1910, grandes sectores de la sociedad de ambos países se identificaban en la lucha liberal y compartían el mismo deseo independentista por el control de sus territorios y de sus gobiernos. La Revolución mexicana llegaría primero, en gran medida porque el control estadounidense sobre la Isla, a través de la *Enmienda Platt*, complicaba enormemente la organización de movimientos liberales y mantenía control sobre toda la economía cubana.

Durante la Revolución mexicana, en términos de la relación bilateral, destacan la inauguración del Centro mexicano en La Habana, el 27 de abril de 1912, y uno de los testimonios más conmovedores escrito por el entonces embajador cubano en México, Manuel Márquez Sterling, sobre la traición y asesinato del presidente mexicano Francisco I. Madero. Ante la imposición del régimen represivo de Victoriano Huerta, en la isla se dio asilo a una gran diversidad de políticos, militares e intelectuales mexicanos dentro de los que destacan: la familia del expresidente Madero, los diputados Serapio Rendón y Víctor Moya y José Vasconcelos.<sup>17</sup>

La relación bilateral entre Cuba y México era cercana en los años de la Revolución mexicana, y los flujos migratorios eran tan cotidianos que entre ambas naciones no se requería el pasaporte; e incluso para 1928 se había acordado que tanto los jóvenes mexicanos

---

<sup>16</sup> Axel Ramírez, "Cuba en México: migración y migrantes", en Cátedra Extraordinaria "José Martí" y "Cátedra Benito Juárez", *Relaciones México-Cuba 1950-2006. Historias y Perspectivas*, México, Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, p. 105.

<sup>17</sup> Adalberto Santana, "Migración cubano-mexicana" en Cátedra Extraordinaria "José Martí" y "Cátedra Benito Juárez", *Relaciones México-Cuba 1950-2006. Historias y Perspectivas*, México, Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, p. 93.

como los cubanos podrían realizar su servicio militar en cualquiera de los países indistintamente.<sup>18</sup>

Por otro lado, gracias a los profundos vínculos migratorios, en México se refugiarían un gran número de patriotas y revolucionarios cubanos de la década de 1920. Entre ellos destaca la llegada del joven dirigente Julio Antonio Mella, líder del movimiento estudiantil cubano, quien participaría de manera destacada en la Universidad Nacional de México, y como director del Partido Comunista Mexicano. El líder de la juventud cubana sería asesinado en México el 10 de enero de 1929.<sup>19</sup>

Durante toda la primera mitad del siglo XX, México y Cuba mantuvieron una cercanía estrecha no sólo por las ventajas provenientes de su cercanía geográfica; sino por su identificación ideológica en momentos coyunturales y la defensa de los mismos principios en su relación con el exterior. Por un lado, la similitud de su pasado histórico y la constante intervención norteamericana en asuntos internos de ambos Estados, por considerarlos territorios estratégicos, incrementaban las tensiones sociales y hacían crecer un sentimiento de rechazo hacia las políticas de Washington. Por otro lado, derivado también de estas condiciones, México y Cuba se acercaron en el escenario internacional al ser de los principales países latinoamericanos en defender el Derecho Internacional y los principios de No Intervención y Autodeterminación.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Adalberto Santana, "Migración... p. 95.

<sup>19</sup> Eurídice González Navarrete, "Relaciones México-Cuba... p. 37.

<sup>20</sup> Gustavo Iruegas, "Relaciones México-Cuba", en Cátedra Extraordinaria "José Martí" y "Cátedra Benito Juárez", *Relaciones México-Cuba 1950-2006. Historias y Perspectivas*, México, Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, p. 23.

No es si no hasta 1959 que Cuba entraría en un proceso revolucionario; iniciando así la tan anhelada independencia y configurando junto con la Revolución mexicana, las dos grandes revoluciones del siglo XX en América Latina y el Caribe.<sup>21</sup> Tras el triunfo de la Revolución cubana, México fue el primer país del Continente americano en establecer relaciones diplomáticas con el gobierno de Fidel Castro.<sup>22</sup> La solidaridad de nuestro país hacia el nuevo gobierno revolucionario fue evidente desde ese momento hasta la llegada del primer gobierno de la alternancia en México.<sup>23</sup> Durante todo ese tiempo, Cuba se convirtió en un tema prioritario para nuestro país. Esto no sólo tenía origen en la identificación social, casi fraternal, que unía a ambos pueblos tras la bandera del nacionalismo revolucionario; sino también, porque al defender esta relación, se hacía evidente que, muy a pesar de sus vínculos comerciales con los Estados Unidos, México pretendía guardar celosamente una parte de su autonomía frente al vecino del norte.

En un escenario bipolar de creciente tensión, los vínculos cada vez más evidentes entre Fidel Castro y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) complicaban su relación con el resto de la región latinoamericana (considerada por Estados Unidos como su zona de influencia y dominio natural) y la hacían acreedora a sanciones económicas y comerciales decretadas desde Washington. Uno de los más claros ejemplos al respecto, es la campaña de ataques que se sostuvo un largo tiempo en contra de Cuba, en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA).

---

<sup>21</sup> Carlos Alzugaray Treto, "Relaciones Internacionales: México y Cuba", en", en Cátedra Extraordinaria "José Martí" y "Cátedra Benito Juárez", *Relaciones México-Cuba 1950-2006. Historias y Perspectivas*, México, Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, p. 69.

<sup>22</sup> Eurídice González, "Relaciones México-Cuba... p. 33.

<sup>23</sup> Olga Pellicer, *México y el mundo: cambios y continuidades*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2006, p. 70.

Con el objetivo primordial de defender su propia soberanía y su capacidad de disentir,<sup>24</sup> México denunciaba en distintos foros internacionales el embargo estadounidense a la isla y los diplomáticos mexicanos se orientaban a dificultar la aprobación de resoluciones condenatorias contra el gobierno de Fidel Castro. Además de una identificación y relación amistosa, México mantenía una actitud de profundo apego al principio de no intervención en los asuntos internos de Cuba y de respeto al pueblo cubano de elegir libremente la forma de gobierno que más le conviniera.<sup>25</sup>

En 1960, el expresidente mexicano Adolfo López Mateos, condenaba en el marco de la OEA la intervención extra hemisférica de los Estados Unidos en la isla.<sup>26</sup> Dos años después, aunque se reconocía que la revolución socialista era incompatible con el sistema interamericano, el gobierno de México se negó a excluir a Cuba de la OEA, y para 1964 sería el único país que se negaría a romper relaciones diplomáticas con la isla.<sup>27</sup>

La política exterior de México adquiriría una de sus características más reconocidas a nivel internacional en esa época: su rechazo a romper relaciones con Cuba.<sup>28</sup> Es importante destacar que, a pesar de este vínculo estrecho, nuestro país se comprometió con gran realismo en la defensa del territorio nacional, oponiéndose al emplazamiento de armas nucleares en su frontera marítima durante la crisis de los misiles soviéticos de octubre de 1962.<sup>29</sup>

---

<sup>24</sup> Georgina Sánchez, "Three to tango: los futuros de la relación México-Cuba" en Cristina Rosas (Coord.), *Otra vez Cuba... Desencuentros y política exterior*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Quimera, 2002, p. 34.

<sup>25</sup> Pablo T. Sánchez, "La política exterior de México..." p. 210.

<sup>26</sup> Olga Pellicer, "México y el mundo..." p. 85.

<sup>27</sup> Georgina Sánchez, "Three to tango..." p. 40.

<sup>28</sup> Georgina Sánchez, "Three to tango", *Op. Cit.*, p. 41.

<sup>29</sup> Walter Astié-Burgos, "Prólogo..." p. 19.

Tiempo después, a pesar de las complicaciones económicas y comerciales por las que atravesaría Cuba tras la caída del comunismo y el desplome de la URSS, la relación con México, aunque con altibajos, se mantuvo estable.<sup>30</sup> Es importante tener en consideración que las relaciones de México con la Cuba revolucionaria antes de 2000 estuvieron caracterizadas por periodos de acercamiento, así como por momentos de tensión y desacuerdo. Desde problemas relacionados con el secuestro de aeronaves mexicanas con destino a la isla a finales de los años sesenta, pasando por las acusaciones por parte del gobierno cubano sobre nexos de diplomáticos mexicanos con la *Central Intelligence Agency*, (CIA por sus siglas en inglés), hasta la firma de un gran número de tratados bilaterales en materia comercial y turística, así como eventos de profundo estrechamiento cultural y de cooperación.

A pesar de los altibajos, ya sea de manera formal o retórica, la relación entre México y Cuba se mantuvo siempre bajo los canales diplomáticos establecidos. Muy a pesar de los desencuentros, era evidente que las ventajas que cada nación obtenía del vínculo configuraban un elemento importante para su política exterior y su proyecto al interior.

Si bien, las relaciones comerciales siempre han sido superavitarias para nuestro país, en términos económicos la inversión y promoción científica y cultural con la isla, demostraba que México era un socio cercano del pueblo cubano.<sup>31</sup> Asimismo, en el contexto regional, el tema de Cuba se convirtió en un instrumento de cohesión social capaz de hermanar los intereses latinoamericanos y caribeños. Una unión en torno a un nacionalismo por exclusión que percibía a

---

<sup>30</sup> Para hacer una consulta más precisa sobre los momentos más destacados de la relación México-Cuba desde 1959 hasta 2000 se sugiere consultar Mario Ojeda, *México y Cuba revolucionaria. Cincuenta años de relación*, México, El Colegio de México, 2008.

<sup>31</sup> Georgina Sánchez, "Three to tango... pp. 34-35.



los intereses de la región como “vulnerables frente al imperialismo de Estados Unidos”.<sup>32</sup>

Todas estas posturas y actitudes terminaron por conformar un “acuerdo” informal entre los gobiernos del PRI y el gobierno de Fidel Castro. Por nuestra parte, no existiría apoyo a ninguna facción contrarrevolucionaria que atentara contra el gobierno cubano y se evitaría cualquier pronunciamiento sobre los nexos entre Cuba y la URSS y, por el otro lado, las autoridades cubanas mantendrían una postura de discreción sobre cuestiones de política interna en México, no prepararía ni apoyaría a ninguna organización guerrillera dentro de territorio mexicano y evitaría pronunciarse sobre la relación de México con Estados Unidos.<sup>33</sup> En resumen, desde 1959 hasta el año 2000, la política de México hacia Cuba podría definirse sí como cordial, respetuosa y estable en términos generales; pero también como mutuamente conveniente y hasta por momentos contradictoria.

Con Salinas de Gortari y su proyecto neoliberal, era evidente que el gobierno mexicano no era estrecho con la ideología cubana, pero tampoco compartía sus posturas. México había optado por un modelo de desarrollo neoliberal y de libre mercado; mientras que Cuba continuaba favoreciendo al Estado como rector de la vida interna y externa del país. A pesar de las diferencias y contradicciones, el expresidente invitó personalmente a su homólogo cubano a participar en la I Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, realizada en Guadalajara, como un intento para reincorporar a la isla a la comunidad latinoamericana.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Georgina Sánchez, “Three to tango... pp. 34-35.

<sup>33</sup> Entrevista por mí realizada al Dr. Ricardo Domínguez Guadarrama, Investigador adscrito a la Unidad Académica de Estudios Regional de la UNAM con sede en Jiquilpan, Michoacán, el día 10 de agosto de 2018.

<sup>34</sup> Pablo T. Sánchez, “La política exterior... p. 211.

Desde el triunfo de la Revolución cubana, el presidente Fidel Castro visitó México en un total de diez ocasiones. Seis de ellas como invitado especial, dentro de las que destacan su presencia en la toma de mando de los expresidentes Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo; dos más en el marco de relaciones multilaterales, como su participación en la Cumbre Iberoamericana de 1991 y el penoso incidente ocurrido en la Conferencia Internacional sobre el Financiamiento para el Desarrollo en marzo de 2002; una visita de Estado durante el mandato del expresidente José López Portillo en 1979, y una visita oficial en 1981.<sup>35</sup>

En lo político, la relación permanecía estrecha, sin embargo, comenzó a ser visible un distanciamiento en la relación comercial. A raíz de la transformación de la política exterior a una política económica concretada en el proyecto salinista “el comercio con Cuba comenzó a disminuir gradualmente durante el sexenio de Zedillo y las relaciones bilaterales se limitaron más a las cuestiones políticas formales, a las declaraciones oficiales y a la petición de reincorporar a Cuba como miembro permanente en los organismos regionales”.<sup>36</sup> Era evidente que la relación comenzaba a enfriarse. Nuestro país se encontraba cada vez más controlado por los compromisos impuestos por el TLCAN y se regía por los intereses que le imponía su relación con los Estados Unidos.<sup>37</sup> El discurso del expresidente Ernesto Zedillo, durante su participación en la IX Cumbre Iberoamericana, celebrada en La Habana en 1999, hacía evidente el distanciamiento. Durante su participación, el entonces presidente de México, dedicó la mayor parte de su discurso a hablar de lo importante que era la

---

<sup>35</sup> Redacción Animal Político, “Fidel y su paso por México: los encuentros y desencuentros con el líder cubano”, *Animal Político*, <https://www.animalpolitico.com/2016/11/fidel-mexico-historia/>, publicado el 26 de noviembre de 2016, consultado el 8 de agosto de 2021.

<sup>36</sup> Pablo T. Sánchez, “La política exterior... pp. 222-223.

<sup>37</sup> Pablo T. Sánchez, “La política exterior... pp. 223-224.

democracia para los pueblos de la región. Además, se realizaron alusiones sobre la necesidad de garantizar algunas libertades (como la de pensamiento, participación, opinión y reunión) para consolidar una democracia exitosa.<sup>38</sup>

Los principales indicadores económicos demostraban que la relación comercial entre México y Cuba iba en descenso a la llegada del nuevo siglo. Entre 1995 y 2003 el intercambio comercial disminuyó casi un 60%, a pesar de que la inversión mexicana en la Isla aún presentaba un discreto incremento.<sup>39</sup> Para el año 2000 Cuba era el doceavo socio comercial de México en América Latina y el Caribe; y el segundo, si consideramos sólo a la región caribeña. En números, el comercio con Cuba representó en ese año tan sólo el 0.83% del comercio total<sup>40</sup> y el comercio bilateral no alcanzaba los doscientos cincuenta millones de dólares, lo que equivalía menos del 0.5% de las exportaciones mexicanas.<sup>41</sup> Contrario al debilitamiento de la relación comercial, existieron algunos casos de éxito sobre todo en materia de cooperación educativa y cultural. Desde su firma en 1998 hasta su conclusión en el 2000, el Programa de Cooperación Educativa y Cultural suscrito por ambos gobiernos incluyó 133 proyectos: 56 en el ámbito educativo, 71 en materia cultural y 6 en los campos de la juventud y el deporte.<sup>42</sup> Por otro lado, en 1996 nuestro país interrumpió los suministros petroleros a Cuba, pero el comercio

---

<sup>38</sup> Pablo T. Sánchez, "La política exterior... pp. 223-224.

<sup>39</sup> Eurídice González, "Panorama histórico de las relaciones México-Cuba: 1959-2004" en Cátedra Extraordinaria "José Martí" y Cátedra "Benito Juárez", *Relaciones México-Cuba 1950-2006. Historias y perspectivas*, México, Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, p. 329.

<sup>40</sup> Georgina Sánchez, "Three to tango... p. 37.

<sup>41</sup> Fernando Neira, "México y Cuba una mirada actual de las relaciones económicas" en Cátedra Extraordinaria "José Martí" y Cátedra "Benito Juárez", *Relaciones México-Cuba 1950-2006. Historias y perspectivas*, México, Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, p. 174.

<sup>42</sup> Georgina Sánchez, "Three to tango... p. 52.

Los principios de la política exterior de México, siglos XX y XXI

se restableció gracias a la firma de programas de cooperación en hidrocarburos, electricidad, aplicaciones nucleares y uso eficiente de energía.<sup>43</sup>

Algunos otros avances en materia comercial se realizarían al año siguiente. En 2001 ambos países firmaron dos acuerdos importantes: 1) el Acuerdo de Complementación Económica (ACE 51) mediante el cual el gobierno cubano otorgaba preferencias a productos mexicanos clasificados en 150 ítems y México se comprometía a dar el mismo privilegio a productos cubanos que se clasifican en 322 ítems y 2) el Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI) que contribuyó a intensificar la cooperación económica para el beneficio de ambos Estados.<sup>44</sup>

La relación entre México y Cuba enfrentaba grandes retos con la llegada del nuevo siglo. Era evidente que ambos países ya no compartían posturas políticas y sus modelos económicos eran opuestos. Asimismo, la importancia comercial de la que ambos mercados gozaron en su momento había disminuido de manera sostenida durante los últimos años. Incluso, tras el cambio en la agenda de los intereses de México y la profundización de la relación con Estados Unidos, el mantener un discurso de independencia y autonomía parecía insostenible.

El acuerdo político que durante mucho tiempo mantuvo los vínculos entre ambas naciones se desdibujaba y terminaría por romperse durante la gestión del primer gobierno de “alternancia” en México. Si bien, el proyecto neoliberal ya había sido definido décadas atrás con el PRI, con lo cual se aseguraba una cierta continuación en la línea que seguiría la política exterior, el triunfo de un partido distinto en el año 2000 dotaba de incertidumbre a ciertos países con

---

<sup>43</sup> Georgina Sánchez, “Three to tango... p. 37.

<sup>44</sup> Fernando Neira, “México y Cuba... pp. 174-175.

vínculos bilaterales de nuestro país. Uno de esos casos era la relación con Cuba.

Por un lado, el recrudecimiento de las políticas económicas y sociales del gobierno de Fidel Castro volvían cada día más complicado sostener un apoyo a “ojos cerrados” hacia su gobierno. Por otro, nuestro grado de dependencia con Washington se había formalizado y el gobierno norteamericano contaba con elementos comerciales, económicos y legales para incidir de manera directa en la actuación de México con el exterior. Además, un nuevo gobierno de mayor cercanía ideológica con Estados Unidos había llegado a la presidencia. En resumen, el escenario se había modificado. El reto, sin duda, era importante. Se trataba de un esfuerzo diplomático capaz y comprometido, encaminado a lograr al menos tres puntos básicos:

1) Reformular cuidadosamente la relación bilateral con Cuba, tomando en consideración los lazos de respeto y cooperación que habían sostenido históricamente;

2) Garantizar el desempeño de México como mediador entre Cuba y los Estados Unidos ante la posible apertura y democratización del gobierno cubano y

3) Mantener en buen estado las relaciones con América Latina y el Caribe, a pesar de la profundidad de sus vínculos comerciales con los Estados Unidos. Como la historia lo pudo comprobar, ninguno de estos puntos se cumpliría en su totalidad.

### **La influencia de las doctrinas de política exterior en la relación bilateral con la República de Cuba**

En apartados anteriores revisamos las doctrinas que guiaron la política exterior de México durante el siglo XX. Posteriormente, hicimos mención de algunos de los eventos coyunturales más importantes

dentro de la relación México-Cuba durante el periodo. Todo ello con la finalidad de dedicar este último apartado al análisis de los fundamentos de la política exterior y su incidencia de manera concreta en la relación bilateral, así como las condicionantes, tanto internas como externas, que pueden explicarnos el estrecho vínculo que unió a ambas naciones durante casi un siglo.

El proceder de los gobiernos de México hacia el exterior durante casi todo el siglo XX estuvo caracterizado por un amplio apego al Derecho Internacional. Siempre con el objetivo de defender su propia existencia y autonomía, los gobiernos mexicanos decidieron optar por una línea discursiva, diplomática, moralista y de buenos oficios que brindaran cierto margen de maniobra en el escenario internacional. La política exterior funcionó entonces como una herramienta que, al estar basada en principios de fuerte base ideológica, le permitió al país obtener una identidad propia, es decir, sabía qué defender y cómo actuar con el resto del mundo. Así, al defender la libertad de otros, se defendía a sí mismo.

Particularmente en su relación con Cuba, el gobierno mexicano dejó claro desde el inicio que, sin importar la identificación ideológica revolucionaria compartida con la isla, el pueblo cubano, así como sus gobiernos, tenían el derecho de ser considerados con la misma igualdad y las mismas libertades de las que gozaban otras naciones. Es por ello que la Doctrina Carranza gozó de tanto reconocimiento y aceptación, porque hacía eco de las necesidades e intereses de otros Estados que también luchaban por su independencia; es decir, respondía a una realidad histórica compartida. En este sentido, cuando el gobierno de México hablaba de libertad jurídica de los Estados, de respeto a la soberanía, de no intervención en asuntos internos de otras naciones y de igualdad entre nacionales y extranjeros, hablaba por Cuba, hablaba por el Caribe y por América Latina.

Los buenos oficios y los principios que caracterizaron a nuestro país durante la primera mitad del siglo XX hicieron posible un ambiente de respeto mutuo con el gobierno cubano y generaron un vínculo fraterno entre sus pueblos. Es debido a esta identificación y fraternidad que muchos políticos, militares e intelectuales mexicanos logran encontrar refugio en Cuba; así como México también albergaría a gran número de patriotas, revolucionarios e intelectuales cubanos de la época. Asimismo, gracias a esto pudo sostenerse el intercambio comercial, cultural y educativo que benefició a ambas naciones. Ya mencionamos anteriormente el innecesario uso del pasaporte y la posibilidad de cursar el servicio militar de manera indistinta en cualquiera de los dos países.

La postura doctrinaria y moralista de México ante el mundo continuaría y se vería enriquecida con la aportación del Canciller Genaro Estrada en septiembre de 1930. De mano de la Doctrina Estrada, México intentaba poner fin a las constates presiones extranjeras, principalmente por parte de los gobiernos norteamericanos, que utilizaban arbitrariamente el reconocimiento como moneda de cambio según les pareciera conveniente. Todavía en las primeras décadas del siglo XX era una práctica común a nivel internacional que afectó de manera directa a los gobiernos mexicanos.

Desde el gobierno de Madero hasta el periodo nacionalista de Cárdenas, los gobiernos mexicanos no tenían la certeza de cuánto tiempo duraría su reconocimiento o cuáles serían las condiciones impuestas desde afuera que se exigirían para mantenerlo. La amenaza no sólo implicaba un posible desconocimiento a la legalidad de los gobiernos; sino incluso, contemplaban la amenaza del uso de la fuerza bélica dentro del territorio mexicano. Esta constante incertidumbre, otra vez ampliamente compartida por otras naciones a nivel internacional, hizo que los lineamientos de la Doctrina Estrada se afianzaran profundamente en el ideario internacional.

Es importante destacar que esta Doctrina ha sido considerada a lo largo del tiempo como una de las contribuciones más importantes de la diplomacia mexicana a la política y al Derecho Internacional. Incluso, en 1948, la Doctrina Estrada fue elevada a norma jurídica en el marco de la IX Conferencia Internacional Americana en Bogotá dentro del derecho de legación.

El estricto apego jurista de la política exterior mexicana gozaba de gran congruencia con el proyecto nacionalista que se pretendía afianzar al interior. La permanencia del PRI al frente del gobierno de México garantizaba, sobre todo, en términos discursivos, una continuidad en la política exterior. El amplio reconocimiento a los miembros del cuerpo diplomático y a los principios ideológicos que guiaban su actuar, terminó por darle a nuestro país una identidad propia. Es decir, que durante la mayor parte del siglo XX fue muy clara la política mexicana en el escenario internacional.

Los principios de no-intervención y libre autodeterminación se convirtieron en el eje rector de la diplomacia, lo que facilitó enormemente la vinculación de nuestro país con el resto del mundo. Fue entonces que México se convirtió en un referente para América Latina y estrechó sus vínculos con muchos países de la región, entre ellos la República de Cuba. Sin embargo, recordemos que la sensación de autonomía y libertad de la que se gozaba también respondía a que la atención internacional estaba puesta en la confrontación bélica en Europa. Esto significó un cierto respiro para los países latinoamericanos, los cuales vieron disminuida la pretensión de dominio norteamericano sobre sus territorios. Particularmente, en la relación bilateral México-Cuba el que los Estados Unidos concentraran su interés en la guerra permitió que los vínculos entre ambos países se hicieran más estrechos. Así, bajo el velo de la autonomía, México fue lugar de refugio y planificación para muchos integrantes de



movimientos revolucionarios que buscaban la independencia de Cuba. Tal es el caso del Movimiento 26 de julio (M-26-J), liderado por Fidel Castro, quien fue acogido en México desde 1955. Incluso, fue dentro de territorio mexicano donde se conformaría el M-26-J y Ernesto Guevara decidiría integrarse al movimiento.

Tras el triunfo de la Revolución cubana en 1959, y el ascenso de Fidel Castro al poder, la identificación ideológica, pero también los estatutos y principios de la política exterior mexicana, volvieron lógica la postura de nuestro país. México sería el primer país americano en establecer relaciones diplomáticas con el nuevo gobierno; iniciando así un largo periodo de solidaridad entre los gobiernos del PRI y el gobierno revolucionario de Fidel Castro. Dicho entendimiento y colaboración permanecerían constantes (sin decir que no existieran tensiones en momentos coyunturales) hasta que la presión de los Estados Unidos y la propia dinámica internacional modificarían los intereses de México.

Antes de la firma del TLCAN y el forzado proceso de democratización interna al que se sometió nuestro país, la postura de México respecto a Cuba era clara. Defendiendo su capacidad de disentir, nuestro país denunció en distintos foros internacionales la intervención extra hemisférica de los Estados Unidos en la isla. Se proclamó en contra de las sanciones económicas y el posterior embargo del que sigue siendo objeto el pueblo cubano hasta nuestros días. La diplomacia mexicana defendía el principio de no intervención en los asuntos internos de Cuba y el derecho del pueblo cubano de elegir libremente su destino. Como ya se mencionó, además de desaprobando la campaña de ataques que los Estados Unidos realizaba contra Cuba en el marco de la OEA, México ponía en práctica los postulados de la Doctrina Estrada y sería el único país que para 1964 se negaba a romper relaciones diplomáticas con la isla.

La buena relación que existió entre México y Cuba durante esos años puede explicarse gracias a la presencia de tres factores básicos. El primero de ellos radica en la identificación ideológica que existía entre los gobiernos de ambas naciones. Incluso, más allá de la afinidad política, esta relación estrecha también había permeado a escala social. Tras casi un siglo de intercambio comercial y cultural, ambas sociedades habían desarrollado un vínculo tan cercano, que logró trascender y convertirse en una relación fraterna, amistosa y cooperativa. Afortunadamente, esta es una conquista social que permanece hasta nuestros días. Hasta la fecha el pueblo mexicano sigue reconociendo la capacidad y talento del pueblo cubano y nosotros seguimos siendo considerados “amigos” por la población isleña.

El segundo factor, está representado por la existencia de lo que podría denominarse como un acuerdo informal entre el gobierno revolucionario de Fidel Castro y el PRI. Si bien no hay manera de asegurar que este acuerdo en realidad existió, es posible llegar a esta conclusión interpretando la actitud de ambos gobiernos en momentos coyunturales. Gracias a este acuerdo informal, durante al menos dos décadas, se lograron avances importantes dentro de la relación bilateral.

A finales de la década de los años sesenta, el gobierno cubano concedió la salida de ciudadanos americanos que habían permanecido en la Isla después del rompimiento con los Estados Unidos; salida que sólo fue autorizada bajo el amparo diplomático de México. Asimismo, se retomó por parte del gobierno cubano, la intención de suscribir un acuerdo bilateral que impusiera sanciones para el secuestro de aeronaves mexicanas que luego eran dirigidas a Cuba.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Jorge Chabat y Luz María Villasana, “La política mexicana hacia Cuba durante el sexenio de Salinas de Gortari: Más allá de la ideología”, *Foro Internacional*, Vol. XXXIV, Núm. 4, 1994, México, pp. 865-866.

Por otro lado, aún con la presión estadounidense sobre sus hombros por la acusación del presidente Donald Reagan sobre supuestos nexos entre Castro y la guerrilla salvadoreña, el presidente mexicano José López Portillo viajó a Cuba en agosto de 1980, donde al recibir la condecoración José Martí expresó: “Nada soportaremos que se le haga a Cuba, porque sentiríamos que se nos hace a nosotros mismos”.<sup>46</sup>

El tercer factor, que además sustenta al segundo, es la conveniencia mutua. Más allá de la identificación ideológica, la realidad es que México y Cuba obtenían ventajas que, tanto al interior como al exterior, les permitían cumplir con ciertos intereses. Manteniendo una postura pragmática, Cuba servía a México como un escenario donde poner en práctica las doctrinas y principios que guiaban su política exterior y le daba legitimidad al interior; además de que gracias a la base moral y de buenos oficios que sustentaban a esta política, nuestro país obtenía reconocimiento e importancia a nivel internacional. Por otro lado, al defender al gobierno cubano, México también lograba mantener un poco de su autonomía frente al creciente dominio estadounidense; es decir, mantener una buena relación con Cuba servía a México como herramienta para el ejercicio de su soberanía.

Por su parte, el gobierno de Fidel Castro lograba encontrar un aliado que, al menos en el discurso, ponía en evidencia la injusticia de la serie de amenazas y hostilidades de las que era objeto. México servía a Cuba como el ejemplo claro de la buena voluntad cubana de mantener relaciones estrechas y cooperativas con el exterior. El buen estado de la relación bilateral demostraba al mundo el compromiso y respeto de Cuba hacia el derecho y las prácticas internacionales. Asimismo, dadas las sanciones económicas y comerciales impuestas por Estados Unidos, el intercambio comercial con México, por básico que fuera, era funcional para la isla.

---

<sup>46</sup> Jorge Chabat y Luz María Villasana, “La política mexicana... p. 867.

Es importante recordar que entre 1991 y 1994 Cuba experimentó la peor crisis económica desde el triunfo de la Revolución. En este periodo, Cuba perdió el “85% de su comercio internacional y 35 % de su Producto Interno Bruto. El gasto social se redujo en 75%”.<sup>47</sup> La agudización de las presiones ejercidas hacia la isla, propiciaron siempre la búsqueda de distintos vínculos comerciales que incidieran en el mejoramiento de la situación económica cubana.

En resumen, el buen estado de la relación bilateral México-Cuba pudo darse gracias a la combinación de factores específicos presentes en momentos históricos determinados. Entendiendo esto, es posible inferir que el cambio en cualquiera de las variables antes mencionadas hubiera significado la modificación de la dinámica. Por este motivo es tan importante que los estudios sobre política exterior sean analizados desde una perspectiva integral, incluyendo siempre la mayor cantidad de variables posibles y entendiendo que la política exterior es un fenómeno dinámico y complejo que se encuentra siempre en constante ajuste. Como muestra de lo anterior, basta con revisar cómo el cambio en los intereses de México en el exterior comenzó de manera paulatina a distanciar la relación con Cuba. Mencionamos a Cuba por tratarse del caso de estudio que nos compete en este ejercicio; sin embargo, el distanciamiento de México se dio en mayor o menor medida con todos los países latinoamericanos a raíz de la aplicación del proyecto neoliberal del gobierno de Salinas de Gortari. México apostó por un nuevo modelo de desarrollo que le permitiera mejores dividendos en el mercado internacional y lo acercara al juego de las grandes potencias.

---

<sup>47</sup>Ricardo Domínguez Guadarrama, “Cuba y Estados Unidos: el largo proceso del reconocimiento”, en *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, México, Núm. 60, enero-junio 2015. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-85742015000100003](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-85742015000100003), publicado el 9 de abril de 2015, consultado el 2 de agosto de 2021.

Aunque la relación con Cuba se mantenía estable dentro de los canales oficiales, la realidad es que en el fondo sí se comenzaba a gestar un distanciamiento sensible entre ambas naciones. Las condiciones que habían sostenido a la relación bilateral décadas anteriores se habían modificado. El buen oficio diplomático y la moralidad de la postura mexicana se comenzó a pensar obsoleta y las doctrinas y principios comenzaron a ser evaluadas en términos de las ventajas económicas y/o comerciales que pudieran representar. La política exterior se economizó y, dada la serie de compromisos internacionales que México comenzó a adquirir, tanto al interior como al exterior, se priorizaron en el discurso temas como la libertad, la democracia, la defensa de los Derechos Humanos y el libre mercado.

La dinámica internacional se transformó tras la caída de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y el afianzamiento de los Estados Unidos como país hegemónico. Nuestra cercanía geográfica y nuestra ahora legalizada dependencia económica impusieron a México candados en el ejercicio soberano de su política exterior. Si bien en foros regionales se continuaba luchando por la reincorporación de Cuba a la comunidad internacional, el gobierno de Salinas de Gortari sostuvo abiertamente un vínculo cercano con la comunidad cubano-americana en Florida, y mantuvo conversaciones constantes con líderes en el exilio como Jorge Mass y Carlos Alberto Montaner. Hecho que en otros tiempos hubiese sido concebido como una traición al gobierno cubano.

En lo que podría ser considerado como el principio del fin en la relación bilateral como se conocía, para finales del siglo XX, México ya no se preocupaba por ocultar su desacuerdo con la ideología revolucionaria de Fidel Castro. El comercio bilateral había disminuido sensiblemente, así como el intercambio cultural y educativo. El vínculo experimentó un choque entre formas y fondos, entre ideologías y objetivos, entre tradición y modernidad, entre pertinencia y conveniencia.

A manera de conclusión, la política exterior de México durante el siglo XX puede describirse como una política doctrinaria y de estricto apego al Derecho Internacional. Los postulados de la no intervención y libre autodeterminación guiaron la postura de los gobiernos mexicanos buscando en concreto dos objetivos: el primero, garantizar la independencia y la supervivencia del nuevo Estado y, el segundo, defender la autonomía y soberanía en las decisiones que éste quisiera sostener en el escenario internacional. Como ya vimos, durante gran parte del siglo XX, había congruencia entre la política interna y la política externa. Los deseos y objetivos estaban ligados al desarrollo nacional y al afianzamiento de nuevas instituciones que dieran soporte a los nuevos gobiernos.

La política exterior funcionó de manera pragmática como una herramienta para alcanzar los objetivos y perseguir los intereses que se pensaban prioritarios en la época. Sin duda, esta intención pragmática no habría podido darse sin el buen oficio y la calidad de muchos diplomáticos mexicanos. El prestigio de la política exterior de México no sólo se sustentaba en la moralidad de sus postulados; sino en la forma respetuosa, conciliadora e integradora en la que sus representantes se conducían con el resto del mundo. Sin demeritar la actuación de la diplomacia mexicana, ni la calidad de sus doctrinas, es importante no perder de vista que estas condiciones pudieron gestarse bajo un contexto determinado que le permitía a México cierto margen de maniobra y cierta libertad en el exterior.

Las dos guerras mundiales y el enfrentamiento bipolar con la Unión Soviética, mantuvo dispersa la atención norteamericana sobre muchos de sus vínculos en América Latina. Se hace énfasis en que esta es una percepción general de la mayoría de los vínculos. No se pretende en ningún momento pasar por alto el intervencionismo de los Estados Unidos en procesos políticos, golpes de estado, dotación de armamento, sanciones económicas y embargos, con los que atentó

contra la soberanía de muchos países de la región. Simplemente, se pretende inferir que la atención por momentos dispersa de los Estados Unidos aligeró la presión sobre muchos gobiernos, entre ellos el mexicano, y propició un cierto margen de acción en los vínculos de las naciones latinoamericanas.

Todo lo anterior pretende hacer notar cómo inciden en la política exterior factores como el contexto histórico, las condiciones impuestas por el escenario internacional, la personalidad de los representantes, las condiciones internas por las que atraviesa un país, la identificación ideológica o cultural y los intereses particulares de cada gobierno. Es justo en la interacción de todas estas variables donde podemos encontrar explicaciones más completas de los fenómenos y entender el comportamiento de los Estados en su relación con los otros. La relación bilateral México-Cuba durante el siglo XX, es un claro ejemplo para analizar la forma en la que inciden todas estas condiciones de la política exterior, en este caso en particular en la política exterior de México.

Muchos estudiosos sostienen que la relación bilateral entre México y Cuba no puede entenderse ni analizarse sin la integración de los Estados Unidos como variable determinante. Sin duda, esta es una apreciación más que pertinente. Sin embargo, analizar la relación multilateral no ha sido el objetivo principal de este trabajo. En este sentido, cuando hacemos mención a las imposiciones de la dinámica internacional sobre la política exterior de México y su relación con Cuba, pretendemos referirnos a su relación con los Estados Unidos, pero también a todo el contexto internacional que envolvía a la relación multilateral.

La relación entre México y Cuba en el siglo XX fue de gran importancia para ambas naciones. Podría decirse, incluso, que con el paso del tiempo este vínculo se ha convertido en una de las relaciones políticas e históricas más importantes para nuestro país. El pasado

histórico compartido, el constante flujo migratorio, la identificación ideológica y revolucionaria, la relación fraterna entre sus pueblos, el oficio de los actores involucrados y un contexto internacional convulso, permitieron el enriquecimiento de una relación bilateral que dio grandes frutos a ambas naciones. La postura respetuosa y doctrinaria de México y la correspondencia cubana a estos estatutos, dotaron a la relación bilateral de confianza y solidaridad. Así, desde la fraternidad, ambas naciones sirvieron a los objetivos e intereses de la otra en su relación con el exterior.

La política exterior constituye un fenómeno altamente complejo que se ve influido por un gran número de variables. Su importancia radica en ser herramienta para entender dos esferas de la actuación del Estado: la interna y la externa. A la política interna, la política exterior le sirve como herramienta para la concreción de los objetivos y anhelos nacionales, a su vez, la política interna puede verse moldeada o modificada en función de las necesidades vigentes en el exterior. En este sentido, la política interna sustenta y modifica a la política exterior; y viceversa, la política exterior incide y puede modificar incluso los objetivos nacionales. Continúa siendo pertinente cualquier análisis que pretenda explicar este fenómeno tan complejo. Sobre todo, ahora en un contexto de globalidad, donde las instituciones internacionales parecen estar rebasadas y el sistema basado en el imperialismo norteamericano se presenta desgastado. Será necesario continuar explorando y creando nuevos modelos de análisis que nos permitan interpretar la realidad que hoy vivimos, aproximaciones teórico-metodológicas que hablen desde nuestra propia realidad histórica y desde nuestro propio contexto. Todo ello con el objetivo de no seguir perpetuando interpretaciones de la realidad desde marcos analíticos tradicionales, los cuales están ya rebasados por la complejidad de los fenómenos a analizar.



## Bibliografía

Alzugaray Treto, Carlos, "Relaciones Internacionales: México y Cuba", en Cátedra Extraordinaria "José Martí" y "Cátedra Benito Juárez", *Relaciones México-Cuba 1950-2006. Historias y Perspectivas*, México, México, Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007.

Astie-Burgos, Walter, "Prólogo", en María Cristina Rosas (Coord.), *Otra vez Cuba... Desencuentros y política exterior*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Quimera, 2002.

Chabat, Jorge y Villasana, Luz María, *La política mexicana hacia Cuba durante el sexenio de Salinas de Gortari: Más allá de la ideología*, Foro Internacional, Vol. XXXIV, Núm. 4, México, 1994.

Domínguez Guadarrama, Ricardo, "Cuba y Estados Unidos: el largo proceso del reconocimiento", en *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, México, Núm. 60, enero-junio 2015. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-85742015000100003](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-85742015000100003), publicado el 9 de abril de 2015, consultado el 2 de agosto de 2021.

González, Eurídice, "Panorama histórico de las relaciones México-Cuba: 1959-2004" en Cátedra Extraordinaria "José Martí" y Cátedra "Benito Juárez", *Relaciones México-Cuba 1950-2006. Historias y perspectivas*, México, Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos, la Universidad Nacional Autónoma de México, 2007.

\_\_\_\_\_, "Relaciones México-Cuba: continuidad y cambio" en Cátedra Extraordinaria "José Martí" y Cátedra "Benito Juárez", *Relaciones México-Cuba 1950-2006. Historias y perspectivas*, México, Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007.

Iruegas, Gustavo, "Relaciones México-Cuba", en Cátedra Extraordinaria "José Martí" y "Cátedra Benito Juárez", *Relaciones México-Cuba 1950-2006. Historias y Perspectivas*, México, Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007.

Los principios de la política exterior de México, siglos XX y XXI

Mendoza, Juan Carlos, *Cien años de política exterior mexicana*, México, Grupo Editorial Cenzontle, 2011.

Morales Campos, Estela, "Palabras de Inauguración", en Cátedra Extraordinaria "José Martí" y "Cátedra Benito Juárez", *Relaciones México-Cuba 1950-2006. Historias y Perspectivas*, México, Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007.

Neira, Fernando, "México y Cuba una mirada actual de las relaciones económicas" en Cátedra Extraordinaria "José Martí" y Cátedra "Benito Juárez", *Relaciones México-Cuba 1950-2006. Historias y perspectivas*, México, Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007.

Ojeda, Mario, *México y Cuba revolucionaria. Cincuenta años de relación*, México, El Colegio de México, 2008.

Páez, Rodrigo, "La relación Cuba-México dentro de las tendencias hacia la integración regional" en Cátedra Extraordinaria "José Martí" y Cátedra "Benito Juárez", *Relaciones México-Cuba 1950-2006. Historias y perspectivas*, México, Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007.

Pellicer, Olga, *México y el mundo: cambios y continuidades*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2006.

Ramírez, Axel, "Cuba en México: migración y migrantes", en Cátedra Extraordinaria "José Martí" y "Cátedra Benito Juárez", *Relaciones México-Cuba 1950-2006. Historias y Perspectivas*, México, Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007.

Redacción Animal Político, "Fidel y su paso por México: los encuentros y desencuentros con el líder cubano", *Animal Político*, <https://www.animal-politico.com/2016/11/fidel-mexico-historia/> publicado el 26 de noviembre de 2016, consultado el 19 de septiembre de 2021.

## Las doctrinas de la política exterior de México en Cuba

Sánchez, Georgina, "Three to tango: los futuros de la relación México-Cuba" en Cristina Rosas (Coord.), *Otra vez Cuba... Desencuentros y política exterior*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Quimera, 2002.

Sánchez, Pablo T., "La política exterior de México hacia Cuba: 1959-2006" en María del Consuelo Dávila y Rubén Cuéllar (Coord.) *La política exterior de México y sus nuevos desafíos*, México, Plaza y Valdés Editores, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008.

Santana, Adalberto, "Migración cubano-mexicana" en Cátedra Extraordinaria "José Martí" y "Cátedra Benito Juárez", *Relaciones México-Cuba 1950-2006. Historias y Perspectivas*, México, Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007.

Serrano Migallón, Fernando, *Isidro Fabela y la diplomacia mexicana*, México, Porrúa, 1997.

Violante Navarrete, Areli, "Entrevista realizada al Dr. Ricardo Domínguez Guadarrama, Investigador adscrito a la Unidad Académica de Estudios Regional de la UNAM con sede en Jiquilpan", Michoacán, 10 de agosto de 2018.



## LAS RELACIONES MÉXICO CUBA EN EL ÁMBITO DE LA MIGRACIÓN Y EL COMERCIO INFORMAL

Daysel Pimentel Martínez

Las relaciones internacionales de Cuba con los países de América Latina tuvieron un matiz político sumamente marcado por la pertenencia de esta nación a la esfera socialista en 1961. México fue el único país de la región en no romper relaciones diplomáticas ni comerciales con la isla, y se abstuvo de votar la exclusión de Cuba de la Organización Estados Americanos. La relación entre ambas naciones ha sido estudiada por diversos investigadores que la han catalogado como “cordial y respetuosa” al menos durante el resto del siglo XX. La implementación del proyecto neoliberal en México y el mantenimiento de una estricta política de control estatal sobre todos los aspectos de la sociedad en Cuba generaron un progresivo debilitamiento de las relaciones entre ambos países, fundamentalmente en el aspecto económico. El punto de quiebre de las relaciones bilaterales ocurrió con los gobiernos de alternancia iniciando el siglo XXI. Primero, por la cada vez más férrea política de restricciones aplicadas por el gobierno cubano para sobreponerse a la crisis iniciada una década atrás; segundo, por el acercamiento

continuo del gobierno mexicano al gobierno de los Estados Unidos de América y una serie de desencuentros políticos entre los gobiernos de México y Cuba. Si en el ámbito político las relaciones entre ambas naciones entrarían en el siglo XXI en un periodo de profundo distanciamiento, durante los gobiernos de alternancia, con el retorno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al poder se enmarcaría una “renovación” de las relaciones bilaterales.

Por otra parte, dentro de la isla se fraguaba un nuevo tipo de sociedad que surgiría al calor de las transformaciones de la década de los años noventa. De igual manera, un nuevo tipo de relaciones ya no inter, sino transnacionales se fomentaría desde la propia sociedad cubana lejos de la esfera de influencia del poder político y jugando con las resoluciones, decretos, leyes y demás mecanismos de control impuestos desde arriba. Si bien, la historiografía ha hecho hincapié en las relaciones entre los gobiernos, estados, naciones, las formas de representar los nacionalismos o proteger los intereses nacionales, ha invisibilizado las relaciones que se crean entre los individuos o grupos de individuos, producto del contacto entre nacionales de distintos estados. Se podría objetar que el estudio de fenómenos sociales ocurridos en el marco de las relaciones internacionales no constituye el eje de atención para los historiadores “políticos”. Sin embargo, ¿Existe algo más político que la propia sociedad y la forma cómo esta se reconstituye? A partir de la desaparición del campo socialista y la necesidad del Estado cubano de reorientar sus relaciones políticas y económicas hacia el mundo capitalista, la sociedad cubana comenzó también a transformarse profundamente para re-descubrir ese mundo ignoto y adoptar patrones, costumbres, hábitos y fomentar una cultura del consumo que, durante décadas, se había tratado de destruir.

El objetivo de este apartado es estudiar las manifestaciones del cambio de sociedad enfocado en las movilidades humanas como la

migración y el comercio informal transnacional, el cual más adelante se conceptualizará. Para comprender la importancia de este nuevo fenómeno y develar su génesis y formación es necesario retornar a dos momentos fundamentales: los años iniciales de la revolución y la década de los años noventa. Aquí debemos analizar el proceso de desestructuración de la actividad privada, tanto industrial como comercial, y luego, a partir de la crisis de los años noventa, la reactivación del trabajo privado que le dará una oxigenación a la deprimida economía cubana. Un tercer punto que se deberá analizar es el proceso migratorio cubano que será el principal ingrediente en esta nueva sociedad, porque los migrantes cubanos constituirán el vínculo entre las economías globalizadas y la sociedad socialista cubana, hasta el momento rígida. Una pregunta que podría aparentar ser innecesaria en este punto, pero que al final del texto podría ser muy provocativa queda para el futuro: ¿La sociedad cubana actual es realmente socialista?

### **El fin de la actividad privada**

La estructura de la propiedad sufrió cambios considerables a partir de las reformas durante la primera década revolucionaria. Entre 1960 y 1963 se llevó a cabo la industrialización apresurada del país. Se trató de eliminar la dependencia al azúcar con la diversificación de la economía, pero una serie de errores internos sumados a las agresiones económicas por parte de los Estados Unidos dieron al traste con estos propósitos de desarrollo económico. En 1960, únicamente la banca, el comercio exterior y el comercio mayoristas correspondían al 100% de propiedad estatal; el Comercio minorista, 50%; el transporte, 92%; la construcción, 80%; la industria, 85%; y la agricultura sólo el 37%. Para 1963, con la radicalización del proceso revolucionario, los indicadores que no alcanzaban el 100% en 1960 habían aumentado a 75%,

Los principios de la política exterior de México, siglos XX y XXI

95%, 98%, 95%, y 70% respectivamente. En 1968, todos, a excepción de la agricultura (80%) estaban en control total por el Estado.<sup>1</sup>

La actividad comercial doméstica antes de la revolución del 59, la ejercían diversas empresas industriales y comerciales, así como una extensa red de establecimientos dedicados a la distribución y la prestación de servicios comerciales. Si se toma como base el censo de 1953 en su conjunto sumaban 100 mil establecimientos, para 1959 se puede estimar una cifra muy superior a ésta. Las medidas económicas en contra del gran capital extranjero en la isla –que pudo beneficiar a los propietarios domésticos– se transformaron en medidas más radicales aún con la nacionalización forzosa de diversas empresas privadas.

En el mes de octubre de 1960, el gobierno revolucionario dictó la Ley 890, que nacionalizaba –mediante expropiación forzosa– todas las empresas industriales y comerciales, así como los almacenes, fábricas, depósitos y demás bienes que las integraban. El gobierno revolucionario argumentó que muchas de las grandes empresas privadas habían seguido una política contraria a los intereses del desarrollo económico y social mediante el sabotaje a la producción, la extracción de capital monetario sin la reinversión adecuada, y la fuga de capitales entre otras acciones. Un conjunto de empresas que pasaron a propiedad del Estado fueron distribuidas entre los diversos organismos controlados por él de centrales y compañías azucareras, destilerías y fábricas de bebidas alcohólicas, industrias de jabones y perfumes, derivados lácteos, empresas alimenticias, fábricas de pinturas, químicos y metalurgia básica, papelería, imprentas, industrias textiles y de confecciones, tiendas por departamentos, almacenes de víveres, tostaderos de café, droguerías, cines, empresas

---

<sup>1</sup> Se puede ampliar esta información consultando el “Plan para la economía nacional de 1964”, en *Revista Cuba Socialista*, Núm 3, 1964.



de ferrocarriles y constructoras, sólo por mencionar algunas.<sup>2</sup> Ese mismo mes se nacionalizó el resto de empresas de propiedad norteamericana que aún operaban en el país.

El presidente Osvaldo Dorticós expondría un año después lo siguiente: “Esta medida implicó la socialización del sector más importante de la industria nacional y del comercio importador, el gran comercio distribuidor y las empresas de transporte ferroviario. Era evidente que con ello nuestra Revolución completaba un ciclo que definía nítidamente sus perfiles socialistas, sobre todo, al unirse a dichas nacionalizaciones el control estatal absoluto del comercio exterior”.<sup>3</sup> Las nacionalizaciones representaban una orientación verdaderamente socialista dentro del gobierno revolucionario a pesar de que el término no se hubiera usado oficialmente. Se destruía con ella la llamada “gran burguesía nacional industrial y la burguesía importadora” por tildarse de contrarrevolucionaria y no se limitaban a la nacionalización de los servicios públicos y empresas extranjeras, sino al corazón de la estructura de importación, producción y distribución capitalista. Muchas de estas empresas pasaron a ser dirigidas y controladas por los obreros y trabajadores con el consabido problema de la falta de capacidad y conocimiento para ponerlas a producir.

Si se tiene en cuenta que el año de 1959 significó el regreso de un considerable grupo de personas –los cuales vieron una nueva oportunidad con el fin de la dictadura, lo que posibilitó que existiera un saldo migratorio externo positivo de 12 345 personas–,<sup>4</sup> se puede inferir que hubo un aumento del índice de consumo de la población, por lo que la falta de producción y productividad de estas empresas

---

<sup>2</sup> Ley 890 del 13 de octubre de 1960, en *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, Edición extraordinaria, La Habana, Año LVIII, Tomo quincenal número XIX.

<sup>3</sup> Osvaldo Dorticós, “Los cambios institucionales y políticos de la Revolución Socialista Cubana”, *Cuba Socialista*, año 1, no. 1, septiembre de 1961, La Habana, p. 29.

<sup>4</sup> Cfr. Centro de Estudios de Población y Desarrollo (CEPDE), Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), *Anuarios Demográficos* 2004, 2006.

atentaban directamente contra los planes del nuevo gobierno. Sumado a esto, las medidas tomadas por el gobierno revolucionario en cuanto al aumento salarial, la reorganización de la vida económica, la creación de nuevos empleos, la redistribución de la propiedad de la tierra y la disminución de tarifas en los servicios básicos, permitían un crecimiento constante del nivel de consumo de la población. Instantáneamente se inició un proceso de desabastecimiento que incentivó el surgimiento de un incipiente mercado negro.

Desde 1960, el gobierno cubano retomó el saldo migratorio negativo que se venía presentando desde la década de los años 30. La migración se convirtió entonces en un asunto de Seguridad Nacional y comenzaron a politizar el acto de migrar. La constante migración hacia los Estados Unidos en la década de los años cincuenta marcó una tendencia al alza que independientemente al triunfo de la Revolución se hubiese mantenido. Hasta ese momento no había revestido un carácter político como lo obtuvo luego. La población cubana comenzó a ser vista por el estado, a definirse y autodefinirse en virtud de dos valores antagónicos: ser revolucionario, esto es, apoyar incondicionalmente a la Revolución sin emigrar del país; y ser contrarrevolucionario, es decir, emigrar del país que en el marco nacionalista del momento significó “abandonar la patria”.

La salida de profesionistas y técnicos especializados –de clase media– dejaba a la nación en una compleja situación productiva. El nuevo Ministerio del Interior, por mandato del Consejo de Ministros, se encargó de controlar y aplicar la Ley 989, del 6 de diciembre de 1961, en la cual se establecían las “medidas a tomar sobre los muebles e inmuebles, o cualquier otra clase de valor a quienes con imperdonable desdén abandonan el territorio nacional”. En el segundo artículo se hacía referencia a las personas que salieran definitivamente del territorio nacional, “todos sus bienes muebles, inmuebles o de cualquier otra clase, derechos, acciones y valores de cualquier tipo, se

entenderán nacionalizados, mediante confiscación a favor de Estado cubano, los cuales se asignarán a los organismos correspondientes”.<sup>5</sup> Se consideraba que una persona abandonaba el territorio nacional de manera definitiva si no regresaba en las fechas por las cuales se había autorizado la salida y el regreso. De esta manera pasaron a engrosar los bienes del estado y de los funcionarios de mismo, cientos de miles de cuadros, piezas de arte, joyas, prendas de vestir, autos, casas, departamentos, y cuando objeto de valor tuviese “el que con desdén abandonada la patria”.

Mientras eso sucedía, el bloqueo impuesto por los Estados Unidos a la economía nacional, mediante la prohibición de ventas de materias primas, piezas de repuesto, fertilizantes, pesticidas, insumos agrícolas e industriales impidió, de igual manera, la producción agraria e industrial de ciertos artículos de consumo de constante y creciente demanda. La incapacidad estructural y funcional de la industria cubana para satisfacer el alto índice de consumo de la población se hizo demasiado visible ante la ausencia del principal mercado tradicional de la isla. El acaparamiento y la especulación con los productos se convirtió en una práctica común por la población con mayor poder adquisitivo. El mercado negro se convertiría poco a poco en la solución a los problemas de abastecimiento, pero sólo para una pequeña parte de la sociedad se podía permitir acceder él. El sistema de abastecimiento de este mercado informal estaba coordinado desde el mismo inicio de la cadena de suministro, es decir, el

---

<sup>5</sup> Esta ley era inconstitucional pues otorgaba poderes de nacionalización a una entidad que no debía tenerlos. No fue sino hasta 2010 que se abolió parcialmente la misma, y quien saliera del país no era penalizado con la nacionalización de sus bienes. Miles de cubanos perdieron de esta manera todas sus pertenencias durante décadas, pues apenas se permitía exportar del país una maleta con bienes sin valor material. Puede consultarse en Leyes del Gobierno Revolucionario, en *Folleto de divulgación legislativa*, XXXIX, 1o., 31 de diciembre de 1961, enero de 1962, Año de la Planificación, p. 6.

Estado. Administrativos y trabajadores con acceso a los productos los desviaban de su destino para almacenarlos en casas de cómplices que se encargarían de revenderlos a la población: amigos cercanos, conocidos con buen poder adquisitivo que pagaban más, pero se ahorraban las enormes filas en los comercios.<sup>6</sup>

En marzo de 1962 se estableció el racionamiento de los principales productos. El gobierno se apoyó en el pequeño sector minorista privado, que a la fecha representaba el 50% del total, para la aplicación del racionamiento al consumo, porque: “Las grandes empresas mayoristas estatales suministraban a los comerciantes los bienes-mercancías a precios regulados; además centralmente se fijaba la norma de ganancia, la cuota racionada oficial por persona que era de obligatorio cumplimiento y la tasa tributaria”.<sup>7</sup> Para llevar el control de la distribución se realizaba un padrón de la población en cada tienda especializada. Se instituyó de este modo la “Libreta de Control de Abastecimiento”. Si bien, los propietarios de comercios privados trabajaron en conjunto con el Estado para recibir los abastecimientos y distribuirlo en la población, el Consejo de Ministros, encabezado por Fidel Castro tramaba la forma de deshacerse de estos comerciantes. Castro comparó el proceso de racionamiento con una batalla que debía ganarse al imperialismo, porque mediante el bloqueo, tenía la esperanza de que no se pudiera resolver el problema del abastecimiento y que la propia desestabilización interna motivara al pueblo a exigir un cambio de régimen, decía: “Tenemos que

---

<sup>6</sup> Este sistema ha subsistido hasta la actualidad y se ha expandido de tal manera que en la sociedad cubana del siglo XXI existe la figura del “colero”, individuo que hace la fila (cola) varias veces para asegurar comprar el producto que luego va a revender o que marca varios números en la cola y los vende a quien llega de último y tiene dinero para pagarlo y ahorrarse tiempos.

<sup>7</sup> Víctor Manuel Figueroa Albelo, “Transición extraordinaria del capitalismo al socialismo en Cuba” en *La Economía Política de la construcción del socialismo*, Figueroa Albelo, Víctor M. y otros, Edición electrónica, 2006.

destruir esta esperanza del imperialismo igual que en Playa Girón”.<sup>8</sup> El enemigo no sólo era el bloqueo, sino todo aquel que de alguna manera impidiera la consecución del ideal de acceso igualitario a los productos de primera necesidad y la alimentación.

La guerra contra la especulación, el acaparamiento y solapadamente, el comercio privado minorista no terminaba con el racionamiento. En el transcurso de 1962 se fueron dictando leyes que mermaban el desarrollo del comercio minorista privado. A dos meses de dictarse el racionamiento alimenticio y de algunos productos de primera necesidad se tomó una medida que impediría la venta de artículos de uso corriente a los comercios que no estuvieran inscritos o nacionalizados, esto con el fin de eliminar el “exceso de utilidades” que producían las actividades comerciales y que, según el gobierno, afectaban la estabilidad económica e intereses del pueblo. Es de suponer que esa referida inestabilidad se motivaba por el dinero circulante en manos de la población que llegaba a ser superior a la oferta disponible en el mercado.

La inestabilidad comercial que generaba un pequeño sector de propietarios privados fue interpretada por las autoridades como un síntoma de la contrarrevolución. En el discurso oficial y revolucionario se equiparó la figura del comerciante como un agente de la contrarrevolución: al acaparar los productos en sus tiendas, bodegas, domicilios particulares o de sus amistades contribuían a crear un clima de animadversión a la Revolución, por lo tanto, eran tan “gusanos” y “parásitos” como aquellos que habían abandonado el país “tras sus amos”. A finales de diciembre de 1962 se ejecutó un duro golpe contra los medianos y grandes comercios privados. No se concebía que grandes sectores de la burguesía cubana fueran

---

<sup>8</sup> “A derrotar al enemigo en esta batalla igual que lo hicimos en Playa Girón”, *Noticias de Hoy*, 13 de marzo de 1962, La Habana, p. 1.

privilegiados con el acceso a productos, mientras que los sectores rurales y la masa obrera no podían acceder a ellos, a pesar de haber aumentado el nivel adquisitivo en los últimos tres años. La lógica de la ley planteaba que mientras estos últimos trabajaban y producían bienes materiales, los primeros, sólo manifestaban intereses anti-sociales, por tanto, al nacionalizar los comercios se acometía una labor de justicia social y de defensa de la Revolución ante toda forma de explotación y privilegio.

Ahora bien, la ley planteaba que los “pequeños propietarios de establecimientos de ropa, calzado y ferretería *debían* ser objeto de un tratamiento diferente al de los propietarios medianos y grandes”, por lo que se excluía de la nacionalización a los pequeños establecimientos comerciales que fueran administrados por sus propietarios y familiares. Las indemnizaciones fueron una cuestión muy polémica, si bien no dejaban desprotegidos del todo a los expropietarios, situaba un primer pago del 10% de los valores al mes y medio de la intervención y ciento veinte mensualidades iguales y continuas con el resto del valor. Traducido a la realidad, demorarían 10 años para recuperar todo su capital.

El último gran golpe contra la actividad privada se ejecutó en 1968, pues la satanización de las actividades comerciales e industriales privadas se realizó desde las más altas esferas de gobierno. La base de ello resultaba la desigualdad existente entre la remuneración de los trabajadores en el campo, los campesinos, los obreros, los funcionarios y los servidores públicos por una parte; y los comerciantes e industriales privados por la otra. La construcción del comerciante e industrial privado en enemigo público mediante la personificación del nuevo “contrarrevolucionario” se puede apreciar en el discurso político del momento. En diversas intervenciones, Fidel Castro mostró a ese enemigo ante el pueblo. El 15 de marzo de 1968, en la escalinata de la Universidad de La Habana anunció lo

que se conocería como la Ofensiva Revolucionaria y significó el fin de toda manifestación de actividad privada en el ámbito comercial o industrial:

En general, ¿vamos a hacer socialismo o vamos a hacer timbiriches? No se trata ni siquiera de la incidencia económica, a pesar de los evidentes resultados de todos estos negocios. ¿Hay algún timbiriche por ahí? ¿Lo van a entregar...? ... ¡Señores, no se hizo una revolución aquí para establecer el derecho al comercio! Esa revolución ya la hicieron en 1789, fue la época de la revolución burguesa —el que más y el que menos leyó algo de eso—, fue la revolución de los comerciantes, de los burgueses. ¿Cuándo acabarán de entender que esta es la Revolución de los socialistas, que esta es la Revolución de los comunistas?<sup>9</sup>

Se procedió a la nacionalización de todo tipo de negocios comerciales privados: bares, bodegas, talleres, carnicerías, pollerías, pescaderías, puestos ambulantes, quincallas, cerrajerías, joyerías, garajes, florerías, fondas; y la eliminación de los comercios informales conocidos como timbirichis y el cierre de los bares estatales. Sólo quedó como propiedad privada la tierra campesina no nacionalizada con la Segunda Ley de Reforma Agraria y un pequeño 2% del transporte. Desde el punto de vista ético, la medida se centraba en la igualdad de oportunidades dentro del Estado. Toda actividad que no generara riquezas a la sociedad quedaba vetada. Los campesinos generaban riqueza con su esfuerzo y se debía respetar la alianza obrero-campesina. El transportista contribuía con sus camiones a prestar servicios en la construcción, en el traslado de materiales, de mercancías, de pasajeros; se reconocía que gozaban de una situación

---

<sup>9</sup> Fidel Castro, Discurso en la escalinata de la Universidad de La Habana, "Este momento es un momento de emprender fondo una poderosa ofensiva revolucionaria", *Bohemia*, 15 de marzo de 1968, p. 73.

Los principios de la política exterior de México, siglos XX y XXI

privilegiada al ganar mucho más que su similar en el sector estatal, pero era un mal necesario. En cambio, el comerciante, residuo de la clase burguesa, no producía riquezas, sino que la extraía del trabajo realizado por la sociedad por lo tanto debía desaparecer.

Antes de que terminara el mes de marzo se habían concluido prácticamente las nacionalizaciones. El sector privado desapareció de la sociedad cubana. Como resultado de la ofensiva revolucionaria contra el sector privado fueron afectados un total de 55 mil 636 establecimientos y servicios antes de terminar el mes de marzo, también se habían concluido prácticamente las nacionalizaciones. El sector privado desaparecería de la sociedad cubana. Como resultado de la ofensiva revolucionaria contra el sector privado fueron afectados un total de 55 mil 636 establecimientos y servicios antes de terminar el mes de marzo. Con la desaparición de la pequeña propiedad privada, el Estado monopolizó la fuerza de trabajo y dirigió mediante las organizaciones políticas y de masas los destinos de la población. Debieron pasar más de tres décadas para que algunos de los servicios eliminados volvieran a manos del pueblo en forma ya no abiertamente de propiedad privada, sino disfrazada con el eufemismo de “cuentapropismo”.

### **El Periodo Especial, génesis de la nueva sociedad**

A inicio de la década de los años noventa, la nación cubana experimentó un cambio radical en sus relaciones internacionales y, por ende, en la situación interna del país. La distribución porcentual del comercio con los países socialistas en 1988 y 1989 fue de 87.1% y 83.2% respectivamente, mientras que el 12.9% y 16.8% restante se hacía con las economías de mercado, en su gran mayoría, de Europa Occidental. Así como Cuba estaba urgida de integrarse al mercado mundial, los países miembros del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME)



también lo estaban.<sup>10</sup> Se vino una reestructuración de las condiciones de intercambio en la organización, en la cual se dejó de usar el rublo transferible y se fijó la moneda libremente convertible y los precios del mercado mundial. Reestructuración que convenía a la URSS y repercutía en los demás miembros, de manera que les resultaría muy difícil ubicar sus productos en el mercado mundial. Para 1991, la disolución de la organización fue un hecho consumado. Además, al desaparecer la ayuda soviética que a grandes rasgos consistía en créditos para cubrir el déficit comercial, préstamos para el desarrollo y subsidio de precios, empeoró drásticamente la situación cubana, pues no sólo parte de esa ayuda debía reembolsarse, sino que la falta tanto de suministros como de exportaciones acentuó la crisis y la necesidad de obtener moneda libremente convertible.

Por otra parte, el gobierno de los Estados Unidos no perdió la oportunidad de presionar al gobierno soviético para que dejara de ofrecer ayuda económica al gobierno cubano. Este objetivo se logró finalmente en 1992, luego de la desintegración de la URSS. Si bien Mijaíl Gorbachov era partidario de una gradual y paulatina disminución de la ayuda, Boris Yeltsin apoyaba la eliminación de toda ayuda económica. Ese mismo año, el presidente Bush aprobó la llamada “Ley para la Democracia en Cuba” o Ley Torricelli, con la que prohibía a las filiales de empresas estadounidenses establecer relaciones comerciales con Cuba. Además, imposibilitaba a los ciudadanos estadounidenses a viajar a Cuba, o enviar remesas de dinero al país. Esta ley tenía un marcado carácter extraterritorial y pretendía “alentar a los gobiernos de otros países que mantienen relaciones comerciales con Cuba a restringir sus actividades de comercio y crédito” y limitaba la cooperación internacional al

---

<sup>10</sup> El Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) integraba a los países del campo socialista como un mecanismo de intercambio comercial con precios preferenciales para todos sus miembros.

imponer sanciones a cualquier país que prestara ayuda al gobierno cubano so pretexto de excluirlos de programas de negociaciones o reducciones de la deuda que mantuvieran con los Estados Unidos. Uno de los acápites más importantes de la ley tenía que ver con la transportación del comercio, incluía una prohibición de cargar o descargar en territorio estadounidense por 180 días a cualquier nave que hubiera entrado a Cuba con fines comerciales.

A principios de 1990, Fidel Castro aludió a la existencia de “condiciones extraordinarias”, debido a la situación compleja del cambio político en Europa del Este. En la clausura del XVI Congreso de la Central de Trabajadores de Cuba (CTC) se mencionó que –si bien las relaciones con la URSS no se veían afectadas– estaban surgiendo tendencias políticas que propugnaban el fin de la relación entre ambas partes, además se estaba trabajando en construir el capitalismo en algunas de las antiguas naciones socialistas que hacían uso del mercado y la propiedad privada, cosa que sólo podía conducir al capitalismo. Por estas razones había que prepararse. Cuba debía resistir a la idea de un regreso al capitalismo: “Cuba es una trinchera de la independencia de América Latina”, decía, “Si Cuba cayera, adiós quien sabe por cuánto tiempo al grado alto de independencia política, al grado de libertad que en la esfera internacional han alcanzado esos países, que serían después víctimas fáciles de cualquier agresión de Estados Unidos.” La continuidad del pensamiento latinoamericanista martiano venía a refrendar, un siglo después, el ideal del socialismo fidelista. Este fue el preámbulo de lo que se estaba preparando. Plantear la situación internacional, recordar el enemigo al asecho, levantar el espíritu nacionalista e internacionalista frente a un enemigo histórico y solicitar la participación popular en el sacrificio que venía a continuación: así como se preveía un periodo especial en tiempos de guerra ante una posible invasión norteamericana, el bloqueo naval y todas las penurias económicas que conlleva una guerra,

con la participación de todo el pueblo se podría resistir por lo que habría que prepararse para un “periodo especial” pero, en tiempos de paz.

El estado hizo uso del nacionalismo como una de las armas más poderosas para enfrentar la crisis. La defensa del socialismo se tradujo en la defensa de la patria. El discurso legitimador del gobierno cubano equiparó la palabra patria con revolución. Conservar las conquistas de la revolución equivalía a conservar la patria que era conservar el socialismo. Cualquier sacrificio era necesario para no perecer ante los embates de la crisis que “venía de fuera”. Cuba no se podía permitir regresar al capitalismo, pues ello significaba perder las conquistas sociales como la salud, educación, seguridad social, el acceso a la cultura, el deporte, entre otros. Por ello, se limitó el consumo, se incentivó el ahorro, se redujo el acceso a bienes y servicios aplicando un racionamiento más extenso aún. En pocas palabras, se repartió la crisis lo más equitativo posible sobre toda la población.<sup>11</sup>

El referente ideológico que constituyó el campo socialista había desaparecido y, por ende, el nuevo rumbo socialista debía ser distinto al tomado por el socialismo de Europa del Este. El control estatal ejercido en el ámbito individual se fracturó, así como se fracturaba la economía. La capacidad de autogestión y la posibilidad de dirigir su propio destino se fue recuperando por el individuo que debía sobrevivir a la crisis sin importar la manera. La estrategia más amplia empleada por la población fue la recurrencia al mercado negro, alimentado en su mayoría por los productos existentes en la red minorista del abastecimiento, los cuales se obtenían a través del robo al Estado y el descontrol. El crecimiento de este mercado informal con grandes indicios de dolarización escapaba al control político

---

<sup>11</sup> Aún hoy existe la duda sobre qué parte de la crisis le tocó vivir, experimentar y padecer a los miembros del Consejo de Estado y de Ministros.

del Estado. Esta dolarización extraoficial de la economía empeoró la crisis y puso en riesgo una de las principales premisas del proyecto nacional: la igualdad social.

Para retener el control y encaminar por la legalidad a las masas, el gobierno debía primero recuperar la confianza a través de las garantías de un abastecimiento paulatino de los productos en falta. Esto sólo podía lograrse en un primer momento mediante las importaciones, pues no existía una base industrial que permitiera suplir las mismas. La reinserción económica internacional debía llevarse a la par con algunas reformas que nivelaran la crisis y permitirían la confianza y estabilidad suficientes para atraer a los inversionistas, después de todo ¿Quién invertiría su capital en un escenario de crisis económica profunda a pesar de la estabilidad política?

Las medidas impuestas por el gobierno permitieron frenar una violenta caída, y reestructuraron la vida económica y social a partir de 1993. Entre ellas podemos mencionar la despenalización del uso y tenencia de divisas extranjeras, la autorización del trabajo por cuenta propia, la reestructuración del sector agrícola, el resurgimiento de los mercados agropecuarios (y artesanales); la reforma tributaria, la nueva ley de inversión extranjera, y la reforma bancaria. Todas estas medidas aliviaron la intervención del estado sobre la economía, pero se tomaron en un momento de crisis donde se esperaba un mayor grado de apertura que nunca llegó.

El desabastecimiento de todo tipo de productos y su aparición casual en el mercado negro avivó el sentimiento individualista en una sociedad que se había construido sobre la base de un ideal colectivo. En el caso cubano, el mercado negro ha estado históricamente presente a través del contrabando. Este fenómeno no surge de la nada, se necesitan condiciones especiales para ello: una crisis de oferta, una demanda elevada, restricciones al consumo, prohibiciones a ese consumo, precios regulados o desproporcionados, ya sea por

encima de lo que los demandantes están dispuestos a pagar o por debajo de lo que los oferentes están dispuestos a aceptar. Todas estas condiciones se manifestaron en la década de los noventa de manera puntual.

Este comercio informal quedó vinculado a aquellas formas de evadir impuestos, controles, chequeos, inventarios y leyes que serían facilitados por los representantes de la autoridad o de quien detentara la propiedad de los productos o servicios traficados. Por lo general, en el caso cubano, algún individuo o grupo tiene un nexo estrecho con la fuente de la mercancía: directivos, administrativos, jefes de turnos, almaceneros, ayudante de almacén, estibadores, operarios, encargado de control y calidad, económico, cocineros o ayudantes, comerciales, choferes, encargados, personal de seguridad y protección, incluso, policías, entre otros. Recurrir al mercado negro permitió mejorar la calidad de vida a una considerable parte de la población. Este mercado excluía a los sectores de menos ingresos que no podían permitirse pagar los privativos precios de venta de determinados productos tan necesarios como básicos. La erosión del ideal de igualdad y equidad fue una realidad irreconciliable con el proyecto nacional implantado desde el triunfo revolucionario.

¿Cómo conceptualizar entonces el mercado negro en Cuba? ¿Es un sector informal de la economía? ¿Es una economía paralela, oculta, marginal? El mercado negro es una práctica comercial informal enmarcada dentro del ámbito de una economía informal, y subsiste gracias a la existencia de una economía formal y regulada. Para que sea lo uno tiene que existir su opuesto. No es posible determinar el porcentaje de la población que recurre al mercado negro. Tampoco se pueden realizar una medición a partir de fuentes oficiales o formales, pues la principal característica de esta actividad es su capacidad para no ser medida o descubierta. Archivald Ritter propone que “las cifras parecen indicar que entre el 60% y el 90% de la población está

involucrada en este sector, en el cual pueden encontrar prácticamente de todo”.<sup>12</sup> Si en el capitalismo la informalidad incluye todos los procesos mediante los cuales se producen o distribuyen bienes y servicios fuera del segmento regulado por el estado del mercado – trabajo, capital y mercancías–, en el socialismo esta informalidad, a la cual el economista Jorge Pérez-López llama segunda economía, produce y distribuye los bienes y servicios fuera de los controles directos del estado. Esta falta de control representa una amenaza al poder. La des-confianza en la resolución de la crisis, la recuperación de la iniciativa individual ante la ausencia de soluciones del estado paternalista y espíritu de resistencia, colocaron en una posición frontal a la población con el ideario de sociedad que planteaba el proyecto nacional. Como mencionan Portes y Borocz, la segunda economía representa un terreno de lucha política *per se*. Así sucedió en las economías socialistas de Europa del Este y así se reflejó a partir de la década de los años noventa en Cuba. El desafío a las normas establecidas por el Estado puede entenderse como una resistencia a la política hacia el mismo, frontalmente de la manera que mejor puede hacerse: de forma secreta.

La mejor forma de frenar la actividad informal fue a través de la legalización de la misma, de esta manera, una de las medidas que más influyó en la creación de un nuevo tipo de sociedad fue la apertura del cuentapropismo a finales de 1993. Esta medida obedecía a una necesidad del Estado de reactivar la economía, no a una petición de la sociedad civil, se debió a una reforma circunstancial alejada de toda presión de las bases. En este periodo se experimentó el cierre de diversas empresas improductivas y de fábricas que dejaron de funcionar derivado de la escasez de piezas de repuesto,

---

<sup>12</sup> Archibald R.M Ritter, “Cuba en los noventa: Reorientación económica y reintegración internacional”, *Estudios Internacionales*, Instituto de Estudios Internacionales, Vol. 26, Núm. 103, Universidad de Chile, 1993.

materia prima o combustibles. Los trabajadores fueron reasignados al turismo o la agricultura y aquellos que no fueron reubicados quedaron disponibles. Este ingente número de personas necesitaba sobrevivir de alguna manera, máxime cuando los precios se habían disparado de la manera jamás vista en la historia de la Revolución. El comercio informal y el trabajo informal, ambos inherentes a la segunda economía, significaron entonces una fuente de subsistencia para miles de familias que si bien no quedaron desamparadas del todo experimentaron un cambio radical en sus vidas.

El renaciente sector privado fue la alternativa gubernamental a esta problemática, con su aprobación transfería la mano de obra disponible hacia la formalidad, y de esta manera podía controlarla o al menos intentar hacerlo. El problema de la desigualdad rompía con el ideal de una sociedad justa que promulgaba la revolución, por lo que fue otro costo político que se debió pagar para salir colectivamente de la crisis. Esta desigualdad se fomentaba no sólo desde el sector cuentapropista sino desde el turismo y las empresas mixtas de capital extranjero, las cuales recientemente se habían autorizado. En resumen, la modificación de toda la estructura económica implicaba un proceso de desigualdad en sí que era necesario afrontar para salir de la crisis.

El auge del turismo, la inversión extranjera y la propiedad mixta, la actividad cooperativa agraria, el surgimiento de espacios de libre mercado, la liberación de las remesas familiar desde el exterior, la mayor fiscalización de la economía y la dolarización del sistema monetario con su posterior reforma bancaria motivaron a una recuperación constante que se estima en 4.6% promedio anual entre

Los principios de la política exterior de México, siglos XX y XXI

1996 y 2000.<sup>13</sup> Esta combinación de medidas lograron estabilizar la economía e impedir su hundimiento a partir de un continuo, tímido y opaco crecimiento que permitiría recuperar el nivel de 1989 para el año 2007.<sup>14</sup> El trabajo por cuenta propia tempranamente demostró que aún con las limitantes para su desempeño y abastecimiento constituía una fuerza vital para lograr la recuperación económica. La idea de salir de la crisis era bienvenida por el gobierno, pero deberle parte de ese empujón a un sector históricamente marginado y censurado no estaba dentro de los planes de Fidel Castro y la camarilla del Buró Político. Expandir el sector privado de la economía significaba expandir el mercado interno, cuestión que entraría en contradicción con la visión de socialismo sostenida por el gobierno.

La segunda década del siglo XXI traería una serie de reformas que moverían el cimiento de la sociedad cubana y permitirían el afianzamiento de esta nueva sociedad en construcción desde 1990. El conjunto de leyes aprobadas entre 2010 y 2013 alentaban el ejercicio de la actividad, que a finales de 2012 mostraba más de 395 mil trabajadores. Sin embargo, las medidas para fomentar el cuenta-propismo fueron bastante tímidas de acuerdo con la necesidad real. En este tiempo, se habló por primera vez de la creación de un mercado mayorista para abastecer al sector, y según a finales de 2010, el ministro de economía Marino Murillo anunciaba su creación en

---

<sup>13</sup> Jorge Pérez-López, "El interminable periodo especial de la economía cubana", *Foro Internacional*, Vol. 43, Núm. 3 (173), Jul. - Sep., 2003, México, p. 581. Mauricio de Miranda calcula 3.7% entre 1994 y 2000, *Cuba. Reestructuración Económica y Globalización*, Bogotá, Centro Editorial Javeriano (CEJA), 2003, p. 44.

<sup>14</sup> Para profundizar sobre este tema consultar a Carmelo Mesa Lago "Balance Económico Social de 50 años de revolución en Cuba", *América Latina Hoy*, España, Vol. 52, agosto, Universidad de Salamanca, 2009, pp. 41-61.



los próximos años. La realidad superó la ficción.<sup>15</sup> Paralelo a estas medidas, el estado se propuso eliminar una serie de subsidios a la población que le permitieran redistribuir ese gasto a otros programas o al mantenimiento del subsidio en alimentos, que se conservarían por el momento dentro de la canasta básica normada. A partir del 1 de enero de 2011, se eliminó de la libreta de abastecimiento el subsidio a productos básicos como jabones, detergente líquido y pasta dental, que pasarían a comercializarse en la red de tiendas estatales.

La ausencia de productos de aseo dentro de la canasta básica y la mala calidad de los mismos, motivaba a que la población con un nivel de ingresos medio recurriera a las Tiendas Recaudadoras de Divisas para la compra de productos de mejor calidad. El mercado negro, que admitía cualquier tipo de mercancías, constituyó otra vía de abastecimiento de estos productos deficitarios. Paulatinamente, aparecieron en el mercado negro una serie de productos provenientes

---

<sup>15</sup> Los experimentos para la creación de un mercado mayorista iniciaron a pocos meses de culminar el mandato de Raúl Castro como presidente del Consejo de Estado y de Ministros. En marzo de 2018 se inauguró Mercabal, un mercado para las cooperativas no agropecuarias exclusivamente, y que no se extendería al resto de cuentapropistas hasta el 2023. Supuestamente estos mercados “garantizan mercancías con rebajas del 20% respecto a los precios minoristas como refrescos, ron, cerveza, harina de trigo, sal, arroz, variedades de frijoles, chícharo, azúcar, pastas alimenticias, confituras, cigarros, tabacos, café. También otros productos entre los cuales se encuentran los congelados”, como anunciara una especialista del Ministerio del Comercio Interior a *Granma* en mayo de 2019. En julio de 2020 comenzó a operar el mercado en La Habana para las diversas formas de gestión no estatal bajo un engorroso trámite de contrato y expedido exclusivamente en Moneda Libremente Convertible mediante el uso de tarjeta bancaria. A finales del año y a inicios de 2021 se había extendido a 21 establecimientos en el país. Pero sólo se permitía la compra de productos a las categorías de: servicios gastronómicos en cafeterías, en restaurantes, en bares de recreación y dulcería-panadería. El dólar a inicios de 2021 se cotizaba en el mercado negro entre 40 y 45 pesos cubanos, en abril alcanzó los 50 pesos y a partir de allí hasta junio de 2021 se cotizaba entre 60 y 70 pesos en dependencia de la zona del país. A partir de junio con la nueva regulación del dólar por el Banco Central de Cuba retornó a cotizarse entre 50 y 60 pesos en la dependencia del lugar de la compra, Cuba o Estados Unidos.

del extranjero con mejor calidad y precio que los que se encontraban en las tiendas estatales. Los altos precios de las Tiendas Recaudadoras de Divisas que podían alcanzar un margen comercial de hasta 240% incentivaron este tipo de prácticas iniciadas fundamentalmente por la comunidad cubana en los Estados Unidos. Diversos factores contribuyeron a la formación de un fenómeno que se escapaba del control estatal y mermaba las ganancias de la red de Tiendas Recaudadoras de Divisa. Una nueva era en la sociedad cubana había comenzado dentro del contorno de las transformaciones gubernamentales. Apoyándose en las medidas económicas del nuevo gobierno, la sociedad se fue transformando, readaptando y ganando cada vez más autonomía, la década de los años noventa fue la infancia de esta nueva sociedad, y la época incipiente de este aprendizaje que rompería ataduras en la segunda década del siglo XXI.

### **El comercio informal transnacional entre México y Cuba. Una nueva relación construida desde abajo**

Entre la década final del siglo XX y las primeras del XXI, las transformaciones en el ámbito de las migraciones internacionales no sólo se circunscriben a las dimensiones de éstas, o a los cambios geográficos, sino a importantes procesos y modelos que han revertido y resignificado muchos conceptos considerados hasta cierto punto como tradicionales. En la actualidad, las migraciones revisten formas que son caracterizadas desde diversos ángulos de la política, la economía, la cultura, y están estrechamente vinculadas con un nuevo tipo de globalización, la neoliberal, que ha politizado en extremo el acto de migrar. Khalid Koser habla de tres tendencias que han modificado los patrones migratorios y que de cierta manera pueden vincularse directamente al objeto de estudio que se mostrará.

Primero, un aumento considerable de la proporción de mujeres en relación a los hombres migrantes; segundo, “la tradicional distinción entre país de origen, país de tránsito y país de destino para migrantes se ha convertido cada vez más en una borrosa distinción. Hoy, casi cada uno de los países en el mundo cumplen con los tres roles. Los migrantes abandonan, pasan a través y se dirigen hacia ellos”.<sup>16</sup> Por último, el cambio de la emigración permanente por índices cada vez mayores de emigración temporal que se ha convertido en un tipo de migración mucho más importante. Precisamente en esta última tendencia puede inscribirse un tipo específico de migración que, en efecto, tiene que ver con el retorno pero que, al aplicarse en sucesivas oportunidades, ya que las personas migran varias veces durante su vida y regresan a su lugar de origen, obtiene el rasgo cíclico de una migración circular.

El concepto de migración circular o circularidad migratoria ha estado reconstruyéndose constantemente por los especialistas en el tema, debido a la existencia de diversas formas de circularidad migratoria, y aunque sirve para explicar un fenómeno en determinada región, no lo hace para explicar ese mismo fenómeno en otra región, e incluso, en la misma región reviste diferentes características. De allí que se le pueda llamar un concepto vago o difuso. Un aspecto de este panorama que no se ha estudiado desde el punto de vista histórico, etnohistórico o antropológico, para no hablar de otras disciplinas en las que no se tiene el conocimiento necesario, lo constituye la relación del comercio informal con la migración circular, y en especial estos fenómenos en el caso cubano.

---

<sup>16</sup> Khalid Koser, *International Migration. A very Short introduction*, New York, Oxford University Press Inc., 2007, p.4. (Traducido del inglés por el autor).

A partir del estudio de ambas manifestaciones se ha podido identificar y conceptualizar un nuevo tipo de circularidad a la que se ha decidido llamar “comercio informal transnacional” por poseer amplias características del transnacionalismo y conjugar de manera intrínseca formas de circularidad migratoria con comercio informal. Este comercio informal transnacional ha permitido el abastecimiento de productos de toda índole (de primera necesidad, avituallamientos, electrodomésticos, informáticos, alimenticios, de ocio, sexuales, entre otros) que el Estado cubano como principal institución económica-política-social no ha podido colocar en el flujo comercial interno de la nación.

Con el derrumbe del campo socialista, Cuba entró en una profunda crisis económica de la cual aún no ha podido salir, a pesar de las medidas que se tomaron para “perfeccionar el sistema económico cubano”. El llamado “Periodo Especial en Tiempos de Paz” ha arrastrado hasta el día de hoy las secuelas de la dependencia económica histórica de la Revolución Cubana. El proceso de movilidad transnacional que se desarrolla hoy en día y que toma auge a partir de las reformas migratorias de 2013 carece de un análisis holístico que explique las causas de su surgimiento, sus formas de desenvolvimiento y expansión, y cada uno de los subprocesos que trae aparejado a sí. Este proceso fue alimentado por la necesidad de abastecimiento de los miles de negocios privados que se abrieron en Cuba con el desarrollo de cuentapropismo.

En la primera sección se comentaba que la migración de ciudadanos cubanos en los años iniciales de la revolución revistió un carácter político y restrictivo. En 1976 se estableció la Ley de Migración de Cuba y se reglamentó dos años después. La normativa migratoria exigía a los cubanos tres requisitos para salir del país:

- a) Pasaporte corriente
- b) Permiso otorgado por la Dirección de Inmigración y Extranjería del MININT
- c) Carta de invitación expedida desde el extranjero

Posteriormente, en 1984 se estableció el Permiso de Residencia en el Exterior (PRE) para regular las entradas y salidas del país de los ciudadanos cubanos que se casaban con extranjeros y, posteriormente, los cubanos que decidían asentarse en el extranjero, manteniendo vínculos con el país. Durante los noventa persiste el control de entradas y salidas del territorio nacional como una medida de seguridad nacional, pero la creciente apertura al turismo internacional posibilitó un intercambio que influirá, sobre todo a partir de los matrimonios, en que a inicios del 2000 un poco más de 30 mil personas hubiesen recibido el PRE contra 11 mil en 1992.<sup>17</sup>

La reforma a la ley migratoria de octubre de 2012, puesta en vigor en enero de 2013, resignificó el acto de migrar. Dio paso así al retorno de la circularidad migratoria del cubano que ya no era considerado como un migrante definitivo a su salida del país. Entre sus características fundamentales pueden encontrarse la eliminación del permiso de salida y regreso al país aplicado desde 1961, y la extensión a 2 años el permiso de salida, el cual en un inicio fue de 6 meses y a mitad de los noventa de extendió a 11 meses. Con estas medidas, si algún ciudadano cubano deseaba salir al exterior sólo debía cubrir la documentación solicitada por el país de destino. En este sentido miles de cubanos optaron por solicitar visa a países como México, Panamá y República Dominicana o viajar a países que no pedían visa como Ecuador y Rusia.

---

<sup>17</sup> Consultar a Nivia Marina Brismat, "La política migratoria cubana: génesis. Evolución y efectos en el proceso migratorio insular" en Beatriz Bernal, (Coord.), "Cuba hoy ¿perspectivas de cambio?", México, IJ-UNAM, 2011.

México representó entonces uno de los destinos preferidos del cubano. Si en 2012 los cubanos residentes en Cuba visitaron México en 9,787 oportunidades, en 2013 lo hicieron en 13,095 ocasiones. Definitivamente este aumento de poco más del 25 % estuvo relacionado con la eliminación de las restricciones de salida. Asimismo, se duplicó de 125 a 351 los estudiantes recibidos y las entregas de residencias permanentes de 1,821 a 3,249 si comparamos ambos años.<sup>18</sup>

La nueva posibilidad de viajar en repetidas oportunidades abrió un camino al emprendimiento del cubano que no encontraba cómo abastecer sus necesidades básicas. La relación entre la actividad laboral privada, el comercio informal, y diversas formas de movilidad como la migración, la circularidad migratoria y el transnacionalismo constituyeron la base fundamental para el surgimiento y desarrollo del comercio informal transnacional, actividad que ha contribuido a abastecer los mercados informales y legales en la isla.

Para comprender este fenómeno se dividirá sólo de manera convencional, en dos grandes grupos a los actores involucrados en el comercio informal transnacional, según el lugar donde realizan la cotidianidad: habitantes en territorio mexicano y habitantes en territorio cubano. Esta división va a permitir hacer un ejercicio analítico donde mayoritariamente se incluyen en el primero de estos a los cubanos con residencia temporal, residencia permanente y naturalización, así como a mexicanos (que no escapan a ser actores de este comercio), falta investigar si aquí es factible incluir a cubanos con visa de turismo que hacen su hábitat en México y sólo van a Cuba a llevar mercancías y a cumplir con los requisitos de 180 días de estancia en el país debido a su categoría migratoria.

---

<sup>18</sup> Consultar tabla comparativa de entradas aéreas.

Tabla comparativa de entradas a aéreas a México y categorización migratoria de cubanos en México

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019#
Total entradas aéreas	47 823	40 923	43 249	49 873	64 881	43 887	36 253	45 270	100 201	119 344	169 288	146 78
Entradas	28 508	23 609	21 628	27 461	34 292	18 263	15 858	20 177	43 038	63 960	82 911	70 92
Entradas de Cuba	15 317	15 122	13 507	14 971	14 022	29 271	34 315	39 412	49 567	51 304	66 115	60 641
Residentes en Cuba				9 787 (24%)	13 095 (24%)	13 095 (24%)	15 495 (24%)	25 933 (46%)	56 338 (56.30%)	83 363 (80.84%)	128 877 (94.26%)	9672
FOU/ RT	778	1 169	1 169	2 051	2 340	2 283	4 021	3 447 +79	4 174 -31	6 004 +145	4 002 +12	203
Visitante			1 111	1 966								
estudiantes			43	49	115	351	640	333	303	171	50	4
trabajo				768	768	1 302	2109	1131	2 158	5172	2003	151
FOU/ RT regularizados	1 775 (57)	1 647 (51)	1 647 (51)	1 719 (52)	1 831 (51)	3 285 (51)	4 634 (52)	2 831 (52)	7 416 (54)	2129 (51)	2 717 (51)	123
regularizados				186	186	277 (59)	456 (50)	194 (50)	194 (50)	100 (50)	215 (50)	
regularizados	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
demás	125	231	173	195	343	241	202	464	1 617	648	196	27

INEGI, elaboración propia. Los números entre paréntesis indican el lugar ocupado entre los demás países.

En el otro grupo se incluirá, en primer lugar, a los cubanos con visa de turismo, los cubanos con doble ciudadanía (española, jamaicana, principalmente), cubanos con residencia temporal (matrimonio, contrato de trabajo), cubanos con residencia permanente y naturalizados. Como se puede observar se repiten algunas categorías en los dos grupos, por esa razón se pretende utilizar como elemento diferenciador el hábitat en el que se desenvuelven mayoritariamente.

La investigadora Kathleen Newland plantea cuatro dimensiones para elaborar un concepto operativo de migración circular, a saber: espacial, temporal, iterativa y del desarrollo. La primera, en el ámbito geográfico, incluye al menos dos polos, el lugar de origen y el lugar de destino; la segunda tiene que ver con la duración, alcanza desde movimientos cortos que pueden significar varios meses para los trabajadores de temporada (caza, pesca, agricultura, construcción, actividades relacionadas con el turismo) hasta ciclos de vida como los trabajadores que regresan a sus países para disfrutar del retiro; la tercera dimensión vincula la repetición, es decir, que no cierra la migración en un sólo ciclo –como el retorno–, sino que incluye más de un ciclo o, lo que es lo mismo, aplica el patrón “back-and-forth”,<sup>19</sup> de repetición de los ciclos; por último, la dimensión del desarrollo se refiere a que ambos, lugar de origen y lugar de destino, deben alcanzar un beneficio con el movimiento continuo y cíclico de personas, además, que las políticas intervencionistas de los estados están destinadas a motivar este beneficio: “Una dimensión de desarrollo humano específica que los migrantes se benefician con la circularidad”.<sup>20</sup> Visto esto, el primer grupo de sujetos que se propone para entender este fenómeno podría enmarcarse ampliamente en estas categorías.

---

<sup>19</sup> No se realizará una traducción literal del término, en el transcurso del trabajo se mantendrá la idea de “back-and-forth” como de los ciclos, un ir y venir constante.

<sup>20</sup> Kathleen Newland, *Circular Migration and Human Development*. Human Development Research Paper 2009/42. United Nations Development Programme, 2009, p 9.



Respecto a la actividad que realizan los cubanos en México para satisfacer sus necesidades básicas, en Cuba se habla del tipo específico de migración transnacional, que permite a los sujetos estar “aquí y allá” al mismo tiempo y que ha sido investigado en otros contextos por autores como Glick Schiller, Peggy Levitt, Guarnizo, y Cecilia Bobes. En este sentido, la migración circular y el enfoque transnacional se complementan en lo que entiende Newland como un ciclo en el cual el retorno no necesariamente indica fin del proceso, sino, la continuidad de este: “La salida y el retorno pueden ser procesos tanto temporales como permanentes y conducen a formas de vida genuinamente transnacionales que implican una vinculación y adhesión, elegida voluntariamente de los migrantes, tanto con los países de origen como de destino”.<sup>21</sup> En este caso, las acciones emprendidas por los habitantes en territorio mexicano pueden caracterizarse como circulares y transnacionales. Cumplen con los cuatro factores –que no constituyen una camisa de fuerza, pero ayuda a entender la circularidad– para conceptualizar el fenómeno. Podemos ir más allá si le agregamos la conjunción de las prácticas del comercio informal entendido en el ámbito que Alejandro Portes lo define: “la economía informal es, por lo tanto, no una condición individual sino un proceso de generación de ingresos especificado por una característica principal: no estar regulado por las instituciones sociales en un ambiente social y legal en el que actividades similares si lo están”.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Ana López-Sala y Dirk Godenau, “En torno a la circularidad migratoria: Aproximaciones conceptuales, dimensiones teóricas y práctica política”, en *Migraciones*, 38, Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones de la Universidad Comillas, Madrid, diciembre de 2015, p.17. Kathleen Newland, *Circular Migration and...* pp. 5-7.

<sup>22</sup> Se puede abundar en este concepto a partir del trabajo de Alejandro Portes, Manuel Castells y Lauren A. Benton resumido en *The informal economy. Studies in advanced and less developed countries*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, 1989, p.12. (Traducción del Autor)

Esta producción no regulada de bienes y servicios se alimenta de la circularidad de los actores antes mencionados y, a la vez, esta circularidad se alimenta gracias a una demanda que permite el capital financiero y social necesario para que el ciclo se mantenga en constante movimiento: mientras exista la necesidad de mercancías existirá la circularidad de este comercio informal transnacional porque son parte de un ecosistema en el cual cada elemento se retroalimenta del otro. La ausencia de uno de ellos llevará al debilitamiento del otro, cuando no, a su desaparición.

La migración circular podría entenderse aquí como el desplazamiento entre un lugar de origen y un lugar de destino, y por lo general se realiza de forma voluntaria e implica la construcción de una forma de vida transnacional al agregarle un carácter iterativo a los ciclos de movilidad. Estos pueden revestir distinta duración o temporalidad, y de cierta manera representan un beneficio tanto para el agente migrante como para ambos polos de movimientos. Si se le agrega entonces una visión vinculante al caso específico de estudio, la migración circular de cubanos a México, y su relación con el comercio informal en Cuba, se podría tratar de un tipo particular de movilidad: el comercio informal transnacional como un fenómeno intrínsecamente regional y *suis* géneris.

Existen otros actores que he mencionado anteriormente en el grupo de habitantes en territorio cubano que realizan las mismas prácticas de comercio informal transnacional y que según las notas empíricas recopiladas, indican que tienen en su mayoría un ciclo más corto y una mayor iteración en sus movimientos entre Cuba y México, se trata de los cubanos con visado mexicano, norteamericano (Estados Unidos y Canadá) y espacio Schengen. La cuestión con este grupo es que no puede caracterizarse dentro del diapasón de la migración circular porque *sensu stricto* no es una forma de migración definida, sino un tipo de movilidad específica. Su estampa en el pasaporte

le permite múltiples entradas y salidas hacia y desde México. Esta actividad ha sido catalogada erróneamente como “turismo de compras” cuando formalmente no lo es, pues una actividad turística no puede representar ánimo de lucro. El turismo de compra se define como la actividad mediante la cual el turista obtiene para sí o para un tercero diversas mercancías, sin que medie una actividad lucrativa como fin de esta mercancía.

La migración es sólo una parte de un proceso más amplio y complejo que se circunscribe al ámbito de las movilidades humanas. Este comercio informal transnacional debe entenderse como un tipo de movilidad que no encaja en los parámetros convencionales de la migración circular, sino que los sobrepasa. Los actores, ya sean habitantes en territorio mexicano o habitantes en territorio cubano se sumergen a un mundo de trasiego de mercancías, de compra y venta de productos de cualquier índole que la demanda en Cuba les indique lucrativo. Existe un constante perfeccionamiento de “la forma de hacer las cosas” que incluye el seguimiento de las normas jurídicas aduanales e impositivas y, a la vez, de búsqueda de alternativas que burlen esas normas. Se desenvuelven de esta manera en un sistema de corrupción y cohecho sin estructuras ni reglas que se va creando a sí mismo a través de la práctica, y va sumando agentes y actores. En otras palabras, se introducen en un mundo que se transnacionaliza y se crea durante el proceso en el cual no existen leyes que dirijan el mercado, sino la voluntad personal y las necesidades individuales y colectivas del destinatario final: el cubano común que no puede salir del país a comprar sus propios productos. El objeto, por consiguiente, no son estos actores sino las acciones o prácticas que los convierten en actores. Tanto los migrantes transnacionales cubanos,<sup>23</sup> como

---

<sup>23</sup> Así los define el maestro Leduan Ramírez Pérez, en “Contactos y prácticas transnacionales de los migrantes cubanos en México” [Tesis de Maestría en Ciencias Sociales] México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2016. Son migrantes transnacionales por su capacidad de movilidad constante entre su país de origen y el país de acogida.

los individuos que vienen a comprar mercancías construyen en sus constantes idas y venidas una especie de “hábitat circulatorio”,<sup>24</sup> que se asemeja mucho a la noción de “territorio circulatorio” empleada por Alain Tarius,<sup>25</sup> para el área del Mediterráneo y más específicamente para la zona sur de España (Barcelona, Valencia, Alicante, Murcia, Granada y Almería) y el mediodía francés (Arles, Nimes, Avignon, Marsella, Montpellier, Perpignan). El espacio geográfico caribeño no se constituye en “territorio circulatorio” estrictamente hablando, pero significa un gran espacio de movilidad aún por definir, no solamente México participa de este comercio informal transnacional: Panamá, Haití, Guyana, Suriname y más recientemente Nicaragua son destinos/estancias para este tipo de actividad. ¿Qué condiciones convierten a estos países en “hábitat circulatorio” para los comerciantes cubanos? Una primera hipótesis para responder a esta pregunta podría vincularse, en primer lugar, con las regulaciones migratorias (condiciones de visado o exención de visados); en segundo lugar, con la relación costo-beneficio en la transportación aérea, los hospedajes, la alimentación y el precio de los productos; y, en tercer lugar, con la creación de las redes sociales necesarias para el establecimiento de este tipo de actividades.

---

<sup>24</sup> No definiremos todavía la noción de “hábitat circulatorio” pero la emplearemos para referirnos al territorio donde se producen las prácticas del comercio informal transnacional sólo de manera convencional y provisional.

<sup>25</sup> Alain Tarius, “Las circulaciones migratorias: conveniencia de la noción de territorio circulatorio. Los nuevos hábitos de la identidad”, *Relaciones* 83, Verano de 2000, Vol. XXI; “Des « territoires circulatoires », ou la mondialisation par le bas », *Les nouveaux cosmopolitismes: mobilités, identités, territoires*, Ed. De l’Aube, 2000, plantea el concepto de territorios circulatorio cuando un territorio abarca las redes definidas por la movilidad de poblaciones que tienen estatuto de saber circular. Son espacios socializados según las lógicas de la movilidad y que están intrínsecamente ligados a la actividad comercial informal.

Los datos ofrecidos por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en México, revelan que, en 2012, justo el año previo a la entrada en vigor de la reforma migratoria en Cuba, la llegada de residentes cubanos se limitaba a 9,787 eventos. Durante los primeros cinco años de las nuevas resoluciones los residentes cubanos se trasladaron a México en 198,200 ocasiones si sumamos los eventos de cada año. Tan sólo durante el 2018 la cifra alcanzó la abrumadora cantidad de 125,677 eventos. Las principales ciudades de acogida de los “circulantes” cubanos<sup>26</sup> fueron – y siguen siendo– Ciudad de México y Cancún, a la vez, principales destinos aéreos. ¿Cómo explicar este aumento exuberante de la cantidad de cubanos que llegan a México, en un país donde el salario medio mensual es inferior casi por 10 CUC a los 36 CUC que costaba el visado en 2018? Las ganancias generadas de este *saber-circular* posibilitan la reiteración del ciclo y la acumulación del capital necesario para hacer cada vez más cortas las constantes idas y venidas. Un dato importante que ayuda a la comprensión de esta cuestión es que los 9,767 eventos de 2012 representan sólo el 21.76% del total de entradas a México desde Cuba. Tan solo 5 años después esta cifra representaba el 69.84% y en el 2018 escaló a 74.26%, rayando los  $\frac{3}{4}$  del total, es decir, que en el transcurso de 6 años se invirtió la relación de entradas a México desde Cuba en cuanto a residentes en Cuba y no residentes. Este fenómeno no puede explicarse sino a través del comercio informal transnacional.

---

<sup>26</sup> Se hace referencia al término “sujeto circulante” usado por Tarius en cuanto tiene la capacidad de estar “aquí” y “allá” al mismo tiempo mediante la idea de un constante ir y venir, y la perpetuación de una relación nomadismo-sedentarismo.

Resulta entonces necesario realizar una división práctica por categoría migratoria para comprender la conformación de grupos agentes. Tres colectividades principales saltan a escena: Los cubanos con doble ciudadanía (española y en menor medida jamaicana, por ejemplo); los cubanos residentes en México (por vínculo familiar, contrato de trabajo, o estudiantes); y los cubanos con visa de turismo (ciertamente una inmensa mayoría). Estos tres grupos que se ven reflejados en la anterior división por hábitat conformarán el grueso de sujetos que ejecutan la actividad comercial informal transnacional. En menor medida, los nacionales mexicanos han participado en este tipo de comercio, pero de igual manera hay que tenerlos en cuenta porque son agentes activos en esta forma de movilidad.

En efecto, individuos con ciertos beneficios de nacimiento o de adquisición (ciudadanía extranjera) y económicos (capital monetario) han visto –en la salida al extranjero a comprar mercancías que luego introducen en Cuba– una nueva forma de enriquecimiento o de subsistencia antes la prolongada crisis de la economía cubana. La falta de abastecimiento que, vinculada a la guerra económica que ejerce los gobiernos de los Estados Unidos contra Cuba – desde 1962 y que se acrecienta durante la década de los 90–, no parece tener para cuando acabar. El caso mexicano es propicio para este estudio, dado la cercanía y la accesibilidad de los vuelos comerciales, lo que permite una menor inversión en el negocio, sobre todo, si se compara con los precios de conectividad en Haití, Panamá, República Dominicana o Guyana, y los países caribeños en los que se ejerce este tipo de actividad.

Una problemática delicada es el acceso a las visas de entrada a México, cuya alta demanda ha conllevado a procesos corruptivos y ventas de citas consulares (gratis por ley) que han alcanzado, antes de la entrada en escena de la pandemia global del Covid 19, las cifras de 1,500 dólares americanos. Una entrevistada aseveró que, a finales

de 2017, ante la imposibilidad de obtener una cita en la embajada, un sujeto en México que decía tener la posibilidad de “resolverle la cita” le pedía 200 CUC por la misma. La primera vez no accedió por considerar elevada la cifra para un trámite que en realidad no tenía costo. Posteriormente, cuando se decidió a efectuar el trámite en enero de 2018, el costo estaba en 500 CUC, pero logró negociarlo en 400 CUC. “Son los cuatrocientos dólares mejor pagados de mi vida” refirió.<sup>27</sup> A finales de 2018 en el mercado informal una cita para visa de turismo en el Consulado de México en Cuba se cotizaba en 650 CUC, y en enero de 2019 estaba en 850 CUC.

Otra familia entrevistada pagó 300 CUC por ambos en la primera oportunidad que tuvieron en mayo de 2018. La embajada sólo le aprobó su visa por seis meses. El esposo, licenciado en cultura física decidió realizar un contrato de trabajo que le dio una nueva cita en enero de 2019 por el que pagó 4000 dólares pensando que obtendría la residencia de forma permanente. En esta oportunidad la cita venía incluida. A finales de año cuando vio que debía renovar su residencia debió desembolsar 500 dólares más para realizar el trámite. La esposa en marzo de 2019 obtuvo una nueva visa por 10 años luego de pagar una cita, junto a un amigo, por 250 CUC cada uno. A mitad de 2019 ambos decidieron sacarle cita a su hijo pequeño y pagaron 400 CUC por la misma. El negocio de venta de mercancías en Cuba prosperaba en cada venida a México, con lo cual se recuperó prontamente parte del dinero pagado. Con el advenimiento de la pandemia de Covid 19 y el cierre de los aeropuertos en Cuba, el negocio quedó desarticulado.

---

<sup>27</sup> La entrevistada cursa el 6o año de la carrera de medicina en Cuba. En agosto de 2021 pagó 1,950 dólares por un viaje desde La Habana a Cancún y 360 dólares por el aislamiento de 5 noches y 6 días al que por tema de la pandemia obliga el gobierno cubano. En conversación posterior confesó que pagó esa suma porque venía a recoger su residencia permanente por la cual había desembolsado 4,000 dólares más. “Los pagué porque así es más fácil que mi mamá viaje, pues las citas están imposibles”, comentó en esa oportunidad. Cuaderno de trabajo, septiembre de 2021.

En la primera oportunidad que tuvieron en 2021 sacaron un boleto a España, de allí a la Ciudad de México, y de la Ciudad de México a la frontera de Acuña. Actualmente están en Estados Unidos en espera de acogerse a la Ley de ajuste cubano. El amigo permanece en Cuba en espera de la reapertura de los vuelos para seguir en el trasiego de mercancía. Estos dos ejemplos se eligen entre decenas de testimonios sólo con el objeto de mostrar la diferencia de precios de las citas, pues sólo la demanda y cuán cercano se esté a la “primera mano” de la venta regulan el precio.

Es necesario ver al comercio informal transnacional como una respuesta a la crisis económica cubana y dentro de sus vínculos con formas de migración y globalización no convencionales para poder entenderlo y explicarlo. México ha significado uno de los principales centros de abastecimiento del comercio informal. La falta de oportunidades comerciales dentro de la isla incita a las personas con el capital necesario a ejercer este tipo de prácticas, ya sea de manera permanente, como trabajo autogestionado, o de manera esporádica como forma adyacente de obtención de bienes, capital o un dinero extra para solventar la vida cotidiana.

Otra división interna se suma a la conceptualización de la actividad: La relación existente entre la mercancía y el sujeto circulante. En primer lugar, se encuentra el sujeto autónomo, aquél que compra su vuelo, su hospedaje, sus traslados, su propia mercancía y la transporta por sí mismo a Cuba, es dueño de su tiempo y de sus mercancías, así como de las ganancias y riesgos posibles. En segundo lugar, el “negociante” cabeza de grupo o “mulero”, este sujeto compra el derecho a introducir mercancías a Cuba a un tercero al cual paga el vuelo, hospedaje, alimentación, traslados, y su fuerza de trabajo que le retribuye, por lo general, con el permiso de cargar 5 kilos para su propio consumo, y una suma de 200 dólares o su equivalente en pesos cubanos convertibles si la negociación se hace por el “viaje del



año" de 125 kilos, o 50 dólares sin derecho a cargar más kilos que la propia ropa si la transacción se hace por un "viaje normal" de 30 kilos, este "empleado" es del tercer grupo: las mulas.

Una mula puede ser cualquiera de los sujetos de las categorías migratorias que esté dispuesto a vender su derecho de importación, incluidos los nacionales mexicanos. A esta se le pagan los gastos asociados a su permanencia en México para realizar la actividad comercial y se le permite en ocasiones cargar con mercancías propias que no exceden, como ya se había comentado, de 5 kilos. Las mulas dentro del negocio representan el eslabón más débil pero el más necesario, pues representan el derecho a importar mercancías. Son, por consiguiente, cambiadas constantemente pues sólo pueden realizar una entrada anual con 125 kilos a Cuba, pagando aranceles en moneda nacional en caso de ser cubana.

Cuando un negociante posee un nivel de influencia muy fuerte dentro de la aduana, la mula se mantiene activa pues mediante sobornos a los funcionarios se introducen más kilos que los permitidos. Esta influencia es muy importante porque permite entrenar a la mula y tener mulas de confianza, cuestión que evita riesgos asociados como el hecho de que se escapen para migrar a México, o cruzar la frontera hacia Estados Unidos, caso que significaría la pérdida de la inversión. Asimismo, a una mula entrenada se le puede pagar para que vuele a México sola, y compre una mercancía ya determinada sin la presencia del "negociante" o mulero que puede dirigir el negocio sin salir de Cuba o de México según el caso.

Por otra parte, se mencionó arriba la noción de hábitat circulatorio para referir al lugar donde se ejecuta la circulación. En el caso de México existen dos hábitats fundamentales: Cancún y la Ciudad de México (más conocida por los cubanos por su antiguo nombre de Distrito Federal hoy Ciudad de México). Si bien, Mérida posee una

población de cubanos cada día mayor, se considera secundaria en esta actividad pues no es un destino atractivo para el comercio informal transnacional. Estos dos hábitats se diferencian grandemente por las redes sociales que construyen las prácticas transnacionales de apoyo al comercio informal. En la Ciudad de México existe una extensa red de hoteles que compiten por el mercado cubano y se han reconfigurado para brindarles el servicio de hospedaje, así como un grupo de taxistas que opera en cada uno de estos hoteles para mover a los cubanos a mercados como Canal del norte o Chiconcuac, por lo general estos servidores son mexicanos. Los hoteles que asumen mayor número de cubanos son Antillas y Florida en la calle Belisario Domínguez, Atlanta, Marina y Congreso sobre la calle Allende, México Nuevo en Margil, y Continental en San Marcos. Hasta 2020, cuando dejaron de recibir cubanos, se podía contar al Juárez en la 1a cerrada de 5 de mayo.

Al contrario, en Cancún los propios cubanos residentes se han apoderado del territorio para recrear una zona cubana en el centro. Los hospedajes son dirigidos por cubanos, los taxistas son cubanos y además estos compatriotas han sabido insertarse en la comunidad a través de empresas familiares que han modificado la culinaria regional con la creación de diversos “paladares” al estilo cubano, o casas de renta similares a las cubanas ya que no son “hoteles” estrictamente hablando. Además, los cubanos han abierto diversas tiendas de mercancías especializadas o variadas justamente para servir a los comerciantes que llegan de la isla. Entre las rentas más conocidas están los Apartamentos Albis, dirigidos por una cubana del mismo nombre que ha construido poco a poco una serie de departamentos para rentar a los comerciantes cubanos y los departamentos de La Guantanamera que, aparte de la renta, posee varias tiendas de artículos demandados por los cubanos. Estos son casas o departamentos

convertidos en hostel. Dentro de los hoteles estrictamente hablando tenemos el Versailles, propiedad de un cubano, Palmas de Laurel, Gardenia y México, los cuales tienen entre su mayor número de empleados a cubanos.

De igual manera, la posibilidad de viajar, que no tienen todos los cubanos, tanto por el dinero que se necesita para ello, como por la visa o residencia mexicana, mantiene a un pequeño, pero importante sector de la población en un movimiento constante que alimenta a través de la globalización las necesidades de productos que hace algunos años nadie necesitaba en la isla. En un panorama donde se pudieran adquirir todo tipo de mercancías a precios regularmente aceptables, o no, sería muy difícil imaginar que la sociedad civil aceptara o alentara el comercio informal y que este propiciara que miles de ciudadanos viajaran a otros países en busca de productos que el Estado se encarga de surtir. Dicho de otro modo, la necesidad de consumo de la población no se satisface por el Estado y ha buscado formas alternativas e informales para suplir esa necesidad.

La relación entre los comerciantes cubanos y el territorio en el que circulan, por ende, los comerciantes mexicanos, se ha vuelto muy estrecha. En ambos polos, Cancún y México han florecido todo tipo de negocios para brindarle servicios a los cubanos, principalmente de alimentación. En Cancún en una misma calle pueden encontrarse entre 2 y 3 “paladares” de comida cubana, por ejemplo, en la calle Palmeras, que da a la Avenida Uxmal y está El Rincón Cubano, Antojitos Cubanos y El paladar casa del son. En la Avenida Yaxchilán se encuentran Sabor Cubano y Q’Bolá Cancún a unos metros de distancia. Esto permite que la población mexicana deguste la culinaria cubana con muy buena calidad y variedad, algo que en Cuba es difícil de encontrar. En la Ciudad de México se han creado fonditas aledañas a los hoteles antes mencionados para brindarle el servicio a los clientes cubanos que no están acostumbrados a los sazones

mexicanos y sobre todo al picante y la tortilla. Las más relevantes se encuentran en la calle Allende, cercana al Hotel La Marina una y otra al Hotel Atlanta la otra. Además, frente al Hotel Juárez que si bien no recibe a cubanos ya, se han mantenido ofreciendo el servicio de comida estilo cubana.

Por otra parte, el porcentaje de ocupación de los hoteles mencionados en Ciudad de México es elevado, pues según la administración del México Nuevo oscila entre el 40 y el 60 por ciento en temporadas normales y llega a alcanzar entre 70 y 80 en fechas específicas como los días cercanos a las fechas festivas en Cuba como el día del amor el 14 de febrero, el día de las madres o de los padres o los carnavales de las principales ciudades de Cuba. El Hotel Antillas destina toda una planta para cubanos y parte de las siguientes cuando hay bastante demanda. En el Atlanta es difícil encontrar habitaciones una semana antes de la llegada, y así mismo sucede con el Congreso. Algunos taxistas han creado verdaderas empresas familiares (informales) a partir de brindar todo tipo de servicios a los cubanos, como la familia de Miguel Ángel González que incluye a dos hermanos y a su padre además de una flotilla de vans y automóviles para trasladar a los mercados y al aeropuerto a sus clientes, esto tienen que subemplear a choferes para poder cubrir la demanda. Así mismo, algunos de los hermanos viajan asiduamente a La Habana a llevar mercancía ya sea autogestionada o como mula.

A manera de conclusión, esta relación que imbrica a ciudadanos de ambas naciones, se ha construido desde abajo a partir del intercambio comercial y cultural de los mismos. Ha sido posible gracias a la poca apertura y modificaciones de la ley migratoria en Cuba, así como a las restricciones económicas de la misma. No se entendería si en Cuba existiera tanto una oferta de bienes y servicios extensa como un mercado mayorista que le permitiera a los cuentapropistas obtener las mercancías para sus negocios. Sin el desarrollo de un mercado

negro en la década de los años 90 y la apertura al trabajo privado necesitado de abastecimiento continuo, el ciudadano cubano hoy no tendría necesidad de viajar a comprar productos tales como especias, pasta dental, máquinas de afeitar, baterías para equipos simples como controles, relojes, (y estos equipos), tintes para cabello, hojas de fomi, artículos escolares, toallas femeninas, ropa, zapatos, equipos electrodomésticos de toda gama, y un sin número de productos que en situaciones normales, en países normales, se encontrarían sin la mayor dificultad.

Asimismo, la población mexicana que decide realizar turismo carga en sus maletas todos estos productos para regalarlos durante su estancia, o para intercambiarlos por productos, favores o servicios. Normalmente si no lo hacen en su primer viaje es por desconocimiento y es algo pendiente para su próximo viaje si deciden regresar. Toda esta estructura de intercambio se debe a la influencia desde debajo de la globalización y el consumo, así como a un tipo de relaciones transnacionales que escapa del control de los estados.

¿Existe manera de regular el flujo comercial informal que se realiza en las maletas de los viajeros sin afectar la propia economía formal? Es difícil de lograr cuanto no imposible. La pandemia que se sobrevino a inicio del año 2020 lo demuestra. Una crisis similar a la de los años 90 se sobrevino con el cierre de los aeropuertos y el fin de este intercambio. El precio de los productos subió exponencialmente de manera incalculable y constante. Por ejemplo, un juego de pilas AA que costaba en 2019 entre 15 y 20 pesos se cotizaba a mediados de 2021 en 125 a 150 pesos. Un bolígrafo que costaba 5 a 10 pesos en aquella fecha, se vendía en 25 a 35 pesos en ésta. Por otra parte, los comercios, hostales y hoteles en Cancún han cerrado en su mayoría

con el saldo económico personal que eso significa. Las familias mexicanas que movían a los cubanos en la Ciudad de México han tenido que buscar otra vía de ingresos para poder subsistir y hoteles como el Antillas de la Ciudad de México, se han mantenido abiertos sólo para pagar las facturas de la electricidad y el mantenimiento.

Ha podido más la enfermedad que las intenciones de los estados de frenar el comercio informal. Varios de los entrevistados me han manifestado su deseo de regresar a la normalidad, una normalidad donde ellos, actores transnacionales tienen el capital económico para cruzar fronteras nacionales y transgredir las fronteras de lo formal y lo informal, de lo legal y lo ilegal, pero la población que se beneficia a un costo elevado de esa transgresión, no puede aspirar a mejorar su situación, sólo a obtener recursos deficitarios a través de ellos. Esa normalidad que esperan las mulas, los muleros, los comerciantes de la Ciudad de México y Cancún, no es una normalidad común. Para que se mantenga debe existir un estado anormal en la economía cubana, un estado de crisis, desabastecimiento y carencias por parte de las instituciones estatales encargadas. La exportación de una cultura del consumo está intrínsecamente ligada a esta actividad y valdría la pena plantear la interrogante ¿Es la sociedad cubana verdaderamente socialista en estas circunstancias?

## Bibliografía

Alaminos, Antonio, Cristina López, et ál., "El retorno de las migraciones circulares: La regulación de las migraciones profesionales", *Revista Obets*, 3, Instituto de desarrollo Social de la Paz, 2009.

Audebert, Cédric y Mohamed Kamel Coraï, "International migration in the era of globalisation: recent issues and new concerns for research", en *Migration in a Globalised World. New Research, issues and prospects*, IMISCOE Research, Amsterdam University Press, 2010.

Brismat, Nivia Marina. "La política migratoria cubana: génesis. Evolución y efectos en el proceso migratorio insular" en Bernal, Beatriz (Coord.), *Cuba hoy ¿perspectivas de cambio?*, México, IJ-UNAM, 2011.

Campillo Meseguer, Antonio. "Nómadas Cosmopolitas" en, *Cuadernos del Ateneo de La Laguna*, Núm. 28, diciembre de 2009.

Centro de Estudios de Población y Desarrollo (CEPDE), Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), *Anuarios Demográficos* 2004, 2006.

Clot, Jean. "Acercamiento conceptual a las prácticas económicas informales en los pasos fronterizos entre México y Guatemala", *Diacronie. Studi di Storia Contemporanea*, Núm. 13, 1, Contrabbandieri Pirati, e frontiere, 2013.

Dorticós, Osvaldo, "Los cambios institucionales y políticos de la Revolución Socialista Cubana", La Habana, *Cuba Socialista*, Año 1, Núm. 1, septiembre de 1961.

Figueras, Miguel Alejandro, "La economía cubana 1959-1989", Conferencia en la Universidad de La Habana. Junio de 2008.

Figuroa Albelo, Víctor Manuel "Transición extraordinaria del capitalismo al socialismo en Cuba" en *La Economía Política de la construcción del socialismo*, Figuroa Albelo, Víctor M. y otros, Edición electrónica, 2006.

Koser, Khalid. *International Migration. A very Short introduction*, New York, Oxford University Press Inc., 2007.

Los principios de la política exterior de México, siglos XX y XXI

Lara Flores, Sara María (Coord.), *Migraciones de trabajo y movilidad territorial*, Colección Desarrollo y Migración, México, Cámara de Diputados, CONA-CyT, Porrúa, 2010.

Leyes del Gobierno Revolucionario, en *Folletos de divulgación legislativa*, XXXIX, 1 al 31 de diciembre de 1961, enero de 1962, Año de la Planificación, p.6.

López-Sala, Ana y Dirk Godenau, "En torno a la circularidad migratoria: Aproximaciones conceptuales, dimensiones teóricas y práctica política", en *Migraciones*, 38, Madrid, Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones de la Universidad Comillas, diciembre de 2015.

Mesa-Lago, Carmelo, "Balance Económico Social de 50 años de revolución en Cuba", *América Latina Hoy*, Vol. 52, agosto, 2009.

Miranda Parrondo, Mauricio de y Omar Everlenny Pérez Villanueva. *Cuba. Hacia una estrategia de desarrollo para los inicios del siglo XXI*, Pontificia Universidad Javeriana, Social Science Research Council (SSRC), marzo de 2012.

Miranda, Mauricio de, *Cuba. Reestructuración Económica y Globalización*, Bogotá, Centro Editorial Javeriano (CEJA), 2003.

Monreal González, Pedro, "El Problema económico de Cuba", *Espacio Laical 2*, 2008.

Newland, Kathleen. *Circular Migration and Human Development*. Human Development Research Paper 2009/42, United Nations Development Programme, 2009.

Oficina Nacional de Estadísticas, *Anuario Estadístico de Cuba*, 2014.

Peraldi, Michel. "Aventurier du nouveau capitalisme marchand. Essai d'antropologie de l'éthique mercantile", FASOPO, Fond d'analyse des sociétés politiques, Paris, 2007.

Pérez-López, Jorge. "El interminable periodo especial de la economía cubana", *Foro Internacional*, Vol. 43, No. 3 (173) Julio – Septiembre, México, 2003.

Pérez Villanueva, Omar Everlenny, "La estrategia económica cubana: medio siglo de socialismo", *Cahiers des Amériques latines* [En línea], 57-58 | 2008, Publicado el 31 enero 2013, consultado el 13 diciembre 2016. URL: <http://cal.revues.org/1206> ; DOI : 10.4000/cal.1206.



Las relaciones México Cuba en el ámbito de la migración

Portes, Alejandro y William Haller, *La economía informal*, Serie Políticas Sociales 100, División de Desarrollo Social, Naciones Unidas-CEPAL, Santiago de Chile, Noviembre de 2004.

\_\_\_\_\_, Castells Manuel y Benton Lauren A. (Comps.), *The informal economy. Studies in advanced and less developed countries*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, 1989.

Ramírez Pérez, Leduan, *Contactos y prácticas transnacionales de los migrantes cubanos en México*, México, [Tesis de Maestría en Ciencias Sociales], Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2016.

Ritter, Archibald R.M. "Cuba en los noventa: Reorientación económica y reintegración internacional", Santiago de Chile, *Estudios Internacionales*, Vol.26, No 103, 1993.

Tarius, Alain, *Les nouveaux cosmopolitismes: mobilités, identités, territoires*, Ed. De l'Aube, 2000.

\_\_\_\_\_, "Las circulaciones migratorias: conveniencia de la noción de territorio circulatorio. Los nuevos hábitos de la identidad." Zamora, Michoacán, *Relaciones* 83, Vol. XXI, verano del 2000.



# EL ASILO POLÍTICO EN LA EMBAJADA DE MÉXICO EN BRASIL EN LA COYUNTURA DEL GOLPE DE ESTADO DE 1964

Daniela Morales Muñoz

La historia del asilo en América Latina está estrechamente vinculada con la historia de los golpes de Estado, las oleadas represivas y los momentos de crisis gubernamental que se han vivido en los diferentes países de la región. A lo largo del siglo XIX, los procesos de independencia política y los complejos procesos de formación de los Estados nacionales en Latinoamérica hicieron que la protección a perseguidos políticos se fuera convirtiendo en una práctica frecuente, al mismo tiempo que, como han explicado Sznajder y Roniger,<sup>1</sup> la exclusión institucional se fue convirtiendo en un rasgo constitutivo principal de la política latinoamericana, y el exilio en un mecanismo regulador para aquellos sistemas políticos incapaces de crear modelos de participación plurales e inclusivos.

---

<sup>1</sup> Mario Sznajder y L. Roniger *La política del destierro y el exilio en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2013, p. 27.

Por esa razón, desde la última década decimonónica se empezaron a registrar esfuerzos en el ámbito interamericano para regular el asilo político, toda vez que su aplicación, sin un marco normativo claro, conducía inevitablemente a la generación de conflictos entre las naciones latinoamericanas.<sup>2</sup> En 1928, la Convención de La Habana se convirtió en el primer esfuerzo multinacional, no regional, para reglamentarlo, desde entonces quedaron establecidos algunos preceptos centrales en la forma de concebir y de aplicar el asilo político que se mantuvieron en las convenciones que posteriormente se firmaron en la materia.

Uno de ellos es que el asilo debe entenderse como una concesión soberana que los Estados hacen a los individuos que buscan protección, lo que significa que, si bien todas las personas tienen derecho a solicitarlo, ningún Estado está obligado a concederlo. El asilo se entiende como una facultad discrecional del Estado receptor, que es el encargado de calificar si es procedente o no en función de sus propios intereses y de acreditar que la persona que lo solicita está siendo perseguida por motivos políticos.

Un segundo precepto regulatorio de la institución del asilo político que ha permanecido desde entonces es que el estado territorial, una vez que ha otorgado asilo a una persona, está obligado a brindar las garantías de respeto a la misión diplomática que lo concede y emitir el salvoconducto correspondiente para que el asilado pueda abandonar el país en condiciones de seguridad. En ningún momento puede impedir u obstruir la salida del individuo.

---

<sup>2</sup> Ese año se firmó en Montevideo, Uruguay, el Tratado sobre Derecho Penal Internacional, considerado el primer documento en la historia de derecho de asilo en América Latina. Fernando Serrano, *El asilo político en México*, México, Porrúa, 1998, p. 40. Cecilia Imaz, *La práctica del asilo y del refugio en México*, México, Potrerillos, 1995, pp. 33-45.

No obstante, a pesar del marco regulatorio del asilo que se ha logrado a través del tiempo en el ámbito interamericano, su aplicación no ha dejado de ser conflictiva o delicada en las diferentes coyunturas críticas que se han vivido y que aún se viven en los países de América Latina. Se trata, sin embargo, de un aspecto poco observado por la historiografía de los exilios políticos en la región. A través de la historia de las relaciones internacionales hemos sabido de los rompimientos o de la interrupción de las relaciones diplomáticas entre naciones en determinadas coyunturas críticas, pero poco conocemos hasta dónde la aplicación del asilo político en dichas coyunturas ha influido o afectado las relaciones bilaterales de los estados latinoamericanos o viceversa.

En seguida estudiaremos cómo la aplicación del asilo político se vio obstruida por el deterioro de la relación bilateral México-Brasil en la coyuntura del golpe de estado que derrocó al presidente João Goulart el 1 de abril de 1964, y cómo la recomposición de dichas relaciones, poco tiempo después, afectó la política de asilo implementada por el gobierno mexicano en los primeros años del régimen militar en Brasil. El recurso utilizado por los militares brasileños para ejercer presión sobre el gobierno de México fue el incumplimiento de sus obligaciones en materia de asilo político. El gobierno mexicano en los primeros meses, bajo el amparo de la Doctrina Estrada, se abstuvo de reconocer la legitimidad de los militares que asaltaron el poder. Durante el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, se impulsó un endurecimiento discreto de la tradicional política de asilo que a lo largo del siglo XX dio prestigio a la política exterior de México, con el objetivo de mantener estable y en términos amistosos la relación diplomática con el gobierno militar de Brasil.

## México frente al golpe de Estado en Brasil

El 2 de abril de 1964 el embajador de México en Brasil, Alfonso García Robles, reportó a la cancillería mexicana el triunfo del golpe de estado –deflagrado desde el 31 de marzo – que culminó con la deposición del presidente constitucional de Brasil João Goulart. No se trataba de algo sorprendente para el diplomático, quien desde meses atrás había reportado la forma en la que se había ido recrudeciendo la crisis político-militar en ese país.

García Robles también comunicó la ejecución de numerosas detenciones en el país, entre ellas mencionó la del Ministro de Justicia, Abelardo Jurema Machado, la del gobernador de Pernambuco, Miguel Arraes, y las de un gran número de líderes sindicales. Fue enfático en señalar la ilegalidad del procedimiento y advirtió que en el Congreso se había declarado vacante la presidencia de la república, aun cuando el presidente Goulart no había renunciado al cargo y se encontraba en territorio Brasileño.<sup>3</sup>

Con el reconocimiento inmediato del gobierno de los Estados Unidos, quien había apoyado todo el proceso de desestabilización del gobierno de Goulart y el propio golpe de Estado,<sup>4</sup> los militares brasileños iniciaron una autodenominada *revolución* que tenía como principal objetivo destruir una élite política e intelectual nacional-reformista y sus lazos organizativos con los movimientos sociales

---

<sup>3</sup> Archivo Histórico Genaro Estrada de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, en adelante AHGE-SRE, 2 de abril de 1964, Fondo Embajadas y consulados de México en el exterior exp. III-2688-1, s/n.

<sup>4</sup> La desclasificación de archivos del Departamento de Estado de Estados Unidos ha confirmado la existencia de la Operación Brother Sam, preparada por el Pentágono para suministrar armas, gasolina y hasta tropas de combate, si fuera necesario, para garantizar el éxito del golpe militar en Brasil. Véase a Carlos Fico, *O grande irmão. Da Operação Brother Sam aos anos de chumbo: o governo dos Estados Unidos e a ditadura militar brasileira*, Río de Janeiro, Civilização Brasileira, 2008. Flavio Tavares, *1964 o Golpe*, Porto Alegre: L&PM Editores, 2014.

de base popular, como el movimiento obrero y campesino.<sup>5</sup> En la retórica de la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) se trataba de una *limpieza política* que tenía como objetivo la exclusión de todos los elementos comunistas que actuaban en el escenario político del país.<sup>6</sup>

Por el contrario, el gobierno mexicano de Adolfo López Mateos, que se encontraba en sus últimos meses de gobierno –con base en el carácter anticonstitucional del procedimiento a través del cual el Congreso Nacional había despojado a Goulart de la presidencia de la república– comunicó a Manoel Pío Corrêa, embajador brasileño en México, que guiado por la Doctrina Estrada, y advirtiendo un ambiente de arbitrariedad y de violencia prevaleciente en Brasil, el gobierno mexicano no podía mantener relaciones con gobiernos impuestos por la fuerza.<sup>7</sup>

El Canciller José Gorostiza le dio dos instrucciones a García Robles: abstenerse de acudir al Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil en caso de que fuera convocado y otorgar asilo diplomático en todos los casos que considerara procedentes, sin necesidad de

---

<sup>5</sup> Sobre el régimen militar brasileño también puede consultarse la obra clásica de Elio Gaspari, *A ditadura envergonhada* 2ª, Río de Janeiro, Intrínseca, 2014; y Marcos Napolitano, *1964: história do regime militar brasileiro*, São Paulo, Editora Contexto, 2014, p. 70.

<sup>6</sup> La Doctrina de Seguridad Nacional fue diseñada durante la Guerra Fría por el Consejo de Seguridad Nacional de Estados Unidos para la contención del comunismo internacional. Se concibió como un proyecto de seguridad hemisférica que promovió una alianza interamericana de defensa “contra la subversión enemiga”. Nelson Borges, “A Doutrina de Segurança Nacional e os governos militares”, en J. Ferreira y L. De Almeida (Orgs.) *O tempo da ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX*, Río de Janeiro, Civilização Brasileira, 2012, pp. 13-42.

<sup>7</sup> Formulada en 1930 por el canciller mexicano Genaro Estrada, esta doctrina afirma el derecho de cada pueblo a elegir a su gobierno sin necesidad de que éste sea conocido por naciones extranjeras. Apela al respeto de los principios de libre autodeterminación de los pueblos y de no injerencia en los asuntos internos de otros países, que han sido rectores de la política exterior mexicana. Guillermo Palacios, *Intimidaciones, conflictos y reconciliaciones. México y Brasil. 1822-1993*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Dirección General del Acervo Histórico Diplomático, 2001, p. 295.

solicitar autorización previa a la Cancillería. Estas medidas eran acordes a los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos, y de la aplicación del derecho de asilo que a lo largo del siglo XX había regido la política exterior mexicana. De la misma forma, esos principios se habían evocado unos meses atrás en la República Dominicana y en Honduras, donde los presidentes constitucionales, Juan Bosch y José Ramón Villeda Morales, respectivamente, habían sido depuestos con golpes de Estado semejantes, entre septiembre y octubre de 1963.

Una vez que comenzaron a manifestarse las posiciones internacionales frente al golpe militar brasileño, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil emitió una circular dirigida a todas las representaciones diplomáticas acreditadas en el país reafirmando su intención de mantener relaciones “con todas las naciones del mundo”, sin distinción del sistema político que hubieran adoptado. Pero, se advertía, naturalmente que, las relaciones del gobierno militar brasileño serían “más íntimas y más profundas con aquellos países con los que estamos ligados por una herencia de ideales comunes y con los cuales compartimos los mismos ideales de libertad y progreso”.<sup>8</sup>

En el mismo documento, el gobierno militar se comprometió a cumplir con todos los compromisos multilaterales y bilaterales contraídos por los gobiernos anteriores,<sup>9</sup> y aseguraba que adoptarían una “escrupulosa” política de no intervención en los asuntos internos de otros Estados. Asimismo, exigía de los demás países “el más

---

<sup>8</sup> Guillermo Palacios, *Intimidaciones, conflictos y...* pp. 295-297.

<sup>9</sup> Uno de los compromisos multilaterales asumidos por Brasil a través de la firma de múltiples convenios en la materia desde 1928 era garantizar el derecho de asilo, considerado uno de los derechos fundamentales en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Brasil fue signatario de la Convención de La Habana de 1928 sobre Derecho de Asilo; fue signatario también del Tratado sobre Asilo y Refugio Político, redactado en Montevideo en 1939, y de las convenciones de Caracas sobre asilo diplomático y territorial de 1954.



completo respeto por ese principio básico de las buenas relaciones internacionales”<sup>10</sup> y en algo que podía entenderse como una referencia a la aplicación de la Doctrina Estrada recién evocada por el gobierno mexicano, manifestó lo siguiente: “No intervención y autodeterminación son principios válidos para todos y no únicamente fórmulas para encubrir determinadas situaciones”.<sup>11</sup>

La decisión inicial del gobierno mexicano de no mantener relaciones con un gobierno que había llegado por la fuerza al poder como el caso de Brasil, ponía fin a un inédito proceso de acercamiento que se había gestado en los inicios de la década de 1960, en función de un proyecto que proponía impulsar las relaciones comerciales entre países latinoamericanos con los de mayor crecimiento en los años de la posguerra.<sup>12</sup> Efectivamente, al iniciar la década de 1960, los gobiernos de México y Brasil habían declarado el inicio de una nueva y promisoría época en la historia de sus relaciones comerciales y culturales, lo que habían anunciado como la “refundación” de la relación bilateral que tenía el objetivo central de estimular a los empresarios brasileños y mexicanos a explorar ambos mercados.<sup>13</sup> En el marco de ese acercamiento sin precedentes entre los gobiernos y el sector industrial de las dos principales economías de América Latina, los presidentes de México y Brasil realizaron por primera vez sus respectivas visitas oficiales al otro país. En enero de 1960, el presidente Adolfo López Mateos realizó la primera visita oficial que un presidente mexicano hiciera a Brasil, y en abril de 1962, João Goulart, se convirtió en el primer mandatario brasileño en funciones en visitar México.

---

<sup>10</sup> AHGE-SRE, 8 de abril de 1964, Fondo Embajadas y consulados de México en el exterior, exp. III-2688-1, s/n.

<sup>11</sup> Guillermo Palacios, *Intimidaciones, conflictos y...* pp. 268-293.

<sup>12</sup> Guillermo Palacios, *Intimidaciones, conflictos y...* p. 267.

<sup>13</sup> García Robles, Alfonso, “Las relaciones diplomáticas entre México y Brasil”. En *Foro Internacional*, Vol. IV. Núm., 3 (15), 1964, México, pp. 347-378.

## Escalada de hostilidades

Con las puertas abiertas a los perseguidos políticos, la embajada mexicana otorgó los primeros asilos diplomáticos al día siguiente del golpe de estado. En unos cuantos días la sede de la representación mexicana en Río de Janeiro resultó insuficiente, al punto que el embajador se vio obligado a facultar la sede del consulado como local extraordinario para habitación de los asilados. El traslado debió realizarse en una misión “secretísima” por el asedio constante de los asilados por parte de la prensa brasileña, según lo reportó el embajador.<sup>14</sup>

De acuerdo con los convenios internacionales, la estadía de los asilados en la embajada debía ser de unos cuantos días, los necesarios para que el Ministerio de Relaciones Exteriores cumpliera con su obligación de emitir los salvoconductos correspondientes para garantizar un traslado seguro al país de asilo.<sup>15</sup> Sin embargo, un mes después de la deposición de Goulart, la embajada mexicana, que para entonces tenía en su sede a cuarenta y seis personas asiladas, no había recibido un sólo salvoconducto para poder iniciar los traslados.

El gobierno de López Mateos decidió retirar al embajador García Robles, quien al concluir el mes de abril se trasladó a la ciudad de México para asumir el cargo de subsecretario de Relaciones Exteriores. Antes de partir, ante la prensa brasileña García Robles declaró que su retiro no estaba relacionado con la situación política que se vivía en Brasil. No obstante, como observa Guillermo Palacios, en

---

<sup>14</sup> “Asilados fogem de fotografia mas padre Alípio da show fantaseado”, *O Jornal*, Río de Janeiro, 17 de abril de 1964.

<sup>15</sup> El carácter temporal del asilo quedó estipulado en el artículo 2º de la Convención de La Habana de 1928 y fue confirmado por la Convención de Caracas en 1954. Fernando Serrano, *El asilo político en México*, México, Porrúa, 1998, p. 13.

aqué contextos la salida del embajador de México sirvió para indicar una situación de enfriamiento de las relaciones entre ambos países.<sup>16</sup>

La verdadera intención del gobierno mexicano quedó al descubierto al conocerse que el embajador recibió la instrucción de retirarse del país sin dirigirse al Ministerio de Relaciones Exteriores “ni siquiera para acreditar al consejero de la embajada, como encargado de negocios.”<sup>17</sup> En reciprocidad, el gobierno militar ordenó el inmediato retorno de su embajador en México, quien, igualmente, abandonó el país sin acreditar al respectivo encargado de negocios.

En el aeropuerto de la ciudad de México, minutos antes de abandonar el país, el embajador Pio Corrêa manifestó opiniones despectivas de la Doctrina Estrada, la cual resguarda los principios centrales de la política exterior mexicana evocados por el gobierno de México al negarse a mantener sus relaciones con Brasil. Declaró ante los medios de comunicación que su salida de México se debía al hecho de que su país había inventado la “*estrada*” bilateral, que era mucho mejor que la unilateral. Era un juego de palabras en donde, como observa Palacios, el diplomático utilizó la palabra “*estrada*”, que en portugués significa vía o carretera para indicar que se trataba de una política de reciprocidad ante la actitud que había tomado el gobierno de México frente al golpe. Al llegar a Brasil, el embajador agregó a su declaración, que si bien las relaciones de México y Brasil no estaban interrumpidas, los *contactos* entre los dos países sí. El enfriamiento de las relaciones bilaterales se había consumado.<sup>18</sup>

A partir de ese suceso, en Río de Janeiro y en la Ciudad de México, la prensa publicó numerosos editoriales en los que se había manifestado una crisis en las relaciones diplomáticas entre México y

---

<sup>16</sup> “Si esa no hubiera sido la intención, con toda seguridad ese movimiento del gobierno mexicano habría sido postergado” en Guillermo Palacios, *Intimidades, conflictos y...* p. 298.

<sup>17</sup> Guillermo Palacios, *Intimidades, conflictos y...* p. 298.

<sup>18</sup> Guillermo Palacios, *Intimidades, conflictos y...* p. 298.

Los principios de la política exterior de México, siglos XX y XXI

Brasil. Los periódicos alineados con el régimen militar, como *O Globo* y *Tribuna da Imprensa*, lanzaron una andanada de críticas al gobierno de López Mateos por negarse a reconocer al gobierno militar, mientras que en México el periódico *Novedades* calificó las palabras de Pio Corrêa como “imprudentes y de notoria falta de discreción, dignas de un novato tercer secretario”.

Al día siguiente del retiro del embajador brasileño en México, el gobierno militar colocó una guardia de elementos de la Policía Militar frente a las instalaciones de la representación mexicana. El consejero Roberto de Rosenzweig, quien a la salida de García Robles quedó a cargo de la embajada, específicamente de los asilados, envió una nota de protesta al Itamaraty donde señalaba que la permanencia de la Policía Militar “causa graves inconvenientes al personal diplomático para el desarrollo normal de sus actividades y es motivo de perturbación para las personas que, de conformidad con los instrumentos internacionales interamericanos vigentes entre los dos países, han solicitado y recibido asilo diplomático en la embajada de México”.<sup>19</sup> No obstante, la vigilancia se mantuvo durante los meses de mayo a junio con el argumento de estar brindando *protección especial* a esa legación diplomática.

La representación diplomática mexicana no era la única en sentirse presionada por parte del gobierno militar, se han documentado las coerciones recibidas en la embajada de Uruguay, la cual, junto con la de México y Yugoslavia concentraban a la mayor cantidad de asilados.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> AHGE-SRE, Fondo Embajadas y Consulados de México en el Exterior, exp. 2904-8 (I).

<sup>20</sup> Schneider M. T.C. *Ditadura, exílio e oposição: os exilados brasileiros no Uruguay 1964-1967* [Tesis de Maestría], Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, Brasil, 2006, p.27. En la coyuntura del golpe, Uruguay, fue el destino natural de la mayoría las personas que salieron al exilio, incluyendo el presidente depuesto, João Goulart y el líder más importante de la izquierda nacionalista brasileña, Leonel Brizola. Rollemberg, Denise, *Exílio: entre raízes e rades*, Río de Janeiro: Récord, 1999, p. 71.

El retraso en la emisión de los salvoconductos por parte de los militares obstruyó el derecho de asilo, y ejerció presión sobre las embajadas de los países que abrieron sus puertas a los asilados, como en el caso de México, en donde se manifestó cierta animadversión hacia el nuevo gobierno. Sin los documentos no era posible realizar el traslado de los asilados y éstos tenían que permanecer cada vez más tiempo hacinados en los pequeños espacios de las sedes diplomáticas. Los tratados interamericanos en materia de asilo obligaban al gobierno militar a emitir los salvoconductos correspondientes en cuanto le fuera notificada la concesión de protección por parte de algún Estado. Sin embargo, transcurrido un mes y medio del golpe, la embajada mexicana no había recibido un sólo salvoconducto para el traslado de más de sesenta asilados, y el número seguía creciendo. El consejero Rosenzweig intensificó las gestiones ante el Itamaraty, pero fue sistemáticamente ignorado. De acuerdo con sus reportes, otras embajadas, como Argentina, Perú, Paraguay y Chile habían recibido para entonces los salvoconductos de sus respectivos asilados.<sup>21</sup> En un editorial del periódico *Tribuna da Imprensa*, se reveló que había ciertos países a los que el gobierno militar seguiría reteniendo los salvoconductos sin importar que ello pudiera derivar en incidentes diplomáticos mayores.<sup>22</sup>

Las presiones empezaron a surtir efecto, el consejero Rosenzweig recibió la instrucción de “dejar entrever” a los funcionarios del Itamaraty o Ministerio de Relaciones Exteriores, que la demora en la expedición de salvoconductos estaría influyendo negativamente en la normalización de las relaciones entre los gobiernos de México y Brasil,<sup>23</sup> y por el contrario, la emisión de los documentos podría con-

---

<sup>21</sup> AHGE-SRE, 8 de abril de 1964, Fondo Embajadas y Consulados de México en el Exterior, exp. 2904-8(I).

<sup>22</sup> *Tribuna da Imprensa*, 5 de mayo de 1964.

<sup>23</sup> AHGE-SRE, 9 de mayo de 1964, Fondo Embajadas y Consulados de México en el Exterior, exp. 2904-8 (I).

ducir al reconocimiento del gobierno militar por parte del gobierno mexicano. En respuesta, el consejero obtuvo la promesa de que las gestiones para emitir los salvoconductos se acelerarían.

Los trabajos en la embajada de México, para el traslado de los asilados, contempló un sondeo entre estos últimos y el de otras representaciones diplomáticas, sobre todo para analizar la posibilidad de que se otorgaran visas a aquellos que prefirieran ir a radicar a los países limítrofes con Brasil, y así evitar el traslado hasta México. Sin embargo, al enterarse de la intención del gobierno mexicano de conducir a los asilados a otros países, Itamaraty se opuso de manera contundente y se advirtió que los salvoconductos serían emitidos para los asilados que se dirigiesen exclusivamente a México.

En el telegrama que envió a la Cancillería para informar la condición impuesta por Itamaraty, el consejero Rosenzweig observó que se trataba de una medida que contrariaba el artículo XIII de la Convención de Caracas sobre Asilo Diplomático, en donde se establecía que el Estado territorial no podía determinar el país destino de los asilados. No obstante, aunque en la Cancillería coincidieron con el consejero, le instruyeron evitase entrar en una discusión con el ministerio, y limitarse a recibir los salvoconductos que fueran emitidos para iniciar cuanto antes los traslados a la ciudad de México.<sup>24</sup>

Al recibir los primeros salvoconductos, cuando se cumplían los primeros 50 días del golpe, Itamaraty solicitó a la embajada mexicana recoger los pasaportes a los asilados antes de que abandonaran el país. La Cancillería mexicana le indicó al consejero proponer al Ministerio de Relaciones Exteriores que los documentos fueran cancelados por esa dependencia, sin embargo, el jefe del Departamento Jurídico insistió en que los documentos tenían que ser devueltos para su

---

<sup>24</sup> AHGE-SRE, 14 de mayo de 1964, Fondo Embajadas y Consulados de México en el Exterior, exp. 2904-8 (I), f. 339.

cancelación e incineración.<sup>25</sup> Una vez más, para evitar entrar en una discusión con Itamaraty, la Cancillería aceptó retirar los pasaportes a los asilados y devolverlos al Ministerio de Relaciones Exteriores para su cancelación.

A pesar de la buena disposición del gobierno de México en las negociaciones de salvoconductos para evitar una confrontación mayor con el gobierno militar, algunos enviados del régimen publicaron en la prensa brasileña una serie de ataques contra el gobierno de México y sus representantes diplomáticos en Brasil. Ello se interpretó como una nueva forma de presión al país que aún se negaba a reconocer como legítimos a los golpistas brasileños.

El primer ataque se dio a raíz de la renuncia al asilo diplomático en la embajada mexicana del marino y presidente de la Asociación de Marineros y Fusileros Navales (AMFNB) José Anselmo dos Santos,<sup>26</sup> quien horas después de abandonar la representación diplomática fue detenido y llevado a prisión, acusado de intentar poner en marcha un movimiento de resistencia armada contra el gobierno militar, el cual, según los reportes de la prensa, él mismo habría confesado en su declaración ante el Departamento de Orden Política y Social (DOPS).<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> AHGE-SRE, 25 de mayo de 1964, Fondo Embajadas y Consulados de México en el Exterior, exp. 2904-8 (I), f. 421.

<sup>26</sup> José Anselmo Dos Santos había liderado la famosa revuelta de los marinos del 25 de marzo de 1964, y dentro de la embajada encabezaba a un grupo político que, en alianza con el diputado Max da Costa Santos y Alípio Cristiano de Freitas, intentaba organizar la resistencia armada al golpe. De acuerdo con los testimonios de otros asilados que estuvieron con ellos en el Consulado, ese grupo había decidido que José Anselmo saldría de la Legación con el objetivo de hacer explotar el portaviones *Minas Gerais*, un plan inspirado en el ataque que, el 2 de mayo de ese año, se había perpetrado en contra de un portaviones estadounidense en el puerto de Saigón, durante la guerra de Vietnam. Daniela Morales, *El exilio brasileño en México durante la dictadura militar, 1964-1979*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General del Acervo Histórico Diplomático, 2018, p.102.

<sup>27</sup> "DOPS prende na ZS o ex - marujo Anselmo Santos", *O Jornal*, Río de Janeiro, 25 de mayo de 1964.

El incidente permitió al diputado de la Unión Democrática Nacional (UDN) Nina Ribeiro responsabilizar al personal de la embajada mexicana de apoyar a las guerrillas en Brasil y violar el derecho internacional. Aseguraba que se había establecido un acuerdo entre José Anselmo dos Santos y el secretario de la embajada para que éste no notificara al Ministerio de Relaciones Exteriores en un plazo de tres días, de su renuncia al asilo diplomático, con el objetivo de darle tiempo para organizar a un grupo de guerrilleros con el que se depondría al gobierno de Castelo Branco. Nina Ribeiro expresó: “lo más lamentable es que esto suceda en la embajada de un país que no reconoce al gobierno brasileño”.<sup>28</sup>

El consejero Rosenzweig rechazó las acusaciones y demostró que había comunicado al Itamaraty en tiempo y forma de la renuncia al asilo diplomático de José Anselmo. El Departamento Jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores confirmó que, en efecto, no hubo demora en la información sobre el desistimiento, pero se negó a elaborar una nota aclaratoria al respecto.<sup>29</sup> Cuando el periódico *O Jornal* aclaró que la embajada de México había actuado correctamente, pero el Ministerio había tardado en tomar nota de la información porque se había atravesado el fin de semana, la andanada de críticas se dirigió al consejero Rosenzweig, a quien tildaron de “inexperto” por no haber previsto que el Ministerio no trabajaba los fines de semana, e insistieron en la posibilidad de que el consejero estuviera coludido con los asilados en un plan para deponer por la fuerza al gobierno militar: “Como se trata de un segundo secretario, sin mucha experiencia, y que ni siquiera es Encargado de Negocios, sino sólo el diplomático con más alta graduación que hay (sic) en la embajada, la falla puede ser tomada como falta de práctica, como

---

<sup>28</sup> “México deu apoio a guerrilhas no País”, *O Globo*, Río de Janeiro, 26 de mayo de 1964.

<sup>29</sup> AHGE-SRE, 27 de mayo de 1964, Fondo Embajadas y Consulados de México en el Exterior, exp. 2904-8(I), f. 436.



también puede haber sido parte de un plan bien articulado que hasta tomó en cuenta ese factor”.<sup>30</sup> El diputado Nina Ribeiro insistió en que el consejero Rosenzweig estaba coludido con los asilados que planeaban una guerrilla, también afirmó poseer unas grabaciones telefónicas que demostraban que el consejero permitía a los asilados realizar llamadas al exterior.

Las acusaciones de Nina Ribeiro, más diversas notas de prensa en las que se aseguraba que el Departamento de Orden Político y Social (DOPS) tenía grabaciones de conversaciones de los asilados que se encontraban en la embajada mexicana, y las “recomendaciones” que el propio jefe del Departamento Jurídico del Itamaraty hizo al consejero Rosenzweig, de vigilar a un empleado administrativo de la embajada, a quien la policía responsabilizó, de acuerdo a conversaciones telefónicas grabadas, de pasar recados a varios asilados,<sup>31</sup> revelaron una situación mayor: los teléfonos de la embajada mexicana estaban intervenidos por el gobierno militar y con ello se violaba la soberanía de México.

Como consecuencia del espionaje, el consejero Rosenzweig Díaz formuló otra enérgica protesta ante el Itamaraty en la que se señaló además la indiferencia ante la inconformidad que anteriormente se había manifestado dada la permanencia de elementos de la Policía Militar en las puertas de la embajada mexicana, y que hasta esa fecha permanecían en el lugar. Como respuesta únicamente se obtuvo la promesa del jefe del Departamento Jurídico, de ponerse en contacto con las autoridades policíacas para aclarar la cuestión.

---

<sup>30</sup> “DOPS prende na ZS o ex – marujo Anselmo Santos”, *O Jornal*, Río de Janeiro, 25 de mayo de 1964.

<sup>31</sup> AHGE-SRE, 2 de junio de 1964, Fondo Embajadas y Consulados de México en el Exterior, exp. 2904-8(I), ff. 516 y 517.

Los principios de la política exterior de México, siglos XX y XXI

Aunado a los ataques de la prensa, así como la dilación de salvoconductos y la intervención telefónica, continuaba latente el reclamo por la supuesta “actitud ambigua” del gobierno mexicano frente al gobierno militar en Brasil. Por una parte, la retirada de su embajador, y por otra, el nulo interés mostrado en llamar de regreso a todo el personal diplomático en Brasil, hizo que el gobierno militar presionara para que el gobierno mexicano decidiera de una buena vez si mantendría o no relaciones diplomáticas con la “revolución” de los militares.

En unos cuantos días, el blanco de los ataques en la prensa escaló hacia el gobierno de México y la prestigiada Doctrina Estrada. En el periódico *O Globo* se leía:

México adopta en política internacional la curiosa “Doctrina Estrada” que *grosso modo* puede ser explicada de la siguiente manera: cuando un gobierno con el cual México mantiene relaciones es depuesto, la Cancillería mexicana no reconoce ni deja de reconocer al nuevo gobierno formado en el país amigo, pero toma actitudes insólitas para demostrar el disgusto que le causó el movimiento revolucionario. Se trata, evidentemente, de una actitud pueril [...] sólo México aplica tal doctrina absurda e irritante, sin ningún contenido jurídico [...] México, siguiendo la “Doctrina Estrada” retiró a su embajador, el Sr. García Robles, que viajó sin despedirse y sin dejar un encargado de negocios, como dicta la praxis, lo que, en lenguaje diplomático, significa una grosería.<sup>32</sup>

En el amplio editorial dedicado a criticar al gobierno mexicano, exhibía al ex embajador García Robles, quien ya fungía como subsecretario de Relaciones Exteriores, por influir en el gobierno

---

<sup>32</sup> Carlos Swann, “Estrada Errada”, *O Globo*, Río de Janeiro, 27 de mayo de 1964.

de López Mateos en contra de la nueva situación brasileña “que él pinta en colores terribles”, y celebraban que México hubiera sido sorprendido con lo que llamaron jocosamente “la aplicación bilateral de la Doctrina Estrada”, lo que, según ellos, “no había ocurrido antes, cuando México había adoptado actitudes semejantes en relación con otros gobiernos latinoamericanos surgidos de revoluciones”.

El periódico *O Globo* se quejaba también de que el gobierno mexicano permitiera que la prensa “a la cual dirige” estuviera difamando a la “Revolución brasileña y exponiéndola al ridículo”. Como prueba de ello, exhibió una portada de la revista mexicana *Siempre!*, en la que aparecía una folclórica brasileña que portaba un sable al tiempo que ofrece en una charola la cabeza del presidente depuesto João Goulart a un *tío Sam* que se encuentra frente a ella. Y continuaba: “Cuando México toma actitudes como ésta “parece olvidar que su democracia está lejos de ser perfecta, pues funciona a base de un partido único, con todas las implicaciones que de ello derivan”. Cuestionó, además, el contraste existente entre los gobiernos de Brasil y Cuba, sobre todo, la actitud benevolente del gobierno de México cuando en 72 horas reconoció al gobierno de Fidel Castro.

En relación con los asilados, el editorial reprochaba que el gobierno de México no hubiera correspondido a la actitud del Ministerio de Relaciones Exteriores, que había aceptado negociar los salvoconductos a pesar de que México había retirado a su embajador en Brasil, así como aceptar que un primer secretario de la misión diplomática estuviera al frente de las gestiones para la salida de los asilados, y sentenciaba: “Cuando México decida dejar de hacer el papel de tonto tomará la iniciativa de enviar un nuevo embajador a Brasil y nosotros haremos lo mismo enviando otro representante para allá.”<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Carlos Swann, “Estrada Errada”, *O Globo*, Río de Janeiro, 27 de mayo de 1964.

Al calor de las acusaciones que mantuvieron al gobierno de México en los titulares de la prensa carioca, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil comenzó a emitir de diez en diez los salvoconductos de las sesenta personas que se encontraban asiladas en la embajada mexicana. En correspondencia, el gobierno mexicano anunció que mantendría su representación diplomática en Brasil y que en breve acreditaría al consejero Rosenzweig Díaz como encargado de negocios.<sup>34</sup>

La noticia cayó muy bien a las autoridades brasileñas, y en efecto, no se trataba de la reinstalación del embajador, pero la acreditación del encargado de negocios era un paso decisivo hacia la normalización de las relaciones diplomáticas entre ambos países, tanto era así, que el gobierno militar nombró inmediatamente a su nuevo embajador en México. En la prensa brasileña, la noticia se difundió como el reconocimiento de México al gobierno militar, sin embargo, eso no sucedería formalmente hasta pocos meses después, al asumir Gustavo Díaz Ordaz la presidencia de México.

### **Fin de las hostilidades y una nueva política de asilo**

A mediados de junio de 1964, los perseguidos políticos del régimen militar, se encontraba en alguna prisión del territorio brasileño, o en el exilio, o había entrado a la clandestinidad. En la mayoría de las misiones diplomáticas latinoamericanas, en donde se habían otorgado la mayor parte de los asilos políticos, prevalecía la opinión de que la situación se había normalizado y, en consecuencia, ya no procedía la concesión de asilos políticos. El encargado de negocios de la embajada mexicana, Roberto de Rosenzweig no compartía esa visión, así

---

<sup>34</sup> AHGE-SRE, 2 de junio de 1964, Fondo Embajadas y Consulados de México en el Exterior, exp. III-2904-8 (I), f. 509.

que mantuvo la política de asilo de “puertas abiertas” a los perseguidos políticos por el resto del año, y efectivamente, aunque en menor cantidad, los perseguidos políticos continuaron llegando a buscar protección, toda vez que seguía vigente el Acto Institucional número 1 (AI-I), que atribuía al presidente la prerrogativa de revocar mandatos legislativos, suspender derechos políticos, y otorgaba a las comisiones de investigación la facultad de arrestar a personas sin orden judicial.<sup>35</sup>

Gustavo Díaz Ordaz tomó posesión como presidente de México el 1 de diciembre de 1964, y se dispuso a restablecer formalmente las relaciones con el gobierno militar de Brasil. En la invitación que dirigió al presidente brasileño Huberto de Alencar Castelo Branco para asistir a la ceremonia de transmisión del mando en México, señaló que se debía considerar como una “nueva y valiosa demostración de la amistad” que felizmente unía a los dos países.<sup>36</sup> En ese gesto se dejaban atrás las desavenencias surgidas a raíz del golpe militar y se priorizaba el interés por mantener una buena relación con el régimen militar de Brasil. En enero de 1965, Díaz Ordaz nombró oficialmente como nuevo embajador a Vicente Sánchez Gavito, cerrando así formalmente la fase de creciente enfriamiento en las relaciones diplomáticas entre Brasil y México.

El gobierno mexicano reconoció como “gobierno legítimo” a los militares que habían llegado por la fuerza al poder en Brasil, y mantuvo su tradicional política de puertas abiertas en materia de asilo, siempre y cuando “no se comprometiera en nada” la estabilidad de las relaciones diplomáticas entre los dos países. En palabras del

---

<sup>35</sup> AHGE-SRE, 13 de junio de 1964, Fondo Embajadas y Consulados de México en el Exterior, exp. III-2904-8 (I), ff. 561-562.

<sup>36</sup> Carta de la embajada de México a Itamaraty, Río de Janeiro, 16 de octubre de 1964, Archivo Histórico del Itamaraty-Ministerio de las Relaciones Exteriores, en adelante AHI-MRE, Fondo Notas recibidas por Itamaraty procedentes de la embajada de México (1964-1965).

propio embajador, la política a seguir sería tratar los casos de asilo de forma “cortés y amistosa” y “evitar que el asilo diplomático se convirtiera en causa de la más mínima irritación entre los dos gobiernos”.<sup>37</sup>

A diferencia de otras embajadas latinoamericanas, la de México no cerró las puertas a los perseguidos políticos del régimen, a quienes continuó recibiendo especialmente en las coyunturas más críticas que se sucedieron con la promulgación de otros decretos. Había conciencia de que se debía cuidar el prestigio de México en materia de asilo, sin embargo, si se observan detenidamente las solicitudes y las experiencias de asilo que se presentaron en la embajada mexicana durante esos años, es posible percibir con claridad un discreto endurecimiento de la política de asilo del gobierno de México.

El primer caso que puso en peligro la buena relación entre el gobierno de Díaz Ordaz con el gobierno militar se presentó a los pocos días de que el embajador Sánchez Gabito presentara sus cartas credenciales ante el Itamaraty. Los abogados del gobernador depuesto de Pernambuco, Miguel Arraes, consultaron a Sánchez Gavito sobre la posibilidad de que se le otorgara asilo político al funcionario que acababa de ser liberado gracias a un amparo concedido por el Supremo Tribunal Federal gestionado por el legendario abogado Sobral Pinto. Arraes era considerado uno de los grandes enemigos del régimen, su nombre figuró en la primera lista de funcionarios depuestos con derechos políticos suspendidos y desde los primeros días posteriores al golpe, estaba cumpliendo un año, y había estado preso en cárceles militares de Recife y en la isla Fernando de Noronha, acusado de “actuar a favor de la subversión comunista”.

---

<sup>37</sup> En un memorándum que la embajada de México en Brasil envió a Itamaraty en 1969, el embajador expone claramente que ésta fue su intención en materia de asilo político desde que asumió el cargo como representante de México en Brasil. AHI-MRE, Río de Janeiro, 2/07/1969, exp. Notas recibidas por Itamaraty procedentes de la embajada de México (1969).

En Brasil, la liberación de Arraes había intensificado las disputas entre el presidente Castelo Branco y la *línea dura* de la coalición golpista, representada en el ámbito civil en la figura del gobernador de Guanabara, Carlos Lacerda, quien criticó fuertemente la concesión del amparo por la Supremo Tribunal Federal y la consiguiente liberación del gobernador depuesto. Consciente de que Arraes realmente se encontraba en peligro de volver a ser privado de su libertad por razones de persecución política Sánchez Gavito consideró que, de formalizarse la petición, lo mejor sería negarle el asilo, toda vez que de lo contrario el gobierno de México estaría reconociendo la incapacidad del Supremo Tribunal Federal de hacer respetar el amparo.<sup>38</sup> En la Cancillería se respaldó la decisión, confirmando que si el solicitante estaba bajo la protección de tribunales, “indudablemente” que éstos darían seguridad al mismo. Diez días después de haber consultado a la embajada mexicana, Miguel Arraes fue nuevamente detenido. Volvió algunas horas a prisión y posteriormente fue liberado. Permaneció escondido durante una semana y finalmente fue asilado por el gobierno de Argelia.

A pesar de la cautela y la delicadeza con la que el embajador mexicano trataba los casos de asilo para no generar controversias con los militares, éstos no desaprovechaban la oportunidad de lanzar reproches por los asilados que a esas fechas estaban por trasladar a la ciudad de México. “Ya salen tus huéspedes”, le espetó con ironía el canciller Vasco Leitão Cunha al embajador mexicano, cuando ambos se disponían a abordar un avión rumbo a Washington en donde participarían en una reunión de cancilleres convocada por la OEA.

Después del incidente que incomodó bastante al embajador mexicano, éste solicitó a la Cancillería mexicana dejar constancia de que él no había tenido intervención alguna en la tramitación de los

---

<sup>38</sup> AHGE-SRE, 29 de abril de 1965, Fondo Embajadas y Consulados de México en el Exterior, exp. 2904-8 (III), ff. 63-65 y 93-94.

salvoconductos y pidió que en el expediente personal de Roberto de Rosenzweig Díaz quedara claro que había sido él quien había obtenido los salvoconductos de las noventa personas que habían estado asiladas en esa embajada entre el 2 de abril de 1964 y el 30 de abril de 1965. Consideró pertinente hacer una “mención especial” a la actuación de ese funcionario desde el punto de vista humanitario, “ya que ha puesto de manifiesto compasión y un espíritu de sacrificio poco comunes”.<sup>39</sup>

Tras la emisión del AI-2, que reinstauró la dinámica de excepción de la dictadura, Sánchez Gavito concedió asilo a otras dieciséis personas, cuyos trámites para abandonar el país se gestionaron sin mayor sobresalto, como era el propósito del embajador.<sup>40</sup>

Fue hasta mayo de 1968 cuando en la embajada mexicana se recibió un nuevo caso de asilo que ponía en peligro la relación cordial con el régimen militar. El coronel Jefferson Cardim de Alencar Osorio y el cabo Vítor Luiz Papandreu solicitaron asilo unas horas después de que el primero, con ayuda del segundo, el cual había estado a cargo de su custodia, lograra fugarse de la prisión militar donde había pasado dos de los tres años que llevaba encarcelado. Juntos habían viajado todo un día y una noche desde Curitiba hasta Río de Janeiro con el objetivo de buscar protección en alguna embajada. La embajada de Chile se había negado a recibirlos, así que optaron por la de México en donde fueron recibidos por el secretario Armando Cantú, quien los dejó ingresar, pero les indicó esperar la determinación del embajador.

---

<sup>39</sup> AHGE-SRE, 28 de mayo de 1965, Fondo Embajadas y Consulados de México en el Exterior, exp. 2904-8 (III), f. 110.

<sup>40</sup> El 27 de octubre de 1965 el gobierno de Castelo Branco promulgó el Ato Institucional número dos (AI-2) que reinstauró la dinámica de estado de excepción de la dictadura, que en un primer momento se había concebido como temporal. Filho Reis, D. Aarao, *Dictadura e democracia no Brasil: do golpe de 1964 à Constituição de 1988*, Río de Janeiro, Zahar, 2014, p.61.



Sánchez Gavito les otorgó el asilo temiendo que Itamaraty impugnara el caso del cabo.<sup>41</sup> En realidad, lo que había irritado considerablemente a las autoridades militares había sido la fuga del coronel Jefferson Cardim, quien había liderado el frustrado *Movimento Revolucionário Três Pasos*, primer movimiento armado que intentó derrocar a la dictadura.<sup>42</sup>

En la prensa se dio amplia difusión a la fuga del coronel y a la protección que recibió en la embajada de México. Se sabía que había una segunda persona que había sido asilada junto a él, pero se desconocía que se tratara de un soldado del Ejército que había participado en la fuga del coronel de la prisión militar, lo que, de haber trascendido, hubiera significado un duro golpe moral al régimen. El embajador mexicano mantuvo en secreto la identidad de Papandreu,<sup>43</sup> y de acuerdo con sus reportes, el Ministerio de Relaciones Exteriores se había sentido tan agradecido con su discreción que calculaba que el trámite de los salvoconductos se llevaría a cabo en un “ambiente favorable”. Sin embargo, no fue así, Itamaraty no hizo ningún reclamo directo a la embajada mexicana por la concesión de los asilos diplomáticos pero, como en casos anteriores, la forma de manifestar su incomodidad fue retardando la emisión de los salvoconductos que, en cumplimiento de los tratados interamericanos estaba obligado a otorgar para garantizar la salida de los asilados del territorio nacional.

En contraste con la activa gestión para obtener los documentos de salida que realizó Roberto de Rosenzweig en la coyuntura de 1964, el embajador Sánchez Gavito, en función de la política de asilo

---

<sup>41</sup> AHGE-SRE, 7 de mayo de 1968, Fondo Embajadas y Consulados de México en el Exterior, exp. III-5714-11 [s.n.].

<sup>42</sup> Conocida como la Guerrilla de Tres Pasos (Marzo de 1965), se proponía dar una respuesta militar al gobierno militar antes de que se cumpliera un año del golpe.

<sup>43</sup> AHGE-SRE, 10 de mayo de 1968, Fondo Embajadas y Consulados de México en el Exterior, exp. III-5714-11 [s.n.]

que se había trazado, decidió, con la anuencia de la Cancillería, no realizar ninguna gestión al respecto y dejar que los trámites fluyeran al ritmo que las autoridades militares impusieran, sin ejercer ningún tipo de presión.<sup>44</sup>

Un mes después del ingreso de los asilados a la representación mexicana, el embajador supo de manera extraoficial que el trámite de los salvoconductos podría demorar bastante por tratarse de dos perfiles militares, especialmente del coronel, cuya fuga de una prisión militar había molestado enormemente a los militares entre los que había un sector que se oponía decididamente a dejarlo salir del país.<sup>45</sup> Sánchez Gavito explicaba a la Cancillería mexicana “Son asuntos en donde intervienen pasiones violentas, y, consecuentemente, no queda otro camino que dejar pasar el tiempo con la esperanza de que se calmen los ánimos”.<sup>46</sup>

La experiencia de asilo diplomático que vivieron en la embajada mexicana el coronel Cardim y el cabo Papandreu se distinguió también por haber recibido un trato discriminatorio y violatorio de la Convención de asilo de Caracas, según la denuncia que la esposa del coronel Jefferson Cardim hizo en julio de 1968 a través de una carta que dirigió al Secretario de Relaciones Exteriores de México, Antonio Carrillo Flores, cuando habían pasado ya tres meses desde que el coronel y Papandreu habían obtenido la protección del Estado mexicano. En la misiva, la señora Rosa Lopetegui de Alencar Osorio denunció que la concesión de asilo diplomático al coronel y al joven Papandreu había sido condicionada al compromiso de que la familia llevara diariamente los alimentos de los asilados. Acusó tam-

---

<sup>44</sup> AHGE-SRE, 27 de mayo de 1968, Fondo Embajadas y Consulados de México en el Exterior, exp. III-5714-11 [s.n.]

<sup>45</sup> AHGE-SRE, 27 de mayo de 1968, Fondo Embajadas y Consulados de México en el Exterior, exp. III-5714-11 [s.n.]

<sup>46</sup> AHGE-SRE, 18 de septiembre de 1968, Fondo Embajadas y Consulados de México en el Exterior, exp. III-5714-11 [s.n.]

bién al secretario de la embajada, Armando Cantú, de haber corrido agresivamente de esa legación al hijo del coronel, cuando éste había solicitado que la embajada se hiciera cargo de los alimentos de esos dos asilados, como se hacía con el resto de los que se encontraban ahí, pues a la familia se le dificultaba mucho llevarlos diariamente.<sup>47</sup>

Sánchez Gavito fue cuestionado por la Cancillería al respecto. Negó rotundamente haber condicionado el asilo del coronel y del cabo, y para demostrarlo solicitó al coronel Cardim escribiera una carta “de puño y letra” en la que informara a la Cancillería sobre el trato que había recibido en la embajada a lo largo de los tres meses que llevaba asilado en esa representación. El coronel confirmó que cuando habían entrado a la embajada desde el 6 de mayo, los alimentos de él y del soldado Vítor Luiz Papandreu habían sido proporcionados por sus familiares, pero aseguró que ello se debía a un acuerdo que se había establecido entre sus familiares y el secretario de la embajada, y no a una condición impuesta por los funcionarios mexicanos. Sobre el mal trato que había recibido su hijo, aseguró que se había tratado de “un malentendido” y agregó que su esposa había dirigido esa carta de denuncia a la Cancillería mexicana sin su consentimiento.<sup>48</sup>

El embajador manifestó su inconformidad por el cuestionamiento que había recibido por parte de la Cancillería y agregó que ésta debía tomar en cuenta que los asilados y sus familiares –por permanecer en situaciones irregulares, y en la mayoría de los casos de angustia– debían ser tratados “como enfermos”, pero en esta embajada –dijo– encuentran compasión.

---

<sup>47</sup> AHGE-SRE, 30 de julio de 1968, Fondo Embajadas y Consulados de México en el Exterior, exp. III-5714-11 [s.n.]

<sup>48</sup> AHGE-SRE, 23 y 25 de agosto de 1968, Fondo Embajadas y Consulados de México en el Exterior, exp. III-5714-11 [s.n.]

En la Secretaría de Relaciones Exteriores de México también se tomaron decisiones que modificaron algunos aspectos de la tradicional recepción que tenían los asilados al ser trasladados a México. En la víspera del traslado del cabo Papandreu, que tras cuatro meses de espera había recibido el documento, la Cancillería indicó al embajador informar al asilado que no se cubrirían sus gastos por concepto de hospedaje en la capital mexicana, como tradicionalmente se había hecho con los asilados que llegaban al país, pues se consideraba que en Brasil ya no prevalecían circunstancias excepcionales: “consideramos ya no existen razones para continuar esa práctica”.<sup>49</sup>

El embajador respondió que como ignoraba el cambio de circunstancias ya había informado a los cuatro asilados que se encontraban en la embajada, que en México era costumbre proporcionarles “cierta ayuda” durante el primer mes de estancia en la ciudad de México.<sup>50</sup> La Secretaría de Relaciones Exteriores aceptó hacerse cargo del sostenimiento durante el primer mes de Vítor Luiz Papandreu, el cual sería el primero en viajar, pero indicó al embajador aclarar oportunamente a los otros tres asilados que aún estaban esperando el salvoconducto, que en México sólo podrían ayudarlos durante la primera semana, y que, en caso de que se presentaran otros casos de asilo en el futuro, “ruégole no hacer ofrecimiento alguno”.<sup>51</sup>

En septiembre de 1968, finalmente los militares emitieron el salvoconducto del coronel Jefferson Cardim, junto con el de otros dos asilados que se encontraban en la embajada. Al notificar a la

---

<sup>49</sup> AHGE-SRE, 13 de agosto de 1968, Fondo Embajadas y Consulados de México en el Exterior, exp. III-5714-11 [s.n.]

<sup>50</sup> AHGE-SRE, 14 de agosto de 1968, Fondo Embajadas y Consulados de México en el Exterior, exp. III-5714-11 [s.n.]

<sup>51</sup> AHGE-SRE, 15 de agosto de 1968, Fondo Embajadas y Consulados de México en el Exterior, exp. III-5714-11 [s.n.]

Cancillería, el embajador manifestó su beneplácito por el próximo traslado de todos los asilados, pero especialmente del coronel Cardim quien, dijo, “no es un individuo fácil, principalmente por su temperamento nervioso por no decir neurótico”, y cuya esposa e hijo mayor “son intolerables, entre otras razones, por su inmoderado afán de publicidad, sus humos de agudeza intelectual y su falta de educación [...]” manifestó el diplomático.<sup>52</sup>

En su reporte agregó complacido que la emisión de los salvoconductos se había realizado en términos muy corteses y que, incluso, un funcionario de Itamaraty le había dicho al secretario de la embajada mexicana, Armando Cantú, que esa cortesía se debía al deseo de corresponder con la forma “tan discreta y tan correcta” en la que la embajada de México trataba esos asuntos.

Efectivamente, la discreción del embajador en el caso de los asilados llegó hasta el último momento, cuando maniobró para que los traslados de la embajada al aeropuerto se realizaran con el mayor sigilo. En el caso del traslado del coronel Cardim, el embajador mismo reportó haber tomado “precauciones extraordinarias” ocultando a los familiares y al propio asilado la fecha precisa en la que abandonaría el país, para evitar que la mujer y el hijo mayor tuvieran la oportunidad de “hacer escándalo.”

Sánchez Gavito detalló a la Cancillería que su discreción en los casos de asilo se debía principalmente a dos razones: “en primer lugar por consideración con Itamaraty” y también, por considerar que darle difusión al caso “equivaldría a publicar un anuncio ofreciendo asilo”, lo que significa que otra particularidad de su política de asilo era evitar la llegada de otros perseguidos políticos a la representación de México.

---

<sup>52</sup> AHGE-SRE, 18 de septiembre de 1968, Fondo Embajadas y Consulados de México en el Exterior, exp. III-5714-11 [s.n.]

Los principios de la política exterior de México, siglos XX y XXI

El *Jornal do Comercio* fue muy crítico con la actitud que tuvo en esa coyuntura la embajada mexicana durante el traslado de los asilados al aeropuerto. Atribuyó el sigilo de los traslados y la prohibición de entrada de fotógrafos y reporteros al hangar donde los asilados abordaban el avión, a una “exigencia de Itamaraty” que había sido acatada por esa representación diplomática, lo que calificaron como “un hecho inédito” en la conducción de asilados.<sup>53</sup>

El endurecimiento de la política de asilo que desde su llegada a la embajada de México en Brasil ejerció Sánchez Gavito también tuvo entre sus consecuencias la negativa de esa prerrogativa a un joven estudiante llamado Walter Tech, quien, después de pasar nueve meses preso fue liberado con el recurso de un *habeas corpus* que también logró conseguirle el reconocido bufete Sobral Pinto en junio de 1968.

Se vivía en Brasil, como empezaba a ocurrir en muchas otras ciudades del mundo, incluyendo la capital mexicana, un contexto de creciente movilización social liderada por las juventudes. En el caso brasileño, el sector estudiantil fue articulando una oposición creciente al régimen, especialmente a raíz de la promulgación, en 1965, de una ley que había puesto en la ilegalidad a las entidades de coordinación del movimiento estudiantil como la União Nacional dos Estudantes (UNE) y las Uniões Estaduais dos Estudantes, que siguieron actuando en la clandestinidad.<sup>54</sup>

Poco a poco, varios sectores de la sociedad se habían ido sumando al movimiento creciente de oposición a la dictadura, pero fue en marzo de 1968 cuando despuntó a raíz del asesinato del estudiante Edson Luis de Lima Souto, quien cayó abatido por la Policía Militar

---

<sup>53</sup> “Sigilo cerca viagem do exsargento Selva”, *Jornal do Comercio*, Rio de Janeiro, 10 de septiembre de 1968, p. 3.

<sup>54</sup> Marcos Napolitano, 1964: *história do regime militar brasileiro*, São Paulo: Editora Contexto, 2014, p. 88.

durante una manifestación de estudiantes en Río de Janeiro y cuyo sepelio –al que se calcula asistieron cerca de sesenta mil personas– terminó convirtiéndose en una batalla campal entre estudiantes y la tropa de choque de la Policía Militar de Río de Janeiro.

En junio de 1968, los enfrentamientos entre la policía y estudiantes fueron recurrentes. Varios estudiantes, entre ellos Walter Tech, quien había sido presidente del directorio central de Estudiantes Secundarios de Brasilia, fue detenido y sometido a fuertes dosis de violencia y humillaciones en los centros de detención.

Al hacer la solicitud de asilo, el abogado del joven Tech le explicó al embajador que éste se encontraba en peligro de ser reaprehendido de un momento a otro debido a que en aquél contexto estaba siendo sumamente difícil lograr el cumplimiento del *habeas corpus*, por otro lado, le comentó que el estudiante había perdido la mano izquierda “experimentando con bombas” caseras, lo que las autoridades militares estaban intentando utilizar para implicarlo en una serie de atentados con bomba que registraron cuatro meses atrás en la ciudad de São Paulo.

El embajador negó el asilo diplomático al estudiante y argumentó que como en el caso de Miguel Arraes, que “no podía intervenir en un procedimiento judicial en el que los tribunales estaban logrando que se respetaran las garantías individuales del acusado”. Sin embargo, en los informes que sobre el caso envió al canciller Carrillo Flores, Sánchez Gavito reveló las verdaderas causas por las cuales había decidido negar el asilo político:

Las condiciones generales del país me obligan, en mi concepto, a aplicar la Convención [sobre asilo diplomático] muy estrictamente. Además, me parece evidente que estoy obligado a evitar el ingreso a nuestro territorio de un dinamitero, quien, como este individuo, debe ser un enfermo mental pues el Brasil de nuestros días no es un país en

el que, con la explosión de bombas caseras, pueda ponerse en peligro la estabilidad del gobierno.<sup>55</sup>

De la anterior cita llama mi atención varios aspectos; en primer lugar, el embajador confirma que aplicó con un criterio más estricto la convención en materia de asilo. En segundo lugar, incrimina, como lo hacía el gobierno militar, al estudiante perseguido y, por último, la percepción del diplomático, en aquél contexto de gran convulsión social, era de que en Brasil había un gobierno estable.

Por el contrario, en el gobierno la inquietud de que la oposición podría efectivamente llegar a desestabilizar al régimen o a amenazar su control sobre el sistema político era tan grande, que en diciembre de 1968 se lanzó una respuesta contundente: el Ato Institucional número 5 (AI-5). Era el decreto que inauguró la más agresiva oleada de represión en Brasil y que, entre otras cosas, cerró el Congreso por tiempo indefinido, regresó al Ejecutivo amplios poderes discrecionales, suspendió el *habeas corpus* y reinstauró el Estado de Excepción.

Tras la emisión de ese decreto el embajador ratificó que en Brasil se había abandonado el cauce constitucional y la justicia ordinaria había dejado de funcionar.<sup>56</sup> En esas nuevas circunstancias, concedió asilo diplomático a seis personas más, sin dejar atrás la política de equilibrio que había aplicado desde su llegada a la embajada con el objetivo de evitar confrontarse con el gobierno militar. Esa actitud es totalmente perceptible en la documentación relacionada con el asilo que le otorgó al joven estudiante Marcelo Augusto Abramo, quien en 1968 había pasado cincuenta y tres días en prisión, acusado de violaciones a la Ley de Seguridad Nacional por participar en una

---

<sup>55</sup> AHGE-SRE, 3 de junio de 1968, Fondo Embajadas y Consulados de México en el Exterior, exp. III-5714-11 [s.n.]

<sup>56</sup> AHGE-SRE, 30 de enero de 1969, Fondo Embajadas y Consulados de México en el Exterior, exp. III-5714-11 [s.n.]



manifestación de apoyo a los obreros en huelga del sector industrial de Osasco. Había sido liberado a través de un *Habeas Corpus*, pero tras la suspensión de garantías individuales temía ser nuevamente aprehendido.

Abramo había recorrido las embajadas de Chile y de Uruguay solicitando asilo, pero en ninguna le fue concedido; y no sólo eso, en la de Uruguay, fue incluso amenazado con denunciarlo a la policía si no se retiraba del lugar. Su tercera opción fue la embajada de México, donde el embajador prometió asilarlo, pero le pidió regresar en el plazo de un mes, pues los militares estaban resentidos con la concesión de asilo que ya había hecho a los periodistas Hermano Alves y Edmundo Moniz.<sup>57</sup> Por otro lado, Sánchez Gavito le explicó que además de evitar roces con el gobierno militar, tenía que ser cauteloso con respecto a lo que significaría para el gobierno mexicano asilar a un integrante del movimiento estudiantil brasileño, pues “resulta que tuvimos un problema serio con estudiantes el año pasado”. Se refería, desde luego, a la matanza de estudiantes que se había perpetrado el 2 de octubre de 1968, durante un mitin en la Plaza de las Tres Culturas, en Tlatelolco. Un mes después, Marcelo Abramo fue asilado en la embajada de México, pero para evitar suspicacias, fue documentado como artesano.

A pesar de la delicadeza con la que la embajada mexicana trató los casos de asilo diplomático en Brasil, el gobierno militar continuó el retraso en la emisión de salvoconductos y con ello, la obstrucción de una correcta aplicación del derecho de asilo. En pos de mantener los términos amistosos con los militares brasileños, el gobierno de Díaz Ordaz evitó siempre manifestar alguna inconformidad al respecto, no obstante, para los asilados esa situación se tradujo en largos y difíciles meses de espera y reclusión.

---

<sup>57</sup> Entrevista realizada a Marcelo Abramo por Daniela Morales Muñoz, Ciudad de México, 25 de septiembre de 2014.

## Consideraciones finales

La práctica del asilo político en América Latina no sólo ha dependido de la existencia de una regulación jurídica en la materia, sino también de la voluntad de los diferentes gobiernos para aplicarla. Influyen las percepciones y sensibilidad que los representantes diplomáticos han tenido frente a determinadas coyunturas políticas, así como las repercusiones en la toma de decisiones.<sup>58</sup> A pesar de la existencia de marcos normativos, la aplicación del asilo no ha dejado de ser conflictiva, continúa afectando las relaciones diplomáticas entre las naciones involucradas, lo que podría interpretarse como un signo de debilidad de esa institución jurídica.

El caso que abordé muestra cómo a pesar de haber garantizado el cumplimiento de los compromisos multilaterales firmados por los gobiernos anteriores, los militares incumplieron con las obligaciones del Estado brasileño en materia de asilo. Por una parte, obstruyeron su correcta aplicación a través de la imposición de guardias militares afuera de la embajada mexicana y, por otra, retrasaron la emisión de salvoconductos; esto último fue utilizado como medida de presión en el contexto de una crisis diplomática hacia el gobierno de México, negado a mantener una relación bilateral por la forma en la que habían llegado al poder.

Otra característica del gobierno militar en esa coyuntura fue el incumplimiento del principio de no intervención, pues en los momentos más álgidos de la crisis diplomática que atravesó la relación bilateral, la soberanía mexicana fue violada por la intervención de los teléfonos de su embajada para vigilar a los asilados.

---

<sup>58</sup> Esa dimensión subjetiva de la práctica del asilo político ha sido antes señalada por la historiadora Silvia Dutrénit. Ana Buriano, Silvia Dutrénit, y G. Rodríguez, *Tras la memoria: el asilo diplomático en tiempos de la Operación Cóndor*, México, Gobierno del Distrito Federal-Instituto de Cultura de la Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2000, p. 106.

La actitud condescendiente del gobierno mexicano frente al gobierno militar se corrobora por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en las convenciones interamericanas en materia de asilo. La tolerada intervención telefónica de la embajada, con el objetivo de evitar una confrontación con el gobierno militar, y el discreto endurecimiento, que aquí se documenta, de la política de asilo que se aplicó en la embajada de México en Brasil durante el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, puede considerarse como una muestra de la subjetividad que imperó en la aplicación de las políticas de asilo en función de las afinidades o desencuentros existentes entre los gobiernos de las naciones involucradas. En el caso de Díaz Ordaz, es claro que se priorizó la estabilidad y los buenos términos de la relación bilateral con el gobierno militar de Brasil en detrimento del derecho a la protección de los perseguidos políticos, lo que puede interpretarse como una aplicación del asilo político alejada de la tradición que en la materia fue defendida y reconocida como parte de los principios esenciales que dieron forma y prestigio a la política exterior de México a lo largo de todo el siglo XX.

### Bibliografía

Borges, Nelson, A Doutrina de Segurança Nacional e os governos militares. En J. Ferreira y L. De Almeida (orgs.) *O tempo da ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

Buriano, Ana., Dutrénit, S. Y Rodríguez, G. *Tras la memoria: el asilo diplomático en tiempos de la Operación Cóndor*, México: Gobierno del Distrito Federal-Instituto de Cultura de la Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2000.

Fico, Carlos, *O grande irmão. Da Operação Brother Sam aos anos de chumbo: o governo dos Estados Unidos e a ditadura militar brasileira*, Río de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

Los principios de la política exterior de México, siglos XX y XXI

García Robles, Alfonso, "Las relaciones diplomáticas entre México y Brasil", *Foro Internacional*, Vol. IV. Núm 3 (15), México, 1964.

Gaspari, Elio, *A ditadura envergonhada 2ª*, Río de Janeiro, Intrínseca, 2014.

\_\_\_\_\_, *A ditadura escancarada 2a*, Río de Janeiro, Intrínseca, 2014.

Imaz, Cecilia, *La práctica del asilo y del refugio en México*, México, Potrerillos, 1995.

Morales, Daniela, *El exilio brasileño en México durante la dictadura militar, 1964-1979*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Dirección General del Acervo Histórico Diplomático, 2018.

Napolitano, Marcos, *1964, história do regime militar brasileiro*, São Paulo, Editora Contexto, 2014.

Palacios, Guillermo, *Intimidaciones, conflictos y reconciliaciones. México y Brasil. 1822-1993*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Dirección General del Acervo Histórico Diplomático, 2001. (Col. Latinoamericana, Vol. 2).

Pereira, *Ditadura e repressão. O autoritarismo e o Estado do Direito no Brasil, no Chile e na Argentina*, São Paulo, Paz e Terra, 2005.

Reis Filho, D. Aarao, *Ditadura e democracia no Brasil: do golpe de 1964 à Constituição de 1988*, Río de Janeiro, Zahar, 2014.

Rollemborg, Denise, *Exílio: entre raízes e radares*, Río de Janeiro, Récord, 1999.

Schneider M. T.C. *Ditadura, exílio e oposição: os exilados brasileiros no Uruguay 1964-1967* [Tesis de Maestría] Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, Brasil, 2006.

Serrano, Fernando, *El asilo político en México*, México, Porrúa, 1998.

Sznajder, Mario. y Roniger, L. *La política del destierro y el exilio en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2013.

Tavares, Flavio, *1964 o Golpe*, Porto Alegre, L&PM Editores, 2014.

El asilo político en la embajada de México en Brasil

### **Fuentes documentales**

Archivo Histórico Genaro Estrada, Acervo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México.

Archivo Histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil.

### **Periódicos**

*O Globo* (Río de Janeiro)

*O Jornal* (Río de Janeiro)

*Jornal do Comercio* (Río de Janeiro)

*Tribuna da Imprensa* (Río de Janeiro)

Novedades (Ciudad de México)



## EL ASILO DIPLOMÁTICO: TESTIMONIO DEL GOLPE DE ESTADO EN CHILE DESDE LA EMBAJADA DE MÉXICO, 1973

Pascual Martínez Duarte

El golpe de Estado en Chile del 11 de septiembre de 1973, perpetrado por los militares y por el Comandante en Jefe del Ejército, Augusto Pinochet Ugarte, propició la migración de miles de simpatizantes del gobierno de la Unidad Popular de Salvador Allende hacia otros países. Muchos buscaron un refugio provisional y se asilaron en las embajadas de diversos países como una forma de escapar de las persecuciones ejercidas por las fuerzas represivas del gobierno de la Junta Militar Chilena. El objetivo de este trabajo es exponer, desde la memoria personal, el tema del asilo otorgado a personas de diversas nacionalidades por la embajada de México en Chile, así como las circunstancias que prevalecieron en la residencia y la Cancillería mexicana en Santiago.

El asilo político representa un acto humanitario destinado a proteger a las personas de las persecuciones que puedan ejercer en su contra los órganos represivos de un gobierno, en razón de las actividades políticas contrarias o, por la crítica a los actos del gobierno y sus personeros, hasta la conspiración para derrocarlo. Asimismo, la

Los principios de la política exterior de México, siglos XX y XXI

Corte Internacional de Justicia considera al asilo diplomático como una institución jurídica no meramente humanitaria.<sup>1</sup>

El embajador Ismael Moreno Pino señala que, quienes son sujetos del asilo diplomático:

Son perseguidos por motivos políticos aquellos que, sin haber cometido delito alguno, son hostigados por sus ideas o por convenir así a los intereses de orden político del Estado territorial. A su vez, son delincuentes políticos aquellos que han llevado a cabo acciones dirigidas contra la organización o el funcionamiento del Estado.<sup>2</sup>

El derecho de asilo es otorgado por el Estado, quien se acoge a ese derecho se le denomina sujeto de asilo, y es comúnmente conocido como asilado. El embajador Ismael Moreno Pino señala que aun cuando el asilo tiene por objeto salvaguardar la vida y la libertad de los seres humanos, no son éstos los titulares del derecho de asilo, sino los Estados. Es decir, el hombre que tiene hoy por hoy un derecho jurídico al asilo, es sólo el Estado extranjero el que puede o no concedérselo a voluntad.

El derecho de asilo lo ejercen los Estados de conformidad con las Convenciones de Asilo que, para el caso de América Latina, son tres: La Convención sobre Asilo de La Habana de 1928, La Convención sobre Asilo Político de Montevideo de 1933, y la Convención sobre Asilo Diplomático de Caracas de 1954.

---

<sup>1</sup> Ismael Moreno Pino, *La diplomacia, Aspectos teóricos y prácticos de su ejercicio profesional*, México, Fondo de Cultura Económica, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2001.

<sup>2</sup> Definición de la VI Conferencia Internacional para la Unificación del Derecho Penal, Copenhague 1935.



El asilo en América Latina es una institución que, independientemente de los convenios que la han recogido, forma parte del derecho internacional. Constituye una idea sólidamente arraigada en la conciencia jurídica de nuestra América. Las convenciones señaladas han codificado las normas del derecho internacional consuetudinario latinoamericano vigentes en materia de asilo.

Por lo que a México se refiere, el asilo diplomático es otorgado exclusivamente por los jefes de la misión diplomática –sean embajadores o encargados de Negocios– y la decisión que adopten ante cualquier petición de asilo es responsabilidad exclusiva del funcionario del Servicio Exterior Mexicano, ya sea positiva o negativa, siempre será respaldada por la Secretaría de Relaciones Exteriores de México.

### **Recuerdos que permanecen a pesar del tiempo y la distancia: los asilados políticos de la Embajada de México en Chile en 1973**

La función diplomática y el asilo político son relevantes cuando irrumpen las crisis institucionales en el país donde residen las representaciones diplomáticas. En esas coyunturas inestables las garantías individuales desaparecen, y para los que participan con el régimen derrocado, la persecución y la violencia representa un problema político-social y de supervivencia. Para el resto de las naciones, esas coyunturas implican la toma de decisiones, no sólo respecto al reconocimiento y legitimidad del régimen emergente, sino también en relación a la población, cuya seguridad se ve vulnerada. ¿Cómo se aplicó el asilo en la embajada de México en Chile durante el golpe de Estado de 1973? ¿De qué forma se materializó una diplomacia de principios en materia de política exterior para dar solución a los problemas cotidianos dentro y fuera de la embajada?

Siendo Agregado Cultural de la embajada de México en Chile, me encontraba en Santiago en los meses previos al Golpe de Estado, especialmente ocupado en los Asuntos Culturales desarrollados por la embajada. El embajador Gonzalo Martínez Corbalá logró un acuerdo con el presidente Luis Echeverría Álvarez para que se trasladaran de México a Chile algunas de las obras de los pintores José Clemente Orozco, Diego Rivera y David Alfaro Siqueiros, a fin de presentarlos en una exposición de Pintura Mexicana, con motivo de la celebración de las fiestas patrias el 16 de septiembre (de México) y el 18 de septiembre (de Chile). El Director en Jefe de los Servicios Culturales propuso a su contraparte revisar los Convenios de Asuntos Culturales de ambos países. La Dirección General de Asuntos Culturales también incluyó una muestra de artesanías mexicanas y de editoriales como el Fondo de Cultura Económica, además de un ciclo de Cine de la época de Oro.

Meses antes había estado trabajado para llevar a cabo todas estas actividades culturales. El Palacio de las Bellas Artes de Chile fue acondicionado, pues la cantidad de obra expuesta ocuparía todo el espacio del edificio, incluyendo varias áreas sin usar y que requerían mantenimiento. También se organizó una cena con el poeta Pablo Neruda a quien se le pidió que hiciera la presentación de un folleto para la exposición.

Entre mis atribuciones estaban la de recibir en Santiago de Chile las obras de los pintores mexicanos, las artesanías, los libros y las cintas cinematográficas que se iban a exponer del 13 al 21 de septiembre de 1973. Tenía que organizar los espacios y convenir las salas de cine que se utilizarían para concretar la Semana Cultural México-Chile. También recibiría a la Misión Diplomática Cultural encabezada por el embajador Jesús Cabrera Muñoz-Ledo.

La tarde del 10 de septiembre asistí a la Cancillería Chilena, donde los miembros de la Misión Mexicana nos reunimos con integrantes de la Misión Chilena. A las 17:00 horas éstos nos solicitaron suspender las pláticas debido a que debían trasladarse al aeropuerto de Pudahuel para recibir al Canciller Clodomiro Almeyda Medina, quien llegaría procedente de Argelia. Acordamos retomar las pláticas al día siguiente, es decir, el martes 11 de septiembre de 1973, a las 09:00 horas, en el mismo lugar, en una sala del Patio de los Naranjos del Palacio de la Moneda.

Los miembros de la Misión Diplomática Cultural Mexicana tenían interés en escuchar de manera detallada los pormenores de la situación que prevalecía en Chile, así que el Embajador Cabrera Muñoz-Ledo me invitó al restaurante del hotel Carrera, ubicado en contra esquina del Palacio de la Moneda, donde la misión se había alojado. Allí, el embajador y los miembros de la Misión Diplomática me preguntaron sobre diversos asuntos de política, de economía y de cultura de Chile. Les respondí considerando la información que tenía y externando mi opinión personal sobre los hechos y problemas del país gobernado por la Unidad Popular. Siendo las 23:00 horas, me despedí porque al día siguiente por la mañana nos volveríamos a encontrar a las 08:50 am. Caminé tranquilo unas dos o tres cuadras del hotel hasta donde había dejado mi automóvil, entonces algo me pareció extraño, no había personas caminando en las calles; lo cual era una costumbre en Santiago de Chile. Fue inaudito constatar que sólo estaba mi auto en el lugar donde lo había dejado antes. En ese momento pensé que los carabineros habían retirado los demás autos y que el mío por tener placas diplomáticas lo habían dejado. En el trayecto a mi domicilio observé que las calles del centro estaban vacías y llegué a mi casa en minutos. La soledad de las calles bajo la acción de los carabineros me dejó cierta inquietud, la que se sumó con el peso de las obligaciones y la carga de trabajo que tenía para el

siguiente día, de manera que dejé de lado toda sospecha, y debido al cansancio procuré dormir un poco.

Ahora que analizo a la distancia lo ocurrido aquella noche, la primera imagen que viene a mi mente es la precisión con la que actuaron los militares. Si aquél día en que salí del hotel para abordar mi auto no hubiera estado en el lugar donde lo había dejado, habría regresado inmediatamente al Hotel Carrera y llamado al embajador Martínez Corbalá. Le hubiese explicado la situación que prevalecía en el Centro de Santiago, y es posible que el embajador se comunicara con el Presidente Allende para comentarle lo que estaba pasando en el cuadrante del Palacio de la Moneda. No había vehículos transitando por las calles del centro, habían retirado todos los autos estacionados y no había personas caminando. Hubiese sido sin duda una llamada oportuna, pues el presidente Allende se encontraba reunido con el general Mendoza. Sin duda, cuando los carabineros retiraban los vehículos y a los transeúntes del centro, el referido militar distraía al presidente en una reunión que duró hasta la una de la madrugada, tiempo suficiente para que los militares, desde la noche del 10 de septiembre, ocuparan sus posiciones.

Allende se percató de la traición muy tarde, alertado por el embajador cubano, quien se enteró gracias a la información que le proporcionó, a las cinco de la mañana del día 11, un barco carguero cubano que había desembarcado azúcar. El capitán del barco cubano tenía conocimiento de que la armada chilena haría unos ejercicios militares en alta mar, denominadas "UNITAS".<sup>3</sup> Los barcos de la armada debieron zarpar días antes. Cuando el capitán observó que los

---

<sup>3</sup> UNITAS en latín significa unidad, alude a las acciones unitarias realizadas por las fuerzas navales estadounidenses y latinoamericanas en aguas territoriales sudamericanas. Anualmente la operación UNITAS varía su sede con ejercicios que se dividen en zonas del Atlántico, Pacífico y Caribe. Véase la evolución histórica de Unitas en el artículo de Adolfo Paul Latorre, Capitán de Fragata, "Unitas y la seguridad hemisférica", *Revista de Marina*, en: <https://revistamarina.cl/revistas/1985/4/apauull.pdf>

barcos salieron el 10, el carguero dejó el puerto de Valparaíso. Ya en altamar se percató que los barcos militares regresaban a las 05:00 de la mañana del 11 de septiembre y envió un mensaje a la embajada cubana informando el regreso de la flota. Posiblemente a esa hora el embajador cubano le llamó al presidente Allende para referirle el hecho, y es entonces cuando el presidente tomó conciencia del levantamiento de la armada. Eso le permitió trasladarse de su residencia de Tomas Moro al palacio de La Moneda junto con su guardia personal. Logró llegar antes de que el cerco militar rodeara el palacio de La Moneda. También le permitió hacer algunas llamadas a su equipo cercano que se reunió con él. A las nueve de la mañana, Allende comprendía muy bien su situación. En un mensaje por radio Magallanes dijo lo siguiente:

Seguramente, ésta será la última oportunidad en que pueda dirigirme a ustedes. La Fuerza Aérea ha bombardeado las torres de radio Portales y radio Corporación. Mis palabras no tienen amargura sino decepción. Que sean ellas un castigo moral para quienes han traicionado el juramento que hicieron: soldados de Chile, comandantes en jefe titulares, el almirante Merino, que se ha auto designado comandante de la Armada, más el señor Mendoza, general rastrero que sólo ayer manifestara su fidelidad y lealtad al Gobierno, y que también se ha autodenominado Director General de Carabineros. Ante estos hechos sólo me cabe decir a los trabajadores: ¡Yo no voy a renunciar! Colocado en un tránsito histórico, pagaré con mi vida la lealtad al pueblo. Y les digo que tengo la certeza de que la semilla que hemos entregado a la conciencia digna de miles y miles de chilenos, no podrá ser segada definitivamente. Tienen la fuerza, podrán avasallar-

nos, pero no se detienen los procesos sociales ni con el crimen ni con la fuerza. La historia es nuestra y la hacen los pueblos.<sup>4</sup>

Desde aquel día no dejo de pensar en lo que habría pasado si Allende hubiese tenido el conocimiento de lo que se estaba tramando, desde el momento mismo en que se reunía con el general Mendoza. ¿Qué habría sucedido si el cansancio no me hubiese condicionado el estado de alerta ante aquellas circunstancias apremiantes?

Al día siguiente, el martes 11 de septiembre a las 08:00 horas; estaba preparándome para acudir a la cita con los miembros de la Misión Diplomática. Una práctica común de aquellos tiempos era estar bien informado, y la radio era el medio ideal. A las ocho de la mañana interrumpieron la programación musical y una voz militar anunció la puesta en marcha del Bando N° 1. Para ello, hizo referencia a un conjunto de circunstancias desfavorables como el desgobierno, la carestía, la polarización, los grupos subversivos, todo lo cual había motivado la intervención de Las Fuerzas Armadas conformadas por el Ejército, Marina, Aviación y el Cuerpo de Carabineros de Chile (policía nacional). El parte informativo definía 5 puntos o acciones que debían cumplirse: 1) Que el señor Presidente de la República debe proceder a la inmediata entrega de su alto cargo a las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile; 2) Que las fuerzas Armadas y el Cuerpo de Carabineros de Chile están unidos para iniciar la histórica y responsable misión de luchar por la liberación de la Patria del yugo marxista, y la restauración del orden y de la institucionalidad; 3) Los trabajadores de Chile pueden tener la seguridad de que las conquistas económicas y sociales, que han alcanzado hasta la fecha no sufrirán

---

<sup>4</sup> El último discurso de Salvador Allende en el Golpe de Estado difundido por Radio Magallanes en: <http://rvl.uv.cl/noticias/5608-el-ultimo-discurso-de-salvador-allende-en-el-golpe-de-estado-difundido-por-radio-magallanes>

modificaciones en lo fundamental; 4) La prensa, radiodifusoras y canales de televisión adictos a la Unidad Popular deben suspender sus actividades informativas a partir de este instante. De lo contrario recibirán castigo aéreo y terrestre; y 5) El pueblo de Santiago debe permanecer en sus casas a fin de evitar víctimas inocentes.

Salí de mi domicilio, y en lugar de ir a la cita que tenía en el edificio de La Moneda, me dirigí directo a la residencia de la embajada. El embajador estaba saliendo y a su automóvil le habían colocado la bandera de México. Me dijo: “Vete a la Cancillería y ahí espérame”; así lo hice y empezaron a llegar los mexicanos que estaban trabajando en actividades agropecuarias del gobierno de Allende, así como estudiantes de diversas Instituciones educativas y personal de la embajada. Mención especial fue la acreditación de Héctor Mendoza y Camaño, quien fue nombrado Cónsul en agosto de 1972, pero no pudo ejercer sus atribuciones por un problema de salud. De hecho, él se presentó a la embajada el día del golpe, por lo que su experiencia en el servicio exterior era más teórica que práctica. Desde antes de su llegada y durante el tiempo en que atendió su problema de salud, yo continué llevando a cabo las funciones de Cónsul desde mi puesto de agregado Cultural; inclusive, el resto de año y ante lo apremiante de las circunstancias continué usando la oficina del Cónsul. Mendoza y Camaño, por su parte, se dedicó a gestionar los salvoconductos en la Cancillería chilena, y a descifrar los télex enviados por la Secretaría de Relaciones Exteriores. Un dato curioso lo relata en su libro: *Chile surgimiento y ocaso de una utopía*, en donde menciona que disfrutaba degustar por las noches del buen vino chileno que había en la embajada. Supongo que consideraba que ese vino había sido comprado con presupuesto oficial. Sin embargo, el vino Cosiño Macul de la embajada lo había adquirido con mi salario, aprovechando un remate que había promovido un empresario

vinícola que se preparaba para salir del país. Por equivocación lo habían dejado en la embajada y no en mi domicilio. En el contexto del golpe y la llegada de asilados, me percaté de que el vino estaba siendo hurtado y tomé la decisión de repartirlo en circunstancias que describiré más adelante.

Los que llegaban a la embajada el día del golpe de Estado, lo hacían preguntando por el embajador, y éste a su vez había ido por los miembros de la Misión Diplomática Cultural hospedados en el Hotel Carrera. Antes de las 09:00 hrs., llegó el embajador y nos dijo en tono molesto que no había logrado pasar el cerco que los militares tenían en Palacio de la Moneda; lo había intentado por varios accesos y los militares en todos los casos le impidieron el paso. Las calles estaban desiertas, sin gente ni automóviles, nadie salía de sus casas, los edificios que están en la cuadrícula resguardando del Palacio de la Moneda estaban siendo revisados por los militares. Algunos de sus moradores fueron detenidos, sobre todo los que tenían propaganda en apoyo al gobierno de Allende (Afiches) o libros de ideología marxista.

El embajador estaba alterado, de manera que sólo nos mencionó que el Palacio de la Moneda estaba sitiado por los militares. Se dirigió a su despacho y lo seguí. Tomé el directorio oficial y me dijo: "Cierra la puerta, y comunícame a México". Intuí que la comunicación no era con el secretario Emilio O. Rabasa, sino con el presidente Luis Echeverría. Marqué 01, generalmente contestaba una operadora quien nos conectaba, pero en esta ocasión fue una voz de hombre que por el tono parecía ser de un militar chileno. Le pedí que me comunicara a México, le dije que el Embajador de México, quería hacer una llamada al presidente. Le di el número que teníamos en el directorio oficial. Cuando escuchó el embajador que daba el número del directorio, el me entregó una tarjeta con un número distinto, (el número que Teléfonos de México colocaba atrás del presidente, para



comunicarlo al instante, sobre todo, durante sus giras de trabajo). Pocos conocían ese número, por lo que decidí colgar y llamar de nuevo a fin de hacer la debida corrección. En la nueva llamada el operador chileno y con voz de mando me dijo: “Ponga en la bocina al embajador”; llamé al embajador y éste se identificó. Pasaron unos tres o cuatro minutos y comunicaron al embajador Gonzalo Martínez Corbalá con Luis Echeverría Álvarez. El embajador le informó a detalle los hechos ocurridos a partir de las 07:55 horas del 11 de septiembre; le mencionó que el Palacio de la Moneda estaba sitiado por los militares e informó de los bandos transmitidos hasta el momento de la llamada. Yo alcancé a escuchar al embajador decir al presidente: “Como Usted me indique, pero creo que, no es necesario”, aunque ins-tantes después le decía “está bien; así se hará”, y se despidieron.

Con las indicaciones del presidente aún frescas me preguntó: “¿Dónde está la señora? Supuse que no me preguntaba por Teté, su esposa, como le decíamos de cariño; sino por la señora de Allende. Cuando le dije que ignoraba su paradero, él me contestó: “pues infórmate y me lo comunicas, el presidente mandará un avión”. En ese avión regresarían todos los mexicanos radicados en Chile, incluyendo los miembros de las dos comisiones diplomáticas que estaban en Santiago, y muy especialmente la familia de Allende. Inmediatamente después me comunicó que él y su familia regresarían a México en ese mismo vuelo. Me encomendó hacer los preparativos del vuelo que retornaría a México, es decir, las listas de los pasajeros. El embajador me explicó que a pesar de que le había comentado al presidente que su salida no era necesaria, había recibido la orden de dejar el país junto con su familia. En ese instante pensé que iniciaba el proceso de rompimiento de relaciones diplomáticas. En Santiago no había clases en las escuelas, y en México habían iniciado en septiembre, por lo que le pedí al embajador incluir a mi hijo mayor Gerardo con apenas 9 años.

Al salir del despacho todos los miembros de la misión diplomática y otros mexicanos que habían llegado a la embajada estaban a la expectativa. Le pedí al agregado militar, coronel Manuel Díaz Escobar, solicitara a la Junta Militar permiso para que un avión mexicano volara en territorio chileno, y que se le permita aterrizar y recibir el reabastecimiento necesario en el aeropuerto de Pudahuel para el regreso a México. A los militares no les gusta que un civil les de órdenes, y me contestó: ¿Qué el embajador no se da cuenta que estamos en guerra?, a lo que contesté que la orden venía del comandante en jefe de las Fuerzas Armadas de México, es decir, el presidente de la República. Me dijo que haría lo posible y le contesté que su misión era conseguir el permiso para que aterrizara el avión mexicano. El Agregado Militar se dio la media vuelta y se fue molesto.

Inmediatamente inicié la búsqueda de la Señora de Allende, primero hablé por teléfono a los conocidos para que me dieran información. Después escuché por la radio Magallanes las últimas palabras de Allende: “Seguramente, ésta será la última oportunidad en que pueda dirigirme a ustedes...” Posteriormente llegó a la Cancillería la filósofa mexicana Fernanda Navarro, que en ese momento trabajaba en la Empresa Editorial Nacional Quimantu, formada por el gobierno de la Unidad Popular. A ella también le pregunté por la Sra. Hortensia Bussi de Allende. Me contestó que saldría y regresaría con una respuesta.

Por la radio escuchamos los Bandos Militares, uno decía que, si el presidente no deponía las armas atacarían La Moneda a las 12:00 horas. Buena parte de los mexicanos que estábamos en la embajada subimos a la azotea del edificio de la Cancillería y vimos a los Aviones Harker Hunter de la Fuerza Aérea chilena, sobre volar su objetivo, y atacaron la sede del gobierno la cual destruyeron, provocando el incendio del edificio. Nosotros escuchamos el estruendo de las

bombas e instantes después escuchamos otro estruendo por la zona por donde vivía en presidente Allende. Corroboramos después que su casa, ubicada en la calle Thomas Moro había sido bombardeada. La Cancillería estaba a unos 4 o 5 kilómetros de La Moneda. Minutos después escuchamos el Bando que establecía el toque de queda a partir de 15:00 horas del martes 11 hasta las 08:00 horas del jueves 13 de septiembre.

Hubo resistencia de grupos armados y combates aislados con el ejército. Debido al toque de queda, el personal de la Cancillería abandonó el edificio, incluso, pregunté al intendente si había personal de la embajada en el edificio y me confirmó que se habían ido todos. Me quedé a esperar a Fernanda Navarro, quién se había ofrecido investigar el lugar donde se encontraba la Sra. Hortensia Bussi de Allende. Llegó después de las dos de la tarde y me dijo: mis contactos me dicen que se fue a refugiarse en la casa de Dr. Felipe Herrera, quién se había postulado para la Rectoría de la Universidad Católica de Chile, aunque no lo había logrado.

Antes de las 15:00 horas llegó el periodista Manuel Mejido, del periódico Excelsior, preguntándome por el Embajador, y le contesté que se encontraba en la residencia de la Embajada, y como se acercaba el toque de queda me retiré a casa no sin antes ofrecerle a Mejido que se quedara en la Cancillería. Hablé con el intendente Sr. Aquiles Díaz, quien vivía en la parte trasera del edificio y le dije: “no vas a tener las atenciones que recibes de los Gobernadores de México”, pero aquí te van a dar de comer lo que tiene la Sra. Lucy, esposa de Aquiles y le ofrecí del vino que unos días atrás había comprado.

Salí rumbo a la residencia del embajador para informarle que la Sra. Hortensia Bussi de Allende, estaba en la casa de Felipe Herrera, quien era consejero del Banco Central de Chile y amigo del Presidente Allende. El embajador en ese momento me informó que se había registrado un tiroteo entre la guardia de la embajada cubana y los

carabineros de Chile. Cometamos entonces que lo mejor que podía hacer el gobierno de Fidel Castro era romper relaciones; hecho que sucedió esa misma noche. Posteriormente, el embajador me confirmaría que durante toda la noche del día 11 de septiembre los carabineros chilenos estuvieron disparando a intervalos en dirección de la delegación cubana y el día 12 a las 4 de la madrugada hirieron en un brazo el embajador cubano Mario García Incháustegui, así como otro funcionario de la embajada llamado Luis Farías. En un avión ruso, de Aeroflot, salieron los miembros de las embajadas de Rusia, Cuba y Corea del Norte la noche del 12 de septiembre. Esta situación implicó que estas embajadas no recibieran asilados.

El día 11 por la tarde me despedí del embajador y me dirigí a mi domicilio que estaba a unas cuadras de la residencia de la embajada de México. Llegué justo a tiempo a mi casa a la hora que iniciaba el toque de queda. Vi desplegada la bandera mexicana de una de las ventanas de la casa que daba a la calle. A ver la bandera me estremecí y valoré lo que representa el lábaro patrio en el extranjero. Entré a casa y le pregunté a Ramona, mi esposa ¿por qué había colocado la bandera en la ventana? Ella me respondió que era para que los militares supieran que la casa era habitada por mexicanos. Recuerdo que esa mañana, cuando me despedí de ella, le dije: si vienen a tocar buscando gente diferente a los que habitan la casa, déjalos pasar, abre las puertas. Ella después de que me fui quemó todos los carteles y la propaganda de apoyo a la Unidad Popular que nosotros habíamos coleccionado. De las 3 de la tarde del día 11 hasta el jueves 13, permanecí en casa escuchando los bandos militares y tomando nota de la información que podría serme útil, y a pesar de la tensión de las circunstancias, logré descansar lo suficiente para poder desempeñar la carga de trabajo de los días subsecuentes.

El jueves 13 de septiembre me presenté a las ocho de la mañana a la embajada, y me dijo el embajador:

-¿Quién crees que está aquí?

-¡No me diga que la señora Tencha!, (así se le decía de cariño a la Señora Hortensia Bussi de Allende), y me contestó:

-yo si atiendo los asuntos que me ordena mi jefe.

El comentario me dejó pensando si acaso era un cuestionamiento a mi trabajo, o simplemente se estaba ufando por cumplir de manera rápida una orden presidencial. No me sentí mal porque sabía que Fernanda Navarro y yo habíamos conseguido la información que confirmó él mismo, lo que le permitió gestionar el salvoconducto para trasladar a la esposa de Allende a la residencia de la embajada.

Cuando bajó la señora de Allende, la saludé. Entonces el embajador me dijo que trasladaría por fin a los miembros de la Misión Diplomática que estaban hospedados en el Hotel Carrera al hotel Sheraton, que estaba retirado del centro de Santiago. Me pidió esperar en las oficinas de la Cancillería. Cuando llegue al lugar el periodista Manuel Mejido me dijo entusiasmado:

Logré comunicarme a ciudad de México, a través de Argentina. Todo el tiempo que estuve aquí me dediqué a marcar y a marcar diferentes números de teléfono, y logré una comunicación telefónica que no tiene controlada la Junta Militar, así que te voy a comunicar a México; “ponte abusado”, va a salir tu voz directa al aire, aquí ésta la bocina contesta.

Escuche una voz firme, preguntando:

Los principios de la política exterior de México, siglos XX y XXI

- Nombre y cargo que desempeña en la embajada de México
- Pascual Martínez Duarte, Agregado Cultural, Segundo Secretario,
- ¿Cuántos asilados mexicanos hay en la embajada?
- Los mexicanos no son asilados; respondí, los mexicanos que tenemos registrados en el Consulado los estamos llamando para informales que viene un avión de México, en el cual se pueden regresar, y otros mexicanos se han reportado a la embajada, les estamos diciendo lo mismo, que viene un avión para que puedan regresar a México;

El locutor de la ciudad de México me volvió a preguntar, reiterando su error inicial:

- ¿Cuántos asilados mexicanos tiene la Embajada?
- Le repito que los mexicanos no son asilados, ellos tienen el amparo de la extra-territorialidad, estando en la Cancillería o en la residencia del Embajada. Debo decirle que todos los mexicanos que tenemos registro en el Consulado se encuentran bien, sólo estamos esperándolos para informales la salida del vuelo y las condiciones en que pueden volar, que son: su pasaporte y sólo con una maleta, por persona.

Como el locutor no logró lo que quería, dio por terminada la conferencia. En ese momento no tenía autorización para dar información sobre la situación que prevalecía en la Cancillería, por eso fui muy parco y omití información en mis respuestas. A partir de las 9:00 horas del jueves 13 de septiembre, ya había unas cien personas preguntando por el Embajador. A cada uno se les contestaba que en unos minutos estaría en la Cancillería, pues había salido para trasladar a los miembros de la Misión Diplomática del Hotel Carrera al

Sheraton. Todos lo esperaron en el jardín de la Cancillería. El Hall de la casa, que se había habilitado como la oficina del Cónsul, yo la utilizaba para todas mis actividades. Cuando llegó el embajador ya había cerca de ciento cincuenta personas solicitando asilo. En el pasillo del edificio lo rodearon y éste dijo a los presentes:

Toda aquella persona que ha venido a solicitar asilo, por el hecho de estar en suelo mexicano, lo tienen. Si los militares respetan los acuerdos del derecho de asilo, quién lo otorga es el país que recibe, y México los recibe a todos. Vamos a iniciar las solicitudes de salvoconducto de cada uno de ustedes ante la Cancillería Chilena. Cuando los tengamos estableceremos el programa de viaje al Aeropuerto y de ahí a México.

Unos aplaudieron y otros soltaron el llanto. Generalmente el protocolo y las reglas establecidas en las convenciones que han acordado el procedimiento del asilo, nos dicen que primero se hace una entrevista al que solicita el asilo, se formula un expediente, se analizan los motivos del asilo, y se informa a la Secretaría de Relaciones Exteriores de México. Después se espera la respuesta, y es el Embajador, o en su caso el encargado de negocios de la embajada, el que califica y determina si el solicitante puede ser sujeto de asilo. Todo este proceso se realiza debido a que el solicitante podría ser un individuo bajo litigio penal que busque la salida vía asilo político.

Pero en aquel momento, tras el golpe de Estado, la muerte de Salvador Allende, la actuación de los miembros de la Junta Militar y la existencia de muertos, aumentaron el número de solicitantes. Por eso, el otorgar asilo fue una decisión de poder, entendiéndolo como esa capacidad de decidir por los demás. La disposición del embajador fue histórica, pues otorgó el asilo con la sola presencia. Algunas versiones sobre el asilo que otorgó el gobierno mexicano en Chile a

quienes se lo solicitaron, establecen que primero se llenaban formatos improvisados para tal efecto, sin embargo, el hecho fue primero de palabra, y ocurrió tal y como lo he expresado en este testimonio.

Apoyado por un grupo de ingenieros agrónomos –que se habían quedado en Chile y estaban en la Cancillería para ayudar a la Reforma Agraria chilena– nos aprestamos a repartir tarjetas en donde los solicitantes debían anotar su nombre, nacionalidad y otros datos personales, incluyendo la ocupación que desempeñaban hasta antes del golpe de Estado. Toda esa información la concentramos con la secretaria Mónica Ortiz y elaboramos cada una de las solicitudes de salvoconducto de los asilados, posteriormente las entregamos al cónsul Mendoza y Caamaño para que las gestionara en la Cancillería Chilena.

Una vez que anotaban sus datos, les pedíamos que fueran a la parte trasera de la casa, la cual era utilizada por la familia del intendente. No podíamos utilizar el jardín del frente, porque había una guardia de carabineros las veinticuatro horas resguardando la entrada y salida de personas en la Cancillería. Uno tenía que identificarse para entrar y salir. Dejarlos en el jardín del frente implicaba que la policía chilena identificara a aquellos que habían ocupado puestos en el Gobierno de la Unidad Popular. Así que los pasamos a la parte de atrás y se llenó hasta no haber un alfiler.

Con los datos recabados logramos conocer que el 16 de septiembre de 1973 había en la Cancillería 291 personas en calidad de asilados. La casa de la Cancillería estaba en un terreno con veinte metros de frente por veinte de fondo, y contaba con una construcción de 300 metros cuadrados en dos plantas. En la planta de abajo había un jardín al frente y a la entrada un pasillo que comunicaba a las escaleras; de lado izquierdo se encontraba un hall habilitado como oficina; enseguida una estancia, que se utilizaba como las oficinas generales del consulado. El garaje se utilizaba como biblioteca y



oficinas del agregado cultural. En la planta alta había tres recamaras que eran utilizadas como oficinas; un área de servicios que usaba el agregado militar y donde estaban los servicios de comunicación como el télex. La casa tenía dos baños. En la parte de atrás había una cocina-comedor, una recamara con baño, un corredor y un pequeño jardín. Esta última era el área del intendente. El jardín principal ocupaba todo el frente y seis metros de fondo. En el interior de esta casa durmieron y comieron 291 personas. ¿Cómo manejé esta situación? Decidí permanecer las 24 horas en la Cancillería con el fin atender a los asilados y resolver cualquier problema. Para organizarnos bajo cierto orden les propuse que formaran una comisión que incluyera a una o dos personas por nacionalidad, de acuerdo al número de asilados que se encontraban en el lugar. Entre todos formularían un reglamento básico con 10 puntos. Todos acordamos que deberíamos cumplirlos. Por ejemplo, a las 22.00 horas se apagaba la luz y se debería guardar silencio. Todos dormían pegaditos, y los que ocupaban un escalón de la escalera lograban cierta independencia individual.

Había dos excepciones, la oficina del Cónsul que utilizaba yo como Agregado Cultural. En esta área trabajaba atendiendo a los asilados. Les informaba cómo es México, lo que harían al llegar al país que los recibía. Eran frecuentes las dudas sobre el trabajo o el lugar donde vivirían, ello les causaba incertidumbre. Había personas que esperaban hasta las 2:00 de la madrugada para que los recibiera y les diera una respuesta sobre cómo vivirían en el nuevo país.

En la segunda área estaba el télex y la oficina del agregado militar, la cual debido a las circunstancias era compartida con el cónsul Mendoza. Allí se atendían las comunicaciones con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

El Cónsul Héctor Mendoza y Caamaño cuenta en su libro *Chile: surgimiento y ocaso de una utopía 1970-1973, Testimonio de un diplomático mexicano*, en el capítulo III, página 98, que se presentó el martes 27

Los principios de la política exterior de México, siglos XX y XXI

de agosto, y estableció su regreso dos semanas después, el martes 11 de septiembre. Que se percató del golpe militar cuando llegó a las oficinas de la Cancillería mexicana, alrededor de las 9 de la mañana del 11 de septiembre de 1972, y no percibió exactamente qué estaba pasado; que lo trasladó su esposa en el automóvil de su suegro, pero no encendieron la radio, ni tampoco lo había escuchado en su casa, por lo que estábamos completamente ayunos de noticias. Posteriormente menciona lo siguiente:

Cuando ingresé a la embajada, comencé a tomar las primeras providencias como nuevo encargado de la Sección Consular [...] Entre las 11 y media y las 12 menos diez, llegó el embajador Martínez Corbalá a la Cancillería ubicada entonces en la calle de Pérez Valenzuela 1631... acompañado por uno de los dos capitanes del Estado Mayor Presidencial, que fingían como guardaespaldas [...] Posteriormente describe a quienes estábamos en la embajada y sostiene [...] íbamos subiendo las escaleras que conducían al despacho del embajador cuando éste me indicó que debíamos informar inmediatamente a México de lo que estaba sucediendo, a lo que respondí que lamentablemente estábamos en total incomunicación, ya que ni las líneas telefónicas ni el télex funcionaban hacia el exterior. Solamente podían hacerse llamadas locales. Creo que ni siquiera la larga distancia local estaba funcionando.<sup>5</sup>

Me permito diferir de este hecho, que recuerdo muy bien, pues el embajador, como lo mencioné anteriormente, llegó antes de las 9:00 y desde su despacho se comunicó a México con el presidente Luis Echeverría Álvarez. A la hora que señala el cónsul Mendoza que llegó el embajador, todos, incluyendo el embajador, estábamos

---

<sup>5</sup> Héctor Mendoza y Caamaño *Chile: surgimiento y ocaso de una utopía 1970-1973, Testimonio de un diplomático mexicano*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2004, pp. 99-100.

en la azotea del edificio y observábamos que dos aviones sobrevolaban el espacio aéreo del edificio de La Moneda, y a las 12:00 en punto lanzaron en dos ocasiones bombas teledirigidas, que entraron por las ventanas del segundo piso, donde estaba el despacho del Presidente Allende.

Me resulta difícil creer que, en esos días aciagos, casado con una mujer chilena, viviendo en la casa de los padres de su esposa, el Cónsul Mendoza no tuvieran conocimiento de lo que se estaba viviendo en Chile; además ya había tenido con anterioridad estadías en Chile. Era egresado de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y miembro del servicio exterior de carrera. Lo relatado en esta parte de libro y otras afirmaciones no corresponden con los hechos ocurridos en la Cancillería mexicana. Recuerda que: “en ese tiempo era yo Cónsul de Segunda, pero estaba acreditado como primer secretario”. Cuando se presentó el Cónsul Héctor Mendoza y Caamaño, después de que fue recibido por el embajador, fui llamado por el embajador para que hiciera la presentación del Cónsul con el personal del Consulado. Yo estaba encargado de la función del Consulado, además de la de Agregado Cultural, y llevaba el control de los gastos de Orden Social de la Embajada, que cubre los gastos de operación de la Misión. Por ese motivo ocupaba la oficina del Cónsul. Por las circunstancias del 11 de septiembre, el Cónsul Mendoza y Caamaño no realizó actividades consulares, ni se presentó en la oficina que estaba ubicada a la entrada del edificio que ocupaba la Cancillería de la Embajada de México.

Como sabemos, el ejercicio de la memoria es en principio selectiva, los hechos recuperados suelen contribuir a la construcción de hechos significativos para quien los evoca. Por tanto, la memoria es en sí una construcción de sí mismo a partir de la experiencia del sujeto que la enuncia y de su situación presente al momento de la escritura. El Cónsul Mendoza, como lo mencioné antes, se reincorporó

al servicio el 11 de septiembre. En las circunstancias apremiantes del momento, él no pudo asumir sus funciones como encargado del consulado, de hecho, se habían cancelado los trámites consulares. Incluso, su oficina la ocupaba yo, pues estaba en ese momento comisionado para atender los asuntos consulares ante la Ausencia de Mendoza. El golpe de estado canceló definitivamente las actividades consulares rutinarias y se generó sobre la marcha una reorganización de funciones en la cual Mendoza quedó como comisionado de gestionar ante la Cancillería chilena los salvoconductos de los asilados. No es de extrañar que no estuviera al tanto de que ese día, cuando menciona que le informó al embajador que estábamos incomunicados, Martínez Corbalá desde muy temprano ya se había comunicado con el presidente y lo había informado a detalle. Para ese momento, en que regresó el embajador a la Cancillería, minutos antes de las 12, ya había la instrucción de preparar la condiciones para el aterrizaje de un avión mexicano, y yo mismo había transmitido las instrucciones al agregado militar, al tiempo que me daba a la tarea de buscar el paradero de la esposa del presidente Allende.

Otra de las cosas que se me encomendó fue la búsqueda del poeta Pablo Neruda. De no ser por el golpe de estado, Neruda hubiese participado en las actividades culturales que estábamos organizando en la embajada para celebrar las independencias de México y Chile. Martínez Corbalá me había entregado una carta del presidente Luis Echeverría, invitando a Neruda como huésped distinguido del Pueblo de México. Con el chofer de la embajada, el miércoles 19 de septiembre fuimos muy temprano a Isla Negra, que estaba como a 125 kilómetros de Santiago de Chile. Allí intentamos obtener de los empleados de su casa alguna noticia sobre su paradero. Ellos no proporcionaron información, así que decidimos permanecer en el coche, aún era temprano y teníamos suficiente tranquilidad, pues para ese entonces el toque de queda se había extendido hasta las ocho de la

noche. El chofer de la embajada, quien había estado más veces que yo en esa casa, entró para conversar con los empleados. Ellos se reunieron y valoraron que nuestra intención era ayudar a Neruda, por lo que nos informaron que el poeta estaba en el Hospital Santa María. En el hospital lo negaron, pues se había registrado con otro nombre. De la embajada mi secretaria me decía que el vuelo de Aeroméxico estaba listo para salir. Luego de un rato reconocieron que allí se encontraba Neruda. Matilde, su esposa, nos permitió la entrada y pude entregarle la carta del presidente. Él la leyó, y lloró: “Todavía tengo amigos que pueden ayudarme” –nos dijo–. A lo que le propuse: “Si usted maestro aceptara que el embajador viniese para hablar con usted y definir los detalles del viaje...” El aceptó y se lo comuniqué directamente al embajador de manera que ambos regresamos al hospital. El embajador le propuso salir de Chile el jueves 20, pero no fue posible, el propio Neruda le dijo a Martínez Corbalá: “Señor embajador, yo me siento muy cansado, yo si acepto irme, pero no me gustaría irme, como usted lo marca, el día de mañana, porque no lo dejamos hasta el lunes”. Ese día acordaron la salida y el poeta le entregó varias pertenencias personales, entre ellas los manuscritos que corresponden al libro *Confieso que he vivido*. El embajador me entregó sus pertenencias mismas que al llegar a la embajada las puse en su caja fuerte. Por su parte, el embajador Martínez Corbalá recibió indicaciones de regresar a México en el siguiente vuelo.

El 19, Matilde nos pidió un medicamento para Neruda que inmediatamente solicitamos a México, de manera que al día siguiente ya había llegado vía área a Santiago, y personalmente lo entregue a Matilde Urrutia. Sin embargo, la noche del domingo 23 Pablo Neruda murió.

El embajador salió de Chile el lunes 24 por la noche. Yo me quedé con la responsabilidad de atender a los asilados dentro de la Cancillería, donde para ese momento ya vivían 523 personas en un

espacio de aproximadamente 300 metros cuadrados de construcción, y pese a que contábamos con un jardín al frente, no lo usábamos por la presencia de carabineros rodeando la embajada. Mi trabajo tenía que ver con la logística de las comidas, pues la cocina tenía que funcionar las 24 horas para dar de comer por turnos a los asilados. También atendía sus dudas y con una secretaria formulábamos las peticiones de salvoconductos que el Cónsul Mendoza y Caamaño tramitaba ante la Cancillería chilena.

Otra parte muy importante de mi labor era organizar y supervisar el programa de convivencia de los asilados. Sólo había dos baños y medio, e incluso los espacios para descansar eran escasos ante la cantidad de personas. Era necesario contar con una buena organización interna. Mi oficina como agregado cultural estaba en uno de los garajes de la casa y ahí tenía una pequeña biblioteca que se enriqueció con los libros de todos los trabajadores de la embajada. A todos los asilados se les entregó un libro, mismo que intercambiarían una vez que lo leyeran. Asimismo, los asilados elegían a un representante según el país de origen, y el número de los asilados con los que se discutían las peticiones y se vigilaba el orden y la seguridad. Teníamos un reglamento interno para garantizar el buen funcionamiento de la Cancillería. Yo vivía allí, y mi trabajo era permanente durante dieciocho horas al día.

Una de las historias que recuerdo ocurrió la noche del día 17 de septiembre, cuando Laura Angélica Cuadra, una asilada, entró en trabajo de Parto. Entre los asilados había médicos que se ofrecieron para atenderla. Pero no contábamos con el instrumental. Con un salvoconducto pedí a los guardias de la entrada que me permitieran salir, pues aquello era una emergencia médica. En el trayecto al hospital fui detenido y sometido por los militares, quienes me bajaron del auto y me tiraron al suelo por violar el toque de queda. Afortunadamente me dejaron terminar mi encomienda,

de manera que, en la madrugada del 18 de septiembre, el día de la independencia chilena, nació un varón en la Cancillería al que le pusieron por nombre Gonzalo Salvador Benito Carabantes Cuadra, nombre en honor al embajador mexicano, al presidente chileno y al prócer mexicano Benito Juárez. Éstos y otros recuerdos son parte de mi vida, alimentan mi memoria sobre Chile en aquellos tiempos difíciles. Como lo dijo Pablo Neruda en uno de sus poemas: “No hay pura luz”

*No hay pura luz  
ni sombra en los recuerdos:  
éstos se hicieron cárdena ceniza  
o pavimento sucio  
de calle atravesada por los pies de las gentes  
que sin cesar salía y entraba en el mercado.*

*Y hay otros: los recuerdos buscando aún qué morder  
como dientes de fiera no saciada.  
Buscan, roen el hueso último devoran  
este largo silencio de lo que quedó atrás.*

*Y todo quedó atrás, noche y aurora,  
el día suspendido como un puente entre sombras,  
las ciudades, los puertos del amor y el rencor,  
como si al almacén la guerra hubiera entrado  
llevándose una a una todas las mercancías  
hasta que a los vacíos anaqueles  
llegue el viento a través de las puertas deshechas  
y haga bailar los ojos del olvido.*

*Por eso a fuego lento surge la luz del día,  
el amor, el aroma de una niebla lejana  
y calle a calle vuelve la ciudad sin banderas  
a palpar tal vez y a vivir en el humo.*

Los principios de la política exterior de México, siglos XX y XXI

*Horas de ayer cruzadas por el hilo  
de una vida como por una aguja sangrienta  
entre las decisiones sin cesar derribadas,  
el infinito golpe del mar y de la duda  
y la palpitación del cielo y sus jazmines.*

*¿Quién soy Aquél? Aquel que no sabía  
sonreír, y de puro enlutado moría?  
Aquel que el cascabel y el clavel de la fiesta  
sostuvo derrocando la cátedra del frío?*

*Es tarde, tarde. Y sigo. Sigo con un ejemplo  
tras otro, sin saber cuál es la moraleja,  
porque de tantas vidas que tuve estoy ausente  
y soy, a la vez soy aquel hombre que fui.*

*Tal vez es éste el fin, la verdad misteriosa.*

*La vida, la continua sucesión de un vacío  
que de día y de sombra llenaban esta copa  
y el fulgor fue enterrado como un antiguo príncipe  
en su propia mortaja de mineral enfermo,  
hasta que tan tardíos ya somos, que no somos:  
ser y no ser resultan ser la vida.*

*De lo que fui no tengo sino estas marcas crueles,  
porque aquellos dolores confirman mi existencia.*

Puedo seguir narrando hechos, hurgando en la memoria a lo largo de varios periodos que viví, y que suelo diferenciar después del 11 de septiembre, cada día del año 73, del año 74, cada uno de ellos tuvo características distintas en mis recuerdos, pero hasta aquí me detengo porque como diría Neruda, a fuego lento surge la luz del día.



## Bibliografía

*El último discurso de Salvador Allende en el Golpe de Estado difundido por Radio Magallanes* en: <http://rvl.uv.cl/noticias/5608-el-ultimo-discurso-de-salvador-allende-en-el-golpe-de-estado-difundido-por-radio-magallanes>

Mendoza y Caamaño, Héctor, *Chile: surgimiento y ocaso de una utopía 1970-1973, Testimonio de un diplomático mexicano*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2004.

Moreno Pino, Ismael, *La diplomacia, Aspectos teóricos y prácticos de su ejercicio profesional*, México, Fondo de Cultura Económica, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2001.

Paul Latorre, Adolfo Capitán de Fragata, “Unitas y la seguridad hemisférica”, *Revista de Marina*, en <https://revistamarina.cl/revistas/1985/4/apauull.pdf>



Difusión  
Cultural y  
Extensión  
Universitaria