

Cien años de política exterior mexicana.
De Francisco I. Madero a Enrique Peña Nieto.
Momentos trascendentes, de Juan Carlos Mendoza

Pedro González Olvera*

Si nos viéramos obligados a enumerar los temas que en las tres últimas décadas más han despertado el interés de académicos, investigadores, comentaristas, diplomáticos y público no especializado, sin duda entre los primeros lugares estaría la política exterior de México, que durante mucho tiempo se consideró asunto de especialistas y coto cerrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Además, era uno de los que más consenso despertaba en cuanto a las acciones que el gobierno desarrollaba, pero ahora se ha vuelto una cuestión que se encuentra no sólo entre las prioridades de la “comentocracia” y de los expertos, sino a diario en los medios informativos de todo tipo e incluso en las novedosas redes sociales, donde se discuten sus aciertos o sus errores.

Ello se debe a lo que ya hace tiempo se dio en llamar la internalización de los asuntos internacionales; es decir, la inclusión de los temas que saltan las fronteras nacionales en el caudal de políticas que llevan a cabo gobierno y entidades privadas y que llaman la atención del público nacional.

En consecuencia, se han multiplicado los estudios y análisis sobre los asuntos internacionales por sí mismos y por aquellos en los que México ha tenido que ver a lo largo de la historia, es decir, su política exterior. Es el caso del libro que ahora nos ocupa y que cuenta ya con una segunda edición revisada y ampliada, *Cien años de política exterior mexicana. De Francisco I. Madero a Enrique Peña Nieto. Momentos trascendentes*, del diplomático mexicano Juan Carlos Mendoza Sánchez, en el que se hace un recuento de los episodios “estelares” del quehacer de los gobiernos mexicanos respecto a su actuación en el ámbito internacional y a las diversas formas en que se ha dado la interacción entre las esferas de las políticas interna y externa y viceversa.

El autor asegura que su libro tiene la intención de destacar sólo los aspectos positivos de la diplomacia mexicana, por lo que no se encontrarán en él explicaciones

* Licenciado en Relaciones Internacionales por la UNAM. Profesor adscrito al Sistema de Universidad Abierta de la FCPYS-UNAM y miembro de carrera del Servicio Exterior Mexicano adscrito a Barcelona. Correo electrónico: gonzalezo52@hotmail.com

sobre los momentos históricos que se analizan con más holgura; acepta que su trabajo no presenta hipótesis novedosas, ya que se trata de un esfuerzo de reflexión personal “sobre la importancia que tiene el conocimiento de nuestro pasado histórico en el trabajo que los diplomáticos mexicanos realizan cotidianamente en las embajadas, en los consulados, y en las misiones ante los organismos internacionales”.¹

Es decir, se trata de una visión de la política exterior desde la perspectiva de un diplomático. Conviene señalar que, a pesar de lo dicho, a lo largo del texto se señalan y subrayan las vinculaciones entre contexto histórico, escenario internacional y acciones de política exterior, además de que, en opinión del autor, si antes la política exterior se desprendía de las decisiones de un solo hombre, el presidente de la República, en el momento actual, con la aparición de contrapesos a su poder omnímodo, se trata de la creación y ejecución de un colectivo antes que de la iniciativa de un individuo, por más brillante que éste pueda ser y sin dejar de reconocer que la titularidad de la SRE ha sido ocupada en diversas ocasiones por personalidades de inteligencia privilegiada.

Como quiera que sea, el libro en comento ofrece a todos los interesados en el estudio y conocimiento de las relaciones de nuestro país con el exterior una guía que nos lleva de la mano, como ya se dijo, por los eventos que más han impactado al pueblo mexicano en el proceso de consolidación de su conciencia nacional o, si se desea, de consolidación del sentimiento de pertenencia a un grupo social determinado durante los últimos 100 años.

Para lograr su cometido, Juan Carlos Mendoza se vale, por una parte, de los postulados teóricos del Realismo Político, teoría basada en conceptos como poder e interés nacional, pues eso le da la oportunidad de acercarse con mayor certeza explicativa a la más importante relación de México: la que tiene con Estados Unidos, que de muchas maneras ha determinado el rumbo de la política exterior mexicana, casi siempre en una posición defensiva y pocas, muy pocas, caminando de la mano con ellos.

Por otro lado, los momentos estelares son definidos a partir de criterios muy específicos: episodios clave en la formación de la ideología de la Revolución Mexicana dieron prestigio generalizado a México, aportaron a la seguridad y la soberanía nacionales, fortalecieron la cooperación internacional en apoyo a países en desarrollo y beneficiaron el desarrollo y la defensa de los intereses de nuestro país.

Se trata no de conocer por conocer, sino de contar, como requisito imprescindible para realizar un mejor trabajo, con una clara imagen de lo que pasa en los escenarios

¹ Juan Carlos Mendoza, *Cien años de política exterior mexicana. De Francisco I. Madero a Enrique Peña Nieto. Momentos trascendentes* (pról. de Patricia Galeana), Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Grupo Editorial Cenzontle, México, 2014, p. 24.

internos e internacionales, de donde se desprende un buen consejo para los diplomáticos, sean o no de carrera:

la lectura del escenario internacional no debe realizarse en la soledad de una oficina, ni en el cubículo de un académico por más brillante que sea, porque la ideología y la soledad invariablemente incrementan el margen de error. Por eso es más recomendable trabajar de manera colegiada y tomando ventaja de los informes que la red de embajadas, misiones y consulados suministran a la Cancillería.²

Desde luego, se trata de un consejo con el que seguro más de uno no estará de acuerdo, pero que debe tomarse muy en serio en cualquier ministerio de Asuntos Exteriores, sobre todo si nos atenemos al hecho de que Juan Carlos Mendoza ha participado de forma activa tanto en el campo académico como en el de la práctica y sabe de lo que habla.

En el libro que se reseña subyace la hipótesis de que el siglo xx no se inició con el primer día de enero de 1901, sino que más bien lo hizo con la irrupción del movimiento revolucionario encabezado por Madero, en 1910 y, al menos para México, habría terminado en el año 2012, cuando después de una docena de años de gobiernos de alternancia, el Partido Revolucionario Institucional volvió al poder o, sea dicho de paso, el libro en esta edición estudia un periodo de más de 100 años.

Así, si el siglo xix fue el de los recorridos por senderos que llevaron a la formación de esa conciencia por hechos que hicieron que los mexicanos estuvieran siempre a la defensiva ante los continuos ataques y agresiones que provenían del exterior, en particular de nuestro vecino del Norte, el siglo xx y lo que va del xxi (ahora sí en términos cronológicos) fueron y son de la acción positiva, de la presencia activa en los foros internacionales, de la presentación de iniciativas, de defensa de las mejores causas de la humanidad en momentos críticos, y eso que casi de manera invariable se tuvo encima a Estados Unidos: no fuera a ser que nos saliéramos del rumbo natural de nuestra pertenencia a su esfera de influencia.

Para Juan Carlos Mendoza es inevitable mencionar ese factor principal en nuestra política exterior. Poco después de que inició el gobierno de Francisco I. Madero se sintió la presencia ominosa de un personaje que salta de las páginas más sucias de la historia de las relaciones entre México y Estados Unidos: el embajador Henry Lane Wilson que, al lado de otro personaje igual de deleznable, Victoriano Huerta, conspiró para derrocar al presidente legítimo.

Más tarde vino la ocupación del puerto de Veracruz bajo un pretexto nimio que afectó al mandatario golpista, pero por igual a la soberanía nacional; la respuesta

² *Ibidem*, p. 39.

implícita a esta afrenta y a otras conductas estadounidenses que, bajo el paraguas de la Doctrina Monroe, suponían en los hechos amenazas a la independencia de México, vino por parte del presidente Carranza en el discurso que pronunció en 1918 ante el Congreso, transformado de inmediato en la doctrina que lleva su nombre y que se constituyó en uno de los soportes principales de la actuación de México en complicados escenarios internacionales de la primera mitad del siglo xx.

La cadena de hechos que se enmarcan en la relación bilateral con Estados Unidos sigue en ese tenor; por ejemplo, el autor resalta la firma de los Convenios de Bucareli por parte del gobierno de Álvaro Obregón, pero las sucesivas administraciones mexicanas aprendieron a moverse en una delgada línea que en otro momento y en otro espacio el desaparecido analista y diplomático Carlos Rico Ferrat llamó “los márgenes de influencia” que abre la política interna estadounidense.

Gracias a este aprendizaje, pero sobre todo a la voluntad expresa de no someterse a los designios de esa política estadounidense, la política exterior abrió caminos para que nuestro país se consolidara como un actor relevante en el mundo no mediante el poder y las armas, sí a través del manejo del derecho internacional en beneficio de la paz y la seguridad planetarias.

De este medio ambiente surgió otra doctrina, la Estrada, erigida como el otro pie sobre el cual descansó por mucho tiempo la política exterior de México, tiempo en el cual, de acuerdo con Juan Carlos Mendoza, se sucedieron los gobiernos de la Revolución Mexicana.

Abundan las actuaciones que en su momento fueron fundamentales en el proceso que llevó a dar lustre a la política exterior mexicana y que el autor despliega con acierto, como demuestra la relevancia de la participación en la Sociedad de Naciones, organismo al que no se invitó a México bajo el argumento de que su movimiento revolucionario lo catalogaba como un país en problemas, pero en donde, una vez aceptado su ingreso, dio cuantiosas muestras del respeto que los Estados deben al derecho internacional: en la defensa de Etiopía invadida de forma artera por la Italia fascista, en el rechazo a la anexión de Austria por parte de la Alemania nazi y en el apoyo a ultranza de la República Española, agredida por un levantamiento militar y los ejércitos de las potencias nazi-fascistas.

En la misma época, la relación con Estados Unidos fue manejada con maestría por el gobierno de Lázaro Cárdenas durante la expropiación petrolera, justo como dice el autor del libro, con el más que acertado análisis del momento por el que pasaban las relaciones internacionales y los nichos de oportunidades que se le abrían al gobierno mexicano para tomar una medida de esa naturaleza.

Del mismo modo, el autor pasa revista a algunos hechos importantes acaecidos en el Continente Americano en los que México participó con una conducta enérgica: por ejemplo, la creación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, que fue

un dolor de cabeza, instigado por los estadounidenses, debido a las atribuciones intervencionistas que se le quisieron dar y que fueron sólo en parte (por mala fortuna) cercenadas por la presión mexicana; y el Tratado de Tlatelolco, por el cual los países latinoamericanos se comprometieron a no contar con armas nucleares y las grandes potencias a no nuclearizar la zona con armas de este tipo, en lo que se considera uno de los mejores logros en la historia de la diplomacia mexicana.

En los años setenta, en un medio que iba en camino de una relativa distensión de la pugna bipolar, surgió con fuerza el Tercer Mundo y con él la política mexicana de alianza con las causas de este heterogéneo grupo con propuestas como la Carta de Deberes y Derechos de los Estados, la Zona Económica Exclusiva, la Cumbre de Cancún o el Diálogo Norte-Sur y el Plan Mundial de Energéticos, la defensa de los movimientos revolucionarios en América Central, sobre todo en Nicaragua y El Salvador o, ya en el plano de la cooperación internacional, como donante y no como receptor, el Pacto de San José, para otorgar precios preferenciales a las naciones centroamericanas en sus compras de petróleo a los dos países signatarios del acuerdo.

El autor sostiene que después de esto llegó el fin de los gobiernos de la Revolución Mexicana y el arribo de los gobiernos neoliberales, con el sello tanto del Partido Revolucionario Institucional como del Partido Acción Nacional, cuando se iniciaron los 12 años de la alternancia y con ellos una acusada primacía de los asuntos económicos internacionales y de la relación con Estados Unidos.

Desde luego ni el autor del libro ni este reseñista sostienen que fueran los dos únicos temas trascendentales de la política exterior de México de esos años, pues no en balde hubo incluso una decisión expresa de diversificar las relaciones internacionales del país y, todavía en el gobierno de Miguel de la Madrid, se dio un último impulso a la política de pacificación de los conflictos centroamericanos con la formación del Grupo Contadora, que después evolucionó hasta formar el Grupo de Río y que representó un intento de trabajar de manera conjunta con los vecinos del Sur sin la interferencia del vecino norteño, afectando por supuesto la buena relación con éste.

Lo que sí es claro es que a partir de estos gobiernos y con el proceso de globalización encima se creyó fundamental afinar instrumentos económicos que impulsaran el desarrollo de México, o sea, poner la política exterior bajo la batuta de las necesidades económicas. De ahí que se multiplicaran los tratados de libre comercio, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte en primer lugar no por cronología, sino por importancia; que se ingresara a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y se empezara a ver a Estados Unidos ya no como una amenaza, sino en un nuevo papel: el de fuente de oportunidades económicas y comerciales.

En parte eso fue una realidad; las exportaciones mexicanas hacia Estados Unidos y Canadá crecieron de manera exponencial y el país se convirtió en uno de sus principales

socios económicos, pero al mismo tiempo surgieron con más fuerza que nunca dos temas de controversia irreductible, con sus distintas ramificaciones y particulares complicaciones: el narcotráfico y la migración. Ello, sin dejar de mencionar conflictos o enojos por la falta de apoyo mexicano a la aventura estadounidense en Irak.

En la actualidad tenemos un nuevo programa de política exterior que quiere hacer de México, como ya sucedió en la segunda postguerra mundial, un actor con responsabilidad, para lo cual se manejan asuntos regionales y temáticos que se cruzan de continuo, que no tiene sentido detallar en esta reseña pero que Juan Carlos Mendoza hace en su libro.

Lo que sí vale la pena resaltar son las ideas que el autor presenta para manejar las relaciones con nuestro principal socio y al propio tiempo primer vivero de problemas. Se trata de un actor con el que hemos oscilado entre periodos de cooperación y periodos de conflicto, más los segundos que los primeros, diría este reseñista, y al que es inevitable tener como vecino, por lo que debemos todavía perfeccionar los métodos usados para sobrellevar la relación bilateral.

Debe asumirse que Estados Unidos visualiza a México en toda época y situación bajo la perspectiva de sus intereses; ni amistad ni ninguna otra consideración pesan más que sus intereses, tal y como lo han hecho saber de manera reiterada algunos de nuestros representantes diplomáticos en ese país. Así, el autor propone a los profesionales vinculados en la relación bilateral las reglas que siguen para lograr una mejor convivencia bilateral: respeto a la soberanía, mexicana desde luego; soluciones comunes a problemas comunes; eliminación de sorpresas; fortalecimiento de las instituciones y de los actores y visión de largo plazo.

Resaltemos, por último, que el libro de Juan Carlos Mendoza no es un tratado por la amplitud del periodo y los temas que toca, pero tampoco se queda en los límites de un manual por los juicios críticos que aporta en cada parte en que dividió su estudio; representa por ello una muy útil herramienta, lo mismo para académicos que para diplomáticos y tomadores de decisiones en otras áreas de la administración pública nacional o local.

Juan Carlos Mendoza, *Cien años de política exterior mexicana. De Francisco I. Madero a Enrique Peña Nieto. Momentos trascendentes* (pról. de Patricia Galeana), Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Grupo Editorial Cenzontle, México, 2014, 239 pp.