

**EMBAJADORES  
DE ESTADOS UNIDOS EN  
MÉXICO  
DIPLOMACIA DE  
CRISIS Y OPORTUNIDADES**

**ROBERTA LAJOUS, ERIKA PANI,  
PAOLO RIGUZZI Y MARÍA CELIA TORO  
(COORDINADORES)**

EL COLEGIO DE MÉXICO  
SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

EMBAJADORES DE ESTADOS UNIDOS EN MÉXICO  
DIPLOMACIA DE CRISIS Y OPORTUNIDADES



SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

Secretario de Relaciones Exteriores MARCELO EBRARD CASAUBON

Subsecretaria de Relaciones Exteriores CARMEN MORENO TOSCANO

Directora Ejecutiva de la AMEXCID LAURA ELENA CARRILLO CUBILLAS

Director General del Instituto Matías Romero ALEJANDRO ALDAY GONZÁLEZ

Director del Centro de Investigación Internacional MIGUEL ÁNGEL VALVERDE  
LOYA

Directora de Producción Editorial MARÍA CONSTANZA GARCÍA COLOMÉ

EL COLEGIO DE MÉXICO

Presidenta

SILVIA ELENA GIORGULI SAUCEDO

Secretario general  
GUSTAVO VEGA CÁNOVAS

Coordinadora general académica ANA COVARRUBIAS

Secretario académico  
PATRICIO SOLÍS GUTIÉRREZ

Secretario administrativo  
ADRIÁN RUBIO RANGEL

EMBAJADORES DE ESTADOS UNIDOS EN MÉXICO  
DIPLOMACIA DE CRISIS Y OPORTUNIDADES

Roberta Lajous  
Erika Pani  
Paolo Riguzzi  
María Celia Toro  
(coordinadores)



**AMEXCID**  
AGENCIA MEXICANA DE COOPERACION  
INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO



INSTITUTO  
MATÍAS  
ROMERO



**RELACIONES EXTERIORES**  
SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES



327.7207309  
E53

Embajadores de Estados Unidos en México : diplomacia de crisis y oportunidades /  
Roberta Lajous, Erika Pani, Paolo Riguzzi, María Celia Toro, coordinadores. – 1ª ed.  
– Ciudad de México : El Colegio de México : Secretaría de Relaciones Exteriores, 2021.

369 p. ; 23 cm.

ISBN 978-607-564-302-1 (Colmex)

ISBN 978-607-446-187-9 (SRE)

1. Embajadores – Estados Unidos – Historia. 2. México – Relaciones exteriores – Estados Unidos – Historia. 3. Estados Unidos – Relaciones exteriores – México – Historia. 4. México – Política y gobierno – Siglo XX. 5. México – Política y gobierno – Siglo XXI. 6. Estados Unidos – Política y gobierno – Siglo XX. 7. Estados Unidos – Política y gobierno – Siglo XXI. I. Lajous, Roberta, coord. II. Pani, Erika, coord. III. Riguzzi, Paolo, coord. IV. Toro, María Celia, 1957-, coord.

*Embajadores de Estados Unidos en México. Diplomacia de crisis y oportunidades* Ana Rosa Suárez Argüello, Amy S. Greenberg, Marcela Terrazas y Basante, Erika Pani, Emmanuel Heredia González, Luis Barrón, María del Carmen Collado, Paolo Riguzzi, Blanca Torres, Soledad Loaeza, Ana Covarrubias Velasco, Miguel Ruiz-Cabañas Izquierdo, Roberta Lajous, Mario Arriagada Cuadriello y María Celia Toro

Coordinadores: Roberta Lajous, Erika Pani, Paolo Riguzzi y María Celia Toro

Primera edición impresa, 2021

Primera edición electrónica, 2021

D. R. © Secretaría de Relaciones Exteriores

Plaza Juárez 20

Col. Centro

Alcaldía Cuauhtémoc

0610, Ciudad de México, México

[www.gob.mx/sre](http://www.gob.mx/sre)

D. R. © El Colegio de México, A. C.

Carretera Picacho Ajusco núm. 20

Ampliación Fuentes del Pedregal

Alcaldía Tlalpan

14110, Ciudad de México, México

[www.colmex.mx](http://www.colmex.mx)

ISBN impreso 978-607-564-302-1 (Colmex) ISBN impreso 978-607-446-187-9 (SRE) ISBN electrónico 978-607-564-325-0 (Colmex) ISBN electrónico 978-607-446-194-7 (SRE)

Conversión gestionada por:

Sextil Online, S.A. de C.V./ Ink it® 2021.

+52 (55) 52 54 38 52

[contacto@ink-it.ink](mailto:contacto@ink-it.ink)

[www.ink-it.ink](http://www.ink-it.ink)

# ÍNDICE

*Presentación* MARCELO EBRARD

*Palabras preliminares* SILVIA E. GIORGULI

*Introducción* Roberta Lajous, Erika Pani, Paolo Riguzzi y María Celia Toro

*Joel R. Poinsett. La intromisión en los asuntos mexicanos* ANA ROSA SUÁREZ  
ARGÜELLO

*Nicholas Trist. Diplomático sin autorización* AMY S. GREENBERG

*Miseria hacendaria y crisis revolucionaria: espacios para una “diplomacia de la anexión”*. La gestión de James Gadsden en México (1853-1856) MARCELA  
TERRAZAS Y BASANTE

*La crisis como oportunidad.* John Forsyth Jr., Robert M. McLane y Thomas Corwin  
ERIKA PANI

*Una negociación en dos tiempos.* John W. Foster y el reconocimiento del gobierno  
de Porfirio Díaz, 1876-1878

EMMANUEL HEREDIA GONZÁLEZ

*Estabilidad primero e inversionistas después.* Henry P. Fletcher, embajador de  
Estados Unidos en México durante la Primera Guerra Mundial LUIS BARRÓN

*Dwight W. Morrow. El viraje hacia la negociación (1927-1930)* MARÍA DEL  
CARMEN COLLADO

*Josephus Daniels. Las expropiaciones mexicanas y el manejo de la relación  
bilateral (1936-1940)* PAOLO RIGUZZI

*El embajador George S. Messersmith. La colaboración México-Estados Unidos  
durante la Segunda Guerra Mundial* BLANCA TORRES

*Francis B. White. La convicción intervencionista* SOLEDAD LOAEZA

*Thomas C. Mann y la política de México hacia Cuba. El difícil camino hacia el  
acuerdo para disentir* ANA COVARRUBIAS VELASCO

*John Gavin. Actor y diplomático* MIGUEL RUIZ-CABAÑAS IZQUIERDO

*John D. Negroponte y James R. Jones. El Tratado de Libre Comercio de América del  
Norte (TLCAN) (1991-1993)* ROBERTA LAJOUS

*Carlos Pascual. La Iniciativa Mérida y WikiLeaks* MARIO ARRIAGADA  
CUADRIELLO y MARÍA CELIA TORO

*Siglas y referencias*

*Semblanzas*

# PRESENTACIÓN

MARCELO EBRARD

Estudiar y comprender al interlocutor —sus intereses, expectativas y cultura— es la esencia de la tarea diplomática. Así nos lo dijo, con toda seriedad, uno de los maestros más respetados de mi generación en el primer curso de Relaciones Internacionales en El Colegio de México, allá por 1977. Y añadió que esa afirmación para México siempre tenía su primera y más estratégica aplicación, de manera imperativa, en el caso de Estados Unidos de América.

En efecto, México ha sido y es el “especialista en Estados Unidos”, como dirían los cancilleres del G-20 en alguna de las reuniones preparatorias para el encuentro entre los jefes de Estado en 2019. Especialista a fuerza de pasar por invasiones, pérdida de territorio, encuentros y desencuentros con la nación más poderosa del mundo, que, además, es nuestra vecina.

Puede decirse que se trata del país cuyas instituciones, sociedad, historia y presencia en el mundo son las más estudiadas para el ejercicio y la orientación de la política exterior mexicana. Sin embargo, faltaba una pieza crítica en el rompecabezas que se ha venido integrando en dos siglos de vida independiente de México. Así me lo hizo notar en una espléndida conversación la estimada embajadora Roberta Lajous hace apenas unos meses: no contábamos con una visión propia, sistematizada, del comportamiento de los principales embajadores estadounidenses en nuestro país, especialmente en las coyunturas históricamente relevantes. Por evidente que pudiera parecer, no teníamos semejante recuento, tan indispensable, en el repertorio de los “especialistas en Estados Unidos”.

A partir de entonces, Roberta Lajous, Erika Pani, Paolo Riguzzi y María Celia Toro se dieron a la tarea de invitar, con el apoyo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, a especialistas de prestigiosas instituciones —como El Colegio de México, la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Mora, entre otras—, además de a testigos que han sido también actores en diferentes momentos, para elaborar una pieza del rompecabezas, faltante hasta ahora, cuando ya se nos presenta con el título: *Embajadores de Estados Unidos en México. Diplomacia de crisis y oportunidades*. Doy mi reconocimiento a los coordinadores de esta obra colectiva.

Han participado asimismo como autores: Mario Arriagada, Luis Barrón, Ana Covarrubias Velasco, María del Carmen Collado, Amy S. Greenberg, Emmanuel Heredia González, Soledad Loaeza, Miguel Ruiz-Cabañas Izquierdo, Ana Rosa Suárez Argüello, Marcela Terrazas y Basante y Blanca Torres, a quienes

agradezco profundamente por su interés y dedicación para hacer posible este proyecto en tan corto tiempo.

Asimismo, debe reconocerse el entusiasta respaldo de El Colegio de México y, en especial, de su presidenta, Silvia Giorguli.

Si bien el rompecabezas al que aludo aún no está terminado, no me cabe duda de que el presente texto nos permite avanzar mucho.



## PALABRAS PRELIMINARES

SILVIA E. GIORGULI

*Presidenta de El Colegio de México*

La conmemoración de los doscientos años de la consumación de la independencia de México abre un espacio para revisar los procesos sociales, económicos, políticos y culturales que han definido a nuestro país a lo largo de dos siglos. La relación con Estados Unidos es un referente constante en nuestra historia —ya sea como vecino antagónico, incómodo o distante; por los espacios de colaboración e intercambio comercial y cultural, o por la población migrante que compartimos—. Debido a la centralidad de los vínculos entre México y Estados Unidos, recibimos con entusiasmo el reto que nos plantearon el canciller Marcelo Ebrard y la embajadora Roberta Lajous para convocar a expertos de diversas áreas del conocimiento a partir de una colaboración entre la Secretaría de Relaciones Exteriores y El Colegio de México, a fin de narrar esta vinculación desde la experiencia de los embajadores estadounidenses en México. Con la coordinación de Roberta Lajous, Erika Pani, Paolo Riguzzi y María Celia Toro, participó un grupo diverso compuesto por historiadores, internacionalistas y diplomáticos. De las discusiones conjuntas resultaron los catorce capítulos de este libro que incluyen tanto la perspectiva estrictamente histórica como la interpretación de la diplomacia en México hecha por los estudiosos.

La lectura que ofrecen los diversos autores ilustra con elocuencia tanto la interconexión en la historia de ambos países como la constancia en los temas a lo largo de las dos centurias alcanzadas por el México independiente. La compleja gestión de la frontera que compartimos, las relaciones comerciales, la gobernanza migratoria y la posición de ambos países frente al resto de América Latina y, en especial, frente a Centroamérica y Cuba, entre otros, son temas recurrentes que se reinventan con matices diversos a lo largo del tiempo. Fueron y siguen siendo parte central de la agenda bilateral. La experiencia de los embajadores estadounidenses en México y su interacción con diversos actores políticos nacionales dan cuenta también de la vinculación cercana entre la agenda bilateral y hechos internacionales como las guerras mundiales o la Guerra Fría. En fin, seguramente, el lector interesado convertirá este libro en un referente, por los elementos que aporta para entender el contexto actual y —

literalmente— de dónde venimos, así como para anticipar, de alguna manera, los retos y puntos más complicados en esta intensa relación bilateral.

Quisiera agregar un último comentario: además de los temas específicos en la agenda de la relación bilateral, la mirada a través de la experiencia de los embajadores estadounidenses permite evaluar otras características que han orientado el rumbo de esta relación. La personalidad particular de los actores centrales —los embajadores—; sus características —de dónde vienen, el dominio del español, su experiencia internacional previa, entre otros—; su relación con el gobierno federal estadounidense, así como su capacidad de tener una lectura precisa de la realidad mexicana y de la lógica de la clase política de nuestro país son todos elementos que definen la intensidad y la calidad de la relación y de la confianza —o su ausencia—, sobre las cuales se firman acuerdos y tratados o se determinan políticas conjuntas o unilaterales.

Este volumen honra tres de las líneas de trabajo en El Colegio de México: la lectura de la historia de Estados Unidos, los estudios sobre la diplomacia desde el enfoque de las relaciones internacionales y el estudio de la relación bilateral entre México y Estados Unidos. Nuevamente agradezco el espacio de colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores; el entusiasta trabajo de coordinación de Roberta Lajous, Erika Pani, Paolo Riguzzi y María Celia Toro, y la participación de los otros autores en el volumen: Ana Suárez Argüello, Amy S. Greenberg, Marcela Terrazas y Basante, Emmanuel Heredia, Luis Barrón, María del Carmen Collado, Blanca Torres, Soledad Loaeza, Ana Covarrubias, Miguel Ruiz-Cabañas y Mario Arriagada.

Ciudad de México, 4 de agosto de 2021.

## INTRODUCCIÓN

ROBERTA LAJOUS ERIKA PANI PAOLO RIGUZZI MARÍA CELIA TORO

La relación entre naciones vecinas es inevitable y representa a menudo un factor constituyente de los Estados-nación, con un abanico de implicaciones. La relación entre México y Estados Unidos ha sido, históricamente, particularmente densa, heterogénea y trascendente. Se ha caracterizado, la mayoría de las veces, por la asimetría de poder y de recursos. Sin embargo, la diplomacia ha desempeñado un papel central para darle forma a la relación, aunque no ha sido, de manera alguna, un vehículo exclusivo: múltiples actores, individuales y colectivos, propios y ajenos —las naciones indias, las grandes potencias europeas, las autoridades estatales y locales de ambos lados de la frontera, el crimen organizado, los flujos migratorios—, públicos —el poder legislativo, agencias gubernamentales que actúan al margen de la política exterior, partidos políticos— y privados —empresas y empresarios, organizaciones sociales, cabilderos—, han incidido en una relación compleja que ha constituido el mayor desafío para la política exterior mexicana.

La presente obra colectiva analiza la actividad diplomática de los representantes de Estados Unidos en México en las coyunturas más significativas de la historia compartida, sin omitir el contexto mundial ni a los demás actores que contribuyeron a definirla.<sup>1</sup> Seleccionamos a los diplomáticos que sirvieron a su país en periodos de cambio. De éstos surgió, en algunos casos, la oportunidad para recomponer el rumbo de unos países unidos por la geografía. En otros casos no consiguieron alcanzar un entendimiento. También nos planteamos el propósito de identificar el modo como la actuación de los diplomáticos, de acuerdo con sus antecedentes y relaciones personales, influyó en el resultado de su gestión.

Una especie de leyenda negra, empapada de un nacionalismo ya rancio, oscurece nuestra percepción de lo que han hecho en México los representantes de la república vecina. Se encarna en uno de los personajes más conocidos en la historia diplomática bilateral, el embajador Henry Lane Wilson, célebre por su nefasta actuación durante la presidencia de Francisco Madero, que desembocó en el apoyo al golpe militar en contra del gobierno y su posible complicidad en los asesinatos del presidente y el vicepresidente. Su comportamiento fue del

todo anómalo y, en este sentido, poco representativo del quehacer de los diplomáticos estadounidenses en México, incluso en momentos de tensión. La injerencia de Wilson se apartó de las instrucciones del departamento de Estado en la etapa final de la presidencia de Taft, y resultó antagónica a la política de Woodrow Wilson, quien se convirtió, pocas semanas después, en presidente de Estados Unidos. Este último no reconoció al gobierno de Huerta y marginó al embajador, sin poder remplazarlo, porque eso hubiera requerido solicitar el *placet* al régimen golpista. El comportamiento del embajador no permite identificar los desafíos que el cambio de régimen en México significaba para la relación bilateral y no dice nada sobre los objetivos perseguidos por el gobierno de Estados Unidos. El papel de disrupción ejercido por Henry Lane Wilson en la relación diplomática opaca la forma como cambiaron los términos de la relación en esta coyuntura de crisis, y por ello se le excluyó en la selección de casos que abarca la presente obra.

Para arrojar luz sobre el papel de la diplomacia en la relación México-Estados Unidos, los ensayos que componen este volumen pretenden analizar, contextualizar y ponderar la actuación de algunos de los representantes estadounidense en México. Durante gran parte del siglo XIX fue política de Estados Unidos no enviar embajadores, dado que éstos habían sido, en la tradición diplomática, representantes del “soberano”, atributo que la constitución republicana negaba al presidente. Sin embargo, en 1893 Estados Unidos decidió actualizar sus relaciones con las potencias europeas —Gran Bretaña, Francia, el Imperio alemán, a las que seguiría Italia en 1894— estableciendo embajadas en sus capitales. México sería el primer país americano en recibir un embajador estadounidense en 1898. El análisis de los historiadores, internacionalistas y diplomáticos que han elaborado este libro se centra en coyunturas clave dentro de los dos siglos de historia de las relaciones oficiales, con el fin de revelar aquellos factores que contribuyeron a fortalecer su capacidad de negociación e influencia, a debilitar su posición o, incluso, a apartarlas de los asuntos medulares. Cabe aclarar, sin embargo, que tampoco se tratará aquí un ámbito relevante: el constituido por la actuación de los representantes mexicanos en Estados Unidos, que ha resultado a menudo muy significativo.

Nuestra indagación se ha hecho entonces a través de catorce estudios sobre la gestión de diecisiete diplomáticos estadounidenses en momentos clave en los que las circunstancias obligaron a redefinir los términos de la relación entre las dos repúblicas vecinas. El propósito de la obra es identificar y revisar los dilemas y

los entresijos de una relación que constituye una de las vecindades más complejas del mundo, por la extensión de la frontera, el legado de la guerra entre ambas naciones, las disparidades de poder y las diferencias sociales, culturales y de los sistemas legales —factores aunados a la importancia de los movimientos de población y de los intercambios económicos, lícitos e ilícitos—. Éste no es, entonces, un libro sobre la experiencia de todos los diplomáticos estadounidenses. Al concentrarse en instancias de crisis y transformación, representa un esfuerzo por explicar las formas en que estos funcionarios interpretaron, comunicaron e influyeron sobre las configuraciones emergentes en la relación binacional en momentos cruciales.

La selección de los diplomáticos ofrece una visión panorámica del desarrollo de la relación y un catálogo relativamente exhaustivo de las cuestiones determinantes que le han dado forma: el inicio de las relaciones en los años veinte del siglo XIX (Joel R. Poinsett); la negociación del tratado de Guadalupe Hidalgo tras la guerra de 1847 (Nicholas Trist); la del tratado de La Mesilla, última cesión de territorio mexicano (James Gadsden); la guerra de Reforma (John Forsyth y Robert M. McLane); las guerras “paralelas” de la década de 1860 —la de Secesión estadounidense y la Intervención Francesa en México— (Thomas Corwin); la falta de reconocimiento al primer gobierno de Porfirio Díaz (John W. Foster); la experiencia de las dos guerras mundiales (Henry P. Fletcher y George S. Messersmith); las tensiones emanadas de la Revolución Mexicana durante los años veinte y treinta (Dwight D. Morrow y Josephus Daniels); los conflictos de la Guerra Fría en América, con la intervención estadounidense contra el gobierno de Árbenz en Guatemala y la crisis de los misiles en Cuba (Francis B. White y Thomas C. Mann); los conflictos en Centroamérica al término de la Guerra Fría (John Gavin); el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (John D. Negroponte y James R. Jones); el ascenso de la violencia y la delincuencia organizada en México y el impacto de WikiLeaks en el siglo XXI (Carlos Pascual).

Este conjunto de experiencias constituye un observatorio privilegiado para analizar la negociación de acuerdos fundamentales, así como el manejo de conflictos diplomáticos, el impacto de las guerras —internacionales o civiles—, la gestión de amenazas estratégicas y la promoción de procesos de integración económica entre los dos países. Abarca un plazo largo y remite a contextos históricos muy diferentes que nos permiten rastrear cambios y continuidades dentro en las dinámicas binacionales y en los factores internos y externos que conformaron los escenarios donde los diplomáticos se desempeñaron: el

expansionismo del Destino Manifiesto; el poderío económico y naval británico; la violencia en la frontera ligada a las correrías de grupos indígenas, al abigeato, al bandolerismo, al contrabando, al narcotráfico y al tráfico de personas; la Revolución Mexicana; la migración; las mecánicas de la Guerra Fría; la integración comercial normada por tratado; la cooperación en seguridad, y la diplomacia digital.

En sentido análogo, estos casos nos permiten reparar en la importancia de los enormes cambios en la infraestructura de comunicación dentro de la relación diplomática: la transmisión de mensajes de Washington a sus enviados y, eventualmente, a sus contrapartes en la Ciudad de México inició por medio de buques de vela, transitó por los de vapor y después por los ferrocarriles que conectaron a los dos países en los años ochenta del siglo antepasado; se hizo a través de los cables de la telegrafía submarina, de la telefonía de larga distancia a partir de finales de los años veinte y de los faxes desde los años ochenta, para dar paso al internet en la última década del siglo pasado y a los mensajes por WhatsApp en el presente. Cada una de estas tecnologías de transporte y transmisión marcaba los ritmos de la relación, los tiempos de reacción, las modalidades de la interlocución y el espacio de maniobra del representante diplomático. Así, como veremos, la distancia y la demora en el intercambio de información entre el gobierno de Washington y sus representantes en la Ciudad de México les permitieron a éstos actuar con mayor libertad, aunque apartándose a veces de sus instrucciones —Nicholas Trist y Josephus Daniels, por ejemplo, en ambos casos para favorecer a México— o negociando acuerdos que serían modificados —los tratados Guadalupe Hidalgo y de La Mesilla— o incluso rechazados —el McLane-Ocampo y el Corwin-Doblado—. Posteriormente, la intensificación de las comunicaciones hasta llegar a los frecuentes viajes aéreos de funcionarios de todos los niveles y de los propios embajadores, así como la diversificación de la agenda y del repertorio de actores involucrados de manera formal en la relación diluyeron el papel del representante diplomático como artífice único de la negociación bilateral, lo cual se pone de manifiesto, por ejemplo, en la negociación del TLCAN, con las frecuentes entrevistas personales entre los jefes de Estado y las reuniones periódicas de las Comisiones Binacionales, que incluyen a varios miembros de los gabinetes de ambos países.

Es importante recordar también que la relación bilateral no se desarrolla sobre un escenario vacío, sino sobre el más amplio y muy complejo de las relaciones internacionales, moldeado por tensiones geopolíticas y complejos circuitos

comerciales, financieros y migratorios. La gestión de los representantes en México del gobierno estadounidense, entonces, además de desahogar la agenda bilateral, ha podido transmitir la conveniencia y facilitar el alineamiento entre las respuestas de ambos países —ligados de manera inexorable por la geografía— a los acontecimientos mundiales. Esto fue evidente en el caso de las guerras mundiales, cuando Henry P. Fletcher desactivó el riesgo de un acercamiento entre México y el Imperio alemán, y George S. Messersmith coordinó la cooperación bilateral en el esfuerzo de guerra. Pero, de manera menos evidente, también se manifestó en la alianza —moral más que diplomática o militar— entre los presidentes Benito Juárez y Abraham Lincoln ante la invasión francesa a México, que permitió a Thomas Corwin dar un giro a sus instrucciones atenuando las exigencias de adquirir mayor territorio. Durante la Guerra Fría, Francis B. White y Thomas C. Mann fueron capaces de transmitir cuáles eran los límites de lo que Estados Unidos estaba dispuesto a tolerar en cuanto a la disidencia de México en las crisis de Guatemala y Cuba, mientras que no pudo hacerlo John Gavin con respecto a la crisis centroamericana. Al término de la Guerra Fría, ante el surgimiento de nuevos bloques comerciales en Europa y Asia, John D. Negroponte allanó el camino de la negociación para alcanzar el libre comercio con Norteamérica (TLCAN) a la que los presidentes George H. Bush y Carlos Salinas de Gortari habían dado prioridad, mientras que en 1993 James R. Jones contribuyó a sumar votos para su aprobación y en 1995 participó en el oportuno rescate financiero del nuevo socio comercial de Estados Unidos.

Dentro de este contexto inestable, las experiencias de los representantes del gobierno de Estados Unidos se han sometido a una serie de preguntas para trazar, desde una plataforma compartida, las coordenadas que permiten evaluar y contrastar los cambiantes mecanismos de negociación a lo largo del tiempo y ponderar el peso de la actuación de los protagonistas de la historia. A través de estos cuestionamientos, se quiere arrojar luz sobre las circunstancias y los problemas que determinó, en distintos momentos, la agenda bilateral; aquilatar la intensidad y la calidad de la relación del representante estadounidense con el gobierno mexicano y el grado de confianza que la caracterizaba; entender los tipos de instrucciones que estos diplomáticos recibieron de su gobierno, así como analizar la forma y la eficacia con que las tradujeron en su actuación y los resultados de sus estrategias e interacciones para la cooperación bilateral. Finalmente, nos preguntamos si estos diplomáticos fueron actores centrales en la solución de los asuntos estudiados, y, de no ser así, qué otros actores y canales de negociación emergieron.

Estos textos, entonces, analizan la historia de la relación México-Estados Unidos a través de momentos acotados, pero desde un mirador privilegiado que permite identificar las formas en que la gestión de los representantes del gobierno estadounidense incidió en la relación, además de aquellos factores, tanto de contexto como de praxis diplomática, que contribuyeron a la estabilidad del vínculo y al fortalecimiento de los mecanismos de cooperación. A lo largo del periodo estudiado, los diplomáticos estadounidenses desplegaron —con mayor o menor éxito— un amplio abanico de recursos y estrategias para impulsar los objetivos de política exterior de Washington en México: aprovecharon su cercanía a actores políticos clave de ambos lados de la frontera; tomaron decisiones o aconsejaron a sus gobiernos para tomarlas a partir de su lectura, sobre el terreno, de la realidad mexicana; se apoyaron en organizaciones de la sociedad civil patrocinadas por el gobierno estadounidense; apelaron a la simpatía, a la comunión ideológica, a la presión y a la intimidación; optaron por compartimentar y ceder en algunas cuestiones para poder resolver otros de los temas de la agenda.

Así, hubo embajadores que, al enfrentar una situación de gran tensión entre los dos gobiernos, lograron asegurar una comunicación efectiva con el lado mexicano, apuntalar su confianza y aislar, por lo menos temporalmente, la relación bilateral de intereses —políticos o privados— que la perturbaban, para evitar rupturas, desactivar la crisis y mejorar el tono de la relación: en la estela de la Revolución, que tanto desgastara la relación bilateral, Henry P. Fletcher promovió el reconocimiento sin condiciones del gobierno de Carranza para evitar que, aislado, el gobierno mexicano aceptara las propuestas alemanas; el pragmatismo, el recurso al *soft power* de la diplomacia cultural y la cercanía al presidente y a ciertos funcionarios con los que podía negociar directamente permitieron a Dwight W. Morrow sanear una relación deteriorada, y Josephus Daniels, arropado en su relación de amistad con el presidente Roosevelt, en el principio del Buen Vecino y en la misión personal de respaldar a Cárdenas y su política logró evitar que las nacionalizaciones mexicanas, no sólo la petrolera, provocaran un conflicto grave entre los dos países.

Por su parte, embajadores como Thomas C. Mann, John D. Negroponte y James R. Jones, aunque no se hicieron cargo del tema central en la agenda bilateral durante su gestión, que rebasó el ámbito de la diplomacia —la crisis de los misiles en el caso del primero, el TLCAN y la crisis financiera para los otros dos—, actuaron de manera eficaz para remover obstáculos, evitar distracciones y concentrar y difundir información, con lo cual favorecieron la estabilidad y la

fluidez de la relación. Otros agentes del gobierno estadounidense no hicieron —o no pudieron hacer— un uso tan eficiente de recursos, ya porque no estuvieron, en su momento, disponibles, ya porque la estrechez del espacio de maniobra no lo permitió, ya porque se lo impidieron la miopía, la ambición o la torpeza. En algunos casos, aunque la relación no se fortaleció, la acción de los diplomáticos estadounidenses mantuvo la estabilidad: ante las crisis paralelas que resquebrajaron a las dos repúblicas norteamericanas a principios de la década de 1860, las intensas negociaciones de John Corwin mantuvieron a flote la relación entre los gobiernos republicanos contribuyendo a cerrar el paso a las diplomacias confederada e imperial. George S. Messersmith y Francis B. White lograron, a pesar de lo corrosivo y polarizante del ambiente de guerra y de las tensiones que provocaron sus exigencias, asegurar los objetivos centrales de la política estadounidense, aunque, en el caso de White, con un costo importante para la política centroamericana de México y para los refugiados guatemaltecos.

En cambio, las gestiones de varios de los diplomáticos que aquí se analizan desembocan en un deterioro de la relación, al grado de que el gobierno mexicano considerara, en algunos casos, solicitar el retiro del embajador, o de que, como en el caso de John Forsyth, se rompieran las relaciones. El desgaste fue resultado de una estrategia malograda, como los esfuerzos de John W. Foster para aplazar el reconocimiento a fin de obtener mayores concesiones, o de la incapacidad del embajador de identificar y transmitir, ya fuera en Washington o en la Ciudad de México, las prioridades de cada una de las partes, como le sucedió a Forsyth ante la resistencia del gobierno mexicano a ceder territorio, o a John Gavin ante la “amenaza comunista” que representaba la revolución sandinista. El deterioro también ocurre por sucesos imprevistos, como el escándalo de WikiLeaks. La publicación indebida, por parte de esta organización, de los cables confidenciales de la embajada ventiló la dura evaluación del desempeño de la Iniciativa Mérida, lo que incomodó al ejército mexicano y al presidente Calderón, quien finalmente pidió la remoción de Carlos Pascual. El conflicto se vio a menudo provocado o agravado por la injerencia del agente estadounidense en la política doméstica: el apoyo de Poinsett a los yorkinos; las presiones de Gadsden sobre el gobierno de Ignacio Comonfort; las desafortunadas intervenciones de Gavin en la esfera pública mexicana.

Al editar este libro, quisimos que el análisis de las diversas experiencias de los agentes mencionados de la diplomacia estadounidense en México le permitiera al lector adentrarse en una relación binacional de casi dos siglos, cambiante, compleja y esencial, para entender los principales desafíos que han enfrentado

los encargados de gestionarla y cómo han intentado responder a tales retos. Agradecemos profundamente a los autores la seriedad con la que acometieron la tarea de dar cuenta, en pocas páginas, del contexto y los principales elementos en la gestión de los ministros y embajadores que articularon la política exterior de Estados Unidos en momentos críticos. Versiones previas de estos textos se discutieron, amplia y provechosamente, en dos seminarios, y fueron revisadas por los autores para afinar y robustecer sus argumentos. De su trabajo podrán extraerse lecciones valiosas sobre la relación entre las dos naciones vecinas.

<sup>1</sup> Es oportuno mencionar, como antecedentes historiográficos, los libros de SUÁREZ ARGÜELLO, *En nombre*, que es una guía de los representantes diplomáticos estadounidenses en México desde 1825 hasta 1893, y ESTÉVEZ, *Así nos ven* y *El Embajador*, que recogen una serie de entrevistas realizadas por la autora a los embajadores de Estados Unidos en México.

## JOEL R. POINSETT LA INTROMISIÓN EN LOS ASUNTOS MEXICANOS

ANA ROSA SUÁREZ ARGÜELLO

Pocos meses antes de que tuviera que marcharse de México por petición del gobierno de Vicente Guerrero, Joel R. Poinsett aseguró no tener la menor idea de por qué existía tal animadversión hacia él, “a menos —dijo— que mis firmes principios republicanos y mi trato amistoso con algunos miembros destacados del partido popular puedan considerarse como tales”.<sup>1</sup> ¿Quién era Poinsett? ¿Por qué se le había elegido primer enviado extraordinario y ministro plenipotenciario de Estados Unidos en México? ¿Qué fue lo que lo llevó a entrar en disputa con las distintas autoridades casi desde su arribo y que prácticamente las motivó a echarlo del país? ¿Cuáles fueron las causas de su fracaso? Éstas son algunas de las cuestiones que tratarán de dilucidarse en las siguientes páginas.

### PRELUDIO BIOGRÁFICO

Lucas Alamán, con quien Poinsett tuvo sus primeros encontronazos en México, lo describió como una persona con “trato y modales de caballero francés”.<sup>2</sup> En efecto, se trataba de alguien bien educado. Nacido en 1779 en Charleston, Carolina del Sur, había asistido a la escuela en Nueva Inglaterra y Gran Bretaña. Estudió luego en la Academia Militar de Woolwich, cerca de Londres, y llevó estudios de medicina y química en la Universidad de Edimburgo. De regreso en su país en 1800, trabajó en un bufete durante un año, pero, insatisfecho, se dedicó a viajar extensamente por Europa, Asia y Canadá; en todas partes entró en contacto con la élite política e intelectual. Era aficionado a la lectura, amante de la botánica —recordemos que dio su nombre (*Poinsettia pulcherrima*) a la flor de Nochebuena— y que hablaba francés, español e italiano con fluidez y aun conseguía expresarse en ruso y alemán. Hombre amable, tenía muchos amigos y admiradores.<sup>3</sup> José María Tornel, quien lo detestaba, lo reconoció como alguien que sabía seducir “con reiteradas y melosas protestas de sinceridad y del más cordial interés por la prosperidad de la nación”.<sup>4</sup>

A su vuelta a Estados Unidos, Poinsett conoció al presidente James Madison, quien al poco de iniciadas las luchas de independencia en los territorios españoles, lo envió como agente especial a América del Sur. Se le instruyó para que comunicara la buena voluntad de Estados Unidos, sin importar el sistema de gobierno o las relaciones existentes con las potencias europeas; que

fomentara las relaciones amistosas y el comercio, y, por último, que obtuviera información relevante.<sup>5</sup>

El nuevo agente especial desembarcó en Buenos Aires en febrero de 1811. Desde el inicio, se percató del gran deseo de declarar la independencia de las provincias del Río de la Plata, y, alentado, pidió autorización a sus superiores para reconocerla tan pronto como lo hicieran. Aunque no se accedió a su deseo, sí fue nombrado cónsul general para Buenos Aires, Chile y Perú. Pese a que obtuvo para su país el mismo estatus comercial que el de los británicos, la influencia de éstos acabó por frustrarlo. Los informes de que en Chile hallaría una situación más favorable lo indujeron a cruzar los Andes a fin de año.<sup>6</sup>

En Santiago se había convocado un congreso nacional en julio de 1811, a fin de hallar la mejor forma de gobierno en ausencia de Fernando VII. Poco pudo hacer, pues el 2 de diciembre fue disuelto por José Miguel Carrera, quien se hizo del poder y presidió un gobierno partidario de la independencia. Poinsett, quién llegó al poco, se convirtió en el primer diplomático extranjero acreditado en Chile.<sup>7</sup> Él y Carrera hicieron buena amistad. Más aún, el segundo solía seguir sus consejos, de modo que Poinsett hizo caso omiso de la neutralidad proclamada por su país hacia las luchas de emancipación en Hispanoamérica y ayudó a los chilenos a redactar su constitución. Les propuso, además, un plan para organizar ala policía, otro para fundar un banco y uno más para desarrollar diversos cultivos.<sup>8</sup>

Por otra parte, valiéndose del casi olvido en que lo tenía el departamento de Estado, pues la correspondencia tardaba mucho en llegar, y sin considerar que, como extranjero y diplomático, debía abstenerse de participar en las luchas emprendidas en el país al que estuviere asignado, el flamante cónsul no dejó de instigar a los chilenos a la independencia. Su justificación fue que se veía forzado a contrarrestar la influencia británica. Asimismo, siendo su conocimiento militar muy valorado, acompañó a la vanguardia de las tropas insurgentes, que combatían contra el ejército despachado por José Fernando de Abascal, el virrey de Perú, para someter a los chilenos. Aunque los combates duraron varios meses, los rebeldes acabaron por retroceder. Se logró un arreglo temporal gracias a la intercesión inglesa. Finalmente, a mediados de 1814, tuvieron que reconocer al gobierno de las Cortes.<sup>9</sup>

La estrella de Carrera ya estaba en declive y, con ella, la de Poinsett. Desde fines de 1813 se oían voces que reclamaban su expulsión. En plena guerra entre Gran Bretaña y Estados Unidos (1812-1814), él mismo era vigilado por los oficiales ingleses estacionados en Río de la Plata. Las cosas se agravaron cuando la fragata

Essex, enviada desde Filadelfia para hostigar a la real marina mercante, fue destruida frente a Valparaíso por dos fragatas enemigas, lo que evidenció el dominio británico. Nuestro cónsul general debió partir. Además, las nuevas autoridades chilenas lo culpaban de la derrota y de ejercer una influencia desmedida sobre Carrera, entonces prisionero del virrey. Se le devolvieron sus pasaportes y el 28 de abril de 1814 emprendió el viaje a través de los Andes hacia Buenos Aires.<sup>10</sup>

Poco dispuesto a quedarse en esta última ciudad, donde el influjo inglés era muy fuerte, en septiembre emprendió el regreso a Estados Unidos. Debido al bloqueo enemigo por la guerra, el viaje fue muy largo, pues tuvo que pasar por Bahía y luego por las islas Madeira. Llegó por fin a Charleston el 28 de mayo de 1815. Su gobierno no estuvo siempre al tanto de sus actividades en América del Sur, no sólo por la lejanía y la escasa comunicación, sino también porque al volver Poinsett no dio muchos detalles. En todo caso, justificó su proceder alegando que el virrey Abascal se comportaba como un déspota y estaba aliado con Gran Bretaña.<sup>11</sup>

Para ese momento, había terminado la guerra con Inglaterra y el país entraba con paso firme en la era conocida como “de los buenos sentimientos”. Poinsett se incorporó a la política interna de Carolina del Sur: de 1816 a 1820 como diputado en la legislatura estatal, a partir de 1821 como representante en el congreso nacional. Aquí le tocó saber de las sucesivas independencias hispanoamericanas, así como de los reconocimientos otorgados a los países nacientes por el gobierno de James Monroe.<sup>12</sup>

## VIAJE A MÉXICO

La conducta diplomática de Poinsett no sólo no había recibido censura alguna, sino que, además, a partir de entonces, se le vio como un experto en asuntos hispanoamericanos.<sup>13</sup> Para no exponerse al riesgo de caer en un reconocimiento prematuro, en 1822 se le envió a México como viajero particular, que a veces tomaba un carácter semioficial, a fin de observar el estado del país; más de un siglo después, José Fuentes Mares diría que como “un espía, sólo que no vulgar”.<sup>14</sup> Durante su recorrido escribió *Notes on Mexico*, libro que se publicó en Filadelfia, poco después de volver a Estados Unidos.<sup>15</sup> Sobre la obra, la *North American Review* dijo que se trataba “del mejor relato que puede hallarse acerca del estado actual de México, tanto sobre el carácter de la población como de su perspectiva como nación independiente”.<sup>16</sup>

Nuestro viajero zarpó el 28 de agosto de Charleston rumbo a Veracruz, por la

vía de Santo Domingo y Puerto Rico. Desembarcó el 19 de octubre y emprendió enseguida el largo y difícil traslado hacia la Ciudad de México, adonde llegó once días después. Permaneció en la capital dos semanas y visitó lo más interesante, pero también se entrevistó con el emperador, con José Manuel de Herrera, el ministro de Relaciones, los miembros del recién disuelto congreso, varios adversarios de Iturbide —como Lorenzo de Zavala, con quien hizo amistad— y Miguel Santa María, el enviado de negocios de Colombia.<sup>17</sup> Cuidadoso observador de los seres humanos, las instituciones y las costumbres, de todo lo cual reunió abundante información, se sintió sobrecogido por el gran contraste entre “la magnificencia de los ricos y la miseria descarnada de los pobres”, tanto como por la fuerte devoción religiosa.<sup>18</sup>

Casi de inmediato —de hecho, apenas en ruta hacia Xalapa—, Poinsett, enemigo de cualquier forma de gobierno que no fuera la republicana, declaró improbable que la nación mexicana hubiera elegido un régimen dictatorial y a Iturbide “como si hubiese heredado la corona y tuviera el derecho legítimo de oprimir a sus súbditos”.<sup>19</sup> El emperador lo recibió con cierta frialdad el 3 de noviembre; en su discurso alabó a Estados Unidos y sus instituciones, pero “lamentó que no fueran adecuadas para las circunstancias de su país”.<sup>20</sup> Esto debió enfadar a Poinsett, quien a la mala calificación que ya le había otorgado, agregó la de que le parecía alguien inmoral, que había usurpado el mando supremo de forma “flagrante e injustificable”, y que el poder que ejercía era “arbitrario y tiránico”.<sup>21</sup> Reconoció, no obstante, su “gran generosidad” al autorizar la liberación de treinta y nueve filibusteros de la fallida expedición para apoderarse de Texas que había encabezado el general James Long (1819-1821).<sup>22</sup>

Cabe aquí señalar que, antes de abandonar la capital, se reunió con Juan Francisco de Azcárate, quien presidía la Comisión de Relaciones Exteriores de la Junta Gubernativa. Poinsett le mostró un mapa con el límite establecido en el tratado suscrito en 1819 por el plenipotenciario español Luis de Onís y el secretario de Estado John Quincy Adams aduciendo su inconveniencia, y trazando una línea que mostraba las provincias que su país deseaba: Texas, Nuevo México, Alta California y parte de Nuevo León, Coahuila, Sonora y Baja California. Aun cuando dijo que era sólo su opinión, Azcárate se indignó, pero supo eludir la cuestión afirmando que México debía respetar el tratado de 1819 y que jamás cedería un palmo de territorio.<sup>23</sup> Se enfrentaban de tal forma dos visiones sobre la soberanía territorial: la de aquellos que pensaban que las tierras desocupadas no pertenecían a nadie y la de quienes las reclamaban como la

herencia legítima que debían resguardar.

Emprendió el regreso el 11 de noviembre. Viajó a Querétaro, Guanajuato y San Luis Potosí, de donde avanzó hacia el Golfo de México. Apreció la hospitalidad y el afecto de la población entera, en particular de la rural, pero en todas partes encontró un gran descontento: “Todo hombre con quien he conversado expresa que aborrece el despotismo ejercido por el emperador”. El 15 de diciembre arribó a Tampico, donde abordó un navío que lo llevó a Cuba; aquí permaneció unos días antes de retornar a Estados Unidos.<sup>24</sup> Regresó persuadido de que Iturbide no duraría en el trono muchos meses más, ya que los mexicanos deseaban establecer una república liberal basada en una constitución, y se opuso a reconocer a su gobierno, puesto que equivaldría a darle “una ventaja sobre el Partido Republicano”.<sup>25</sup>

## UN NUEVO DESTINO

La sorpresa de Poinsett fue que, antes de oír su recomendación, el gobierno de Monroe recibió en la Casa Blanca, el 12 de diciembre de 1822, a José Manuel Zozaya, el enviado del emperador Iturbide. Sin embargo, si bien nada pudo hacer ya, su informe debió contribuir a la demora para enviar a México a un representante oficial. El frustrado exagente confidencial estuvo en el Capitolio a fines de 1823, cuando el presidente pronunció el mensaje después conocido como Doctrina Monroe, con dos principios fundamentales: que el continente americano no podría ser colonizado por ninguna potencia europea y que, como Estados Unidos se abstendría de intervenir en la política del Viejo Mundo, esperaba que éste hiciera lo mismo en el hemisferio occidental. Se arrastró, durante este tiempo, la cuestión de si sería el primer enviado extraordinario y ministro plenipotenciario en México. Poinsett fue uno de los siete convocados, pero ni él ni los otros quisieron aceptar el puesto. Sin embargo, pese a que en las elecciones presidenciales de 1824 apoyó a Andrew Jackson, su rival, John Q. Adams, le reiteró la invitación al día siguiente de tomar posesión, y, esta vez, sí aceptó. Después de renunciar a su curul en el congreso, se dispuso a regresar al país del sur, donde, en ese momento, su vaticinio se había cumplido al caer la monarquía y establecerse la república.<sup>26</sup>

Poinsett parecía ser el hombre idóneo para la posición que iba a ocupar. Debieron tomarse en cuenta su dominio del idioma español, su buen trato, su interés por los asuntos hispanoamericanos, la experiencia en Buenos Aires y Chile y, acaso, que así se incluía a un seguidor de Jackson. En realidad, operaban en contra su desaseado desempeño en aquellos países, su creencia de que la democracia y la república debían ser adoptadas por todas las naciones del nuevo continente, su vehemente nacionalismo, tanto como su incapacidad para conservar el decoro diplomático.<sup>27</sup>

Por lo demás, aun cuando su amigo Zavala lo describió como “un diplomático, cuyas cualidades principales son un golpe de ojo seguro y certero para conocer los hombres, medir sus talentos y pesar su valor”,<sup>28</sup> tuvo que enfrentar la suspicacia de muchos mexicanos, que veían al país del norte como un rival y un enemigo, nutridos por las advertencias británicas, así como por los informes remitidos desde Washington por Zozaya y luego por José Antonio Torrens y Pablo Obregón, sus sucesores en la legación: el primero advirtió que Estados Unidos creía que “su capital lo será de todas las Américas: aman entrañablemente a nuestro dinero, no a nosotros, ni son capaces de entrar en

convenio de alianza o comercio sino por su propia conveniencia [...] Con el tiempo han de ser nuestros enemigos jurados”.<sup>29</sup> El segundo dio cuenta de sus planes de adquirir Texas y del peligro de dejarlos poblar esa provincia.<sup>30</sup>

Contribuían a la desconfianza del gobierno mexicano la conducta de Estados Unidos en las Floridas; la advertencia de Onís de su deseo de extenderse hasta el istmo de Panamá y, de ser posible, ocupar todo el nuevo mundo; las incursiones filibusteras; las dudas sobre el sentido del mensaje de Monroe, y la tardanza en enviar un representante a México.<sup>31</sup> Y, para desgracia de Poinsett, las referencias respecto a él no eran las mejores. No sólo se conocía su impropia actuación en el sur del continente,<sup>32</sup> sino que, además, al saber de su arribo, Azcárate se apresuró a contar lo sucedido en 1822 al presidente Victoria y le anunció que el tema de los linderos sería la manzana de la discordia entre los dos países.<sup>33</sup>

La posibilidad de que el nuevo ministro plenipotenciario tuviera éxito en su gestión quedaría aún más reducida por el tenor de las instrucciones que le remitió el secretario de Estado, Henry Clay, el 26 de marzo de 1825. Se le pedía defender los intereses mercantiles de su país y, considerando las difíciles normas mexicanas, negociar un tratado de amistad y comercio sobre la base de la reciprocidad, lo que implicaba dificultades, pues los nuevos Estados de Hispanoamérica promovían las concesiones mutuas. Se le ordenó convencer a México de completar el camino de Santa Fe, frente al temor del vecino del sur de que esto llevara a la pérdida de Nuevo México, así como indagar con cautela si estaba dispuesto a cancelar el tratado Onís-Adams y trazar un nuevo límite, más “lógico y ventajoso”, pues se consideraba la posibilidad de adquirir más territorio —uno que fuera apropiado para el asentamiento de colonos estadounidenses y la explotación de los recursos naturales—. A fin de persuadir a sus interlocutores, los haría ver que, de acceder, se librarían de la tarea de gobernar territorios no sólo contiguos a los linderos occidentales de Estados Unidos, sino muy alejados de la Ciudad de México; de enfrentar a las belicosas tribus comanches; del compromiso de devolver a los esclavos fugitivos, y de los conflictos con los asentamientos de colonos estadounidenses.<sup>34</sup>

Ambas propuestas tenían sus bemoles. Pero, como si fuera insuficiente, Poinsett tendría además que informar que Estados Unidos no pensaba interferir en el dominio de España en Cuba, que se oponía a cualquier intervención europea o hispanoamericana en la isla y que, antes de exponerse al peligro de que cayera en manos de otra potencia, reclamaría su anexión, cuando lo que soñaban México y la Gran Colombia era liberarla.<sup>35</sup>

Por último, Clay lo alentó a afirmar que, a lo largo de las diversas etapas de la

guerra de Independencia, su país había “albergado los sentimientos más cálidos y las mayores simpatías” hacia los rebeldes, y les había otorgado el reconocimiento tan pronto como le fue posible; a defender el prestigio de Estados Unidos frente al de Gran Bretaña; a exaltar la virtudes de su gobierno: republicano, federal y democrático —cuando en México parte de la élite se inclinaba por la monarquía—, y a explicar los ideales del mensaje de Monroe. Poinsett tomaría muy en serio todo lo anterior, seguro de que las naciones hispanoamericanas estaban dispuestas a incorporar las instituciones políticas de Estados Unidos.<sup>36</sup>

Estas instrucciones fueron adicionadas unos meses después de una manera que no facilitaría las cosas: Poinsett debía combatir con firmeza “todo privilegio o preferencia hacia cualquier nación extranjera o sus súbditos, que perjudicara a Estados Unidos y sus ciudadanos”. Es claro, y así lo interpretó él, que se hablaba de Inglaterra.<sup>37</sup> Con tales antecedentes, no fue sorprendente que, casi desde el inicio, su misión pareciera condenada al fracaso.<sup>38</sup>

LOS PRIMEROS TIEMPOS EL RECELO ANTE LAS OPERACIONES DE LOS INGLESES, QUE LE PARECÍAN IGUAL DE AMENAZADORES QUE EN CHILE Y BUENOS AIRES, COADYUVÓ A QUE EL RECIÉN ESTRENADO MINISTRO NO PUDIERA REALIZAR UNA GESTIÓN PROVECHOSA. ASÍ, APENAS DESEMBARCÓ EN VERACRUZ, LOS ACUSÓ DE HABERSE ADELANTADO.<sup>39</sup> LA CEREMONIA DE ENTREGA DE SUS CREDENCIALES, EL 1 DE JUNIO DE 1824, CONFIRMÓ SU TEMOR: NO SÓLO FUE UN DÍA DESPUÉS DE LA RECEPCIÓN DE HENRY G. WARD COMO ENCARGADO DE NEGOCIOS DE S. M. BRITÁNICA Y MENOS CALUROSA, SINO QUE ASIMISMO EL DISCURSO DEL PRESIDENTE GUADALUPE VICTORIA LO INDUJO A DAR LUZ SOBRE LA CONDUCTA DE SU PAÍS. FELICITÓ POR TANTO A LOS DIRIGENTES MEXICANOS POR HABER ADOPTADO LA REPÚBLICA FEDERAL COMO FORMA DE GOBIERNO, Y LES RECORDÓ LA SIMPATÍA SENTIDA EN SU PAÍS, DE MANERA “UNÁNIME Y CONSTANTE”, HACIA EL MOVIMIENTO INSURGENTE, ASÍ COMO QUE SE HABÍA RECONOCIDO LA INDEPENDENCIA DE MÉXICO APENAS UN AÑO DESPUÉS DE QUE ÉSTA SE CONSUMARA, SIENDO ESTADOS UNIDOS EL PRIMERO EN HACERLO EN “TODO EL MUNDO CIVILIZADO”, CON LO CUAL DIO EL EJEMPLO QUE, “DESDE ENTONCES, HA SEGUIDO EL GOBIERNO MÁS LIBRE DE EUROPA” —LÉASE GRAN BRETAÑA—. <sup>40</sup>

Al final de su discurso, anunció tener plenos poderes para concluir un tratado de límites y otro de comercio,<sup>41</sup> lo cual, al decir del allí presente Ward, causó gran desagrado, “a juzgar por la cara de los espectadores, que están bien al corriente de las dificultades que puede complicar el asunto de las fronteras”.<sup>42</sup> Poinsett

descubriría muy pronto que no le era fácil tratar con la facción gobernante, en su opinión formada por monárquicos, aristócratas, clérigos y mayoristas españoles, que desconfiaban de la soberanía popular, el libre comercio, el mensaje de Monroe y su propia persona. Defendían un gobierno europeizante y centralista y pensaban en Inglaterra como contrapeso a los designios del vecino del norte. Para colmo, su primer interlocutor fue uno de estos hombres, ni más ni menos que Alamán, el fuerte y hábil ministro de Relaciones Interiores y Exteriores del gobierno de Victoria, quien tenía gran prevención hacia el gobierno de Estados Unidos y sus planes para México y mostraba fuertes simpatías por Gran Bretaña. Lo anterior, sumado a su decisión de convencer de las ventajas del sistema político estadounidense, impidió que el trato fluyera.<sup>43</sup>

Por otra parte, los opositores al gobierno se mostraban más afables con él, al verlo como representante de un país al que admiraban por su régimen de gobierno, y no eran probritánicos. Debió elegir entre ellos a sus “amigos y socios [...] la alternativa habría sido apartarse de la sociedad y renunciar al cumplimiento de sus deberes públicos”. Les brindaría a cambio lecciones de organización política.<sup>44</sup>

No mucho después, Poinsett conversó con Alamán sobre la apertura del camino de St. Louis, Missouri, a Santa Fe, Nuevo México, el cual proveería a Estados Unidos de ventajas mercantiles. El ministro mexicano no rechazó la posibilidad, pero se negó a discutir sobre esa vía mientras no se ratificara, en lo general, el tratado Onís-Adams y no se firmase el de amistad y comercio. Se valió de una batería de recursos a los que, en el futuro, se recurriría una y otra vez, tales como demorar las juntas con la contraparte, formar comisiones, cambiar la composición de éstas, esperar la respuesta a las consultas hechas a Washington y dar largas a la resolución de los temas difíciles. Lo anterior representaba, ya desde el inicio de las relaciones México-Estados Unidos, la reacción del débil frente a alguien más fuerte.<sup>45</sup>

El camino de Santa Fe se ligaba con la discusión del tratado comercial sobre la base de la reciprocidad, que Alamán objetaba con firmeza, consciente de que era poco lo que México podía ofrecer a cambio de lo mucho que vendería Estados Unidos, y siendo defensor de la cláusula —ya aceptada por los ingleses— de la nación más favorecida, acordada con los países hispanoamericanos. La estrategia fue la misma: elaplazamiento. Poinsett, a quien ofendió que las conversaciones con el gobierno británico se iniciaran antes de su llegada, se sentía, varios meses después, bastante desesperado: “Las negociaciones [...] avanzan con única lentitud. Temo verme obligado a abandonar la base de la

reciprocidad”. Pese a su empeño, acabaría por percatarse de que, para lograr sus fines, tendría que apartarse de las vías diplomáticas.<sup>46</sup>

Los límites entre ambos países fueron un veneno de crispación. El estadounidense pretendía celebrar otro tratado y no ratificar el de 1819, como quería Alamán, quien por su parte exigía que, cuando esto se llevara a cabo, se fijara la línea fronteriza. Sin atreverse a proponer la compra de Texas, pues había “gran sensibilidad” al respecto, le pareció mejor proceder con cautela: tuvo que conformarse con insistir en las deficiencias del tratado previo y armarse de paciencia, hasta que aceptó que, con Alamán —nunca intimidado ante su presión— no llegaría a acuerdo alguno y recomendó a su gobierno, como lo más sensato, aceptar el lindero del Onís-Adams.<sup>47</sup> Por entonces se le ocurrió, no obstante, una mejor forma de hacerse del anhelado territorio: “Creo que [...] deberíamos tener en las fronteras un grupo de vigorosos colonos blancos”.<sup>48</sup> Previsor, no erraba al pensar que, con esa población “difícil de gobernar”, era muy probable que los mexicanos, “después de un breve lapso, no sean tan adversos a desprenderse de esa porción”.<sup>49</sup>

Un asunto que sí resolvió fue el de Cuba. Cada vez que el tema salió a la palestra, Poinsett redundó en la postura de su país, al punto de irritar al gobierno mexicano, pero ganando el abandono del proyecto.<sup>50</sup> No ayudó a su gestión su opinión sobre México y los mexicanos, impregnada de la leyenda negra. Baste el párrafo que sigue como ejemplo: La falta de medios para adquirir conocimientos; la falta de todo estímulo para el esfuerzo, la posibilidad de procurarse los medios de subsistencia casi sin trabajo, un clima templado y enervante y la constante relación [de los criollos] con los aborígenes, que fueron y siguen estando abatidos hasta la clase más baja de los seres humanos, todo coadyuvó a hacer de los mexicanos un pueblo más ignorante y libertino de lo que habían sido sus antepasados.<sup>51</sup>

## INTROMISIÓN

Poinsett logró negociar los tratados de Amistad y Comercio y de Límites, pero ninguno fue ratificado, sino tiempo después de su partida. Aunque su fracaso se ha atribuido a su injerencia en política interna, también es cierto que contribuyeron la profunda suspicacia existente en México contra él y su país, así como el influjo de los británicos, que sospechaban de sus gestiones y procedían en consecuencia.<sup>52</sup>

De modo que, para contrarrestar a quienes en ese momento ostentaban el poder y, en general, pertenecían a las logias de rito escocés, organizadas desde el

siglo XVIII, fieles al plan de Iguala, liberales, pero partidarias de transigir con la Iglesia, y sobre todo defensoras de los españoles, nuestro ministro plenipotenciario accedió a colaborar con las cinco logias de masones yorkinos existentes ayudándolas a regularizarse mediante la obtención de las cartas patentes de la Gran Logia de Nueva York. Como veía a las primeras como proeuropeas y enemigas de Estados Unidos, de la democracia y de las instituciones republicanas, llevó a cabo actividades que, sin duda, no correspondían a un diplomático reconocido por el gobierno de México y coadyuvaron a la creciente rivalidad entre los escoceses y quienes se conocerían también como “partido americano”. Que él mismo tuvo claro haber cruzado el lindero que separaba sus instrucciones de la conveniencia política fue obvio cuando, poco antes de salir del país, recapituló con inconsciencia e insensibilidad ante las consecuencias: “La historia de la diplomacia está llena de ejemplos de la injerencia de ministros extranjeros para sostener o salvar las instituciones del país ante el que están acreditados, y pueden darse pocos casos que sean más importantes o urgentes que éste”. Y agregó que lo que él había querido era que los yorkinos se dieran cuenta de que bastaba con “unirse, organizar su partido, establecer una prensa propia y hacer sentir todo el peso de su número en las elecciones [...], que esto ayudaría de manera mucho más efectiva que usando la fuerza, en especial si estaban dispuestos a respaldar la constitución federal”.<sup>53</sup>

El nuevo rito atrajo a quienes se hallaban descontentos con la situación imperante y aspiraban a un cargo público o a hacer fortuna. A lo largo de 1825 y 1826 se multiplicó y extendió por todo el país. Por ende, aumentó la influencia de Poinsett, quien de tal modo coadyuvó a la renuncia de Alamán en septiembre de 1825. Los yorkinos avalaron así la injerencia del estadounidense, cada vez más disgustados por sentirse excluidos del gobierno y por la debilidad y las dudas del presidente Victoria. Sin embargo, cuando empezaron a comportarse como un partido político y a planear una revuelta, opuesto a la violencia, dejó de asistir —aseguró a Clay— a sus reuniones. Nunca imaginó —añadió— que los fines “puramente filantrópicos” de una institución “tan pura y perfectamente republicana” como las logias acabaran siendo pervertidos. Tuvo, pues, un influjo divisor en la política mexicana, si bien debe reconocerse que el nuevo partido hubiera surgido con o sin su presencia.<sup>54</sup>

La nueva organización se impuso en las elecciones legislativas de 1826, salvo en Puebla y Veracruz, donde dominaban los escoceses. Era una victoria para Poinsett, quien debió acariciar la expectativa de llevar a buen fin los tratados en

discusión. No fue así y pronto surgirían las acusaciones en contra del “sagaz e hipócrita” ministro de Estados Unidos, que, a la vez interesado en la prosperidad de su país y enemigo de la de México, había llevado a cabo “el proyecto más terrible y divisivo para la república, el proyecto de propagar y mantener el odio y la falta de confianza [...]: ¡estableció el rito de York!”.<sup>55</sup>

Aunque Poinsett se decepcionó y los cambios políticos habidos no le significaron mayores avances, no perdió toda la fe. Confiaba aún en que el partido yorkino lograría llevar a Vicente Guerrero —con quien tenía una buena relación y era muy cercano a Zavala— al poder ejecutivo en 1828 y derrotar las ambiciones de Manuel Gómez Pedraza, el poderoso secretario de Guerra, con lo cual se favorecerían los intereses de su país.<sup>56</sup>

### LÍMITES Y COMERCIO

Poinsett se esforzó por cumplir con sus instrucciones, sin duda seguido más de cerca desde Washington de lo que lo fue en el caso chileno. Tuvo al inicio que luchar contra Alamán, y creyó que lo favorecería su caída, pero pronto descubrió que nada cambiaba, pues los sucesores del exministro de Relaciones aplicaban los mismos recursos para obstaculizarlo y asegurar lo que veían como el interés nacional.<sup>57</sup>

Sus intentos por concluir el pacto comercial sufrieron grandes demoras. Después de haber accedido a renunciar a la estricta reciprocidad y aceptado la cláusula de nación más favorecida, el tratado que se concertó en 1826 sufrió el rechazo del congreso mexicano, entre otras razones por la cláusula que obligaba a la devolución a Estados Unidos de los esclavos fugitivos. Se sospechó también del pretendido acuerdo sobre los indios de la frontera, que obligaba a ambos países a impedir sus depredaciones. La ratificación se difirió tanto que los plazos vencieron. Sería humillante para Poinsett ver la ratificación del tratado de amistad, comercio y navegación con Gran Bretaña en abril de 1828.<sup>58</sup>

Las negociaciones se reanudaron en enero de 1828. El 14 de febrero se firmó un nuevo tratado, que el senado en Washington aprobó en mayo, pero que, una vez más, rechazó el congreso mexicano. Sus esfuerzos se vinieron abajo; tendría que seguir defendiendo las reclamaciones de sus conciudadanos sin un marco legal. El nuevo pacto entraría en vigor en 1831, cuando él ya no estaba en México.<sup>59</sup>

Por otro lado, era tal el miedo mexicano al expansionismo del vecino del norte, nutrido por los informes negativos sobre la colonización en Texas del general Manuel Mier y Terán, quien había sido enviado a estudiar la situación en la frontera, y por la llamada rebelión de Fredonia, que Poinsett se espantó cuando

en marzo de 1827 Clay lo instruyó para que ofreciera 1 millón de pesos si México aceptaba la cesión de Texas o una menor cantidad si la porción era más reducida. Seguro de que sus anfitriones no venderían jamás ni un palmo de tierra, no quiso insistir.<sup>60</sup> Así, el 12 de enero de 1828 firmó el tratado que ratificaba los límites fijados en el tratado Onís-Adams; éste tampoco entraría en vigor durante su gestión.<sup>61</sup>

Ahora bien, cuando Jackson subió a la presidencia en 1829, su existencia se complicó aún más, pues, en las instrucciones recibidas seis meses después se le ordenó plantear de nuevo los cambios limítrofes ofreciendo hasta 5 millones de pesos, si conseguía como línea divisoria las aguas de los ríos Nueces y Bravo, y menor suma si era menos. Debía hacer ver a la contraparte lo que ganaba en caso de aceptar: se acabaría la fuente principal de dificultades entre ambos países; entregaría un territorio para ella poco importante, muy alejado y sin comunicación con su capital; se ahorraría el gasto por vigilarlo y tendría más resguardo de las depredaciones de las tribus belicosas, y recibiría recursos para atender no sólo sus problemas financieros, sino también la casi segura y próxima invasión española.<sup>62</sup>

Nuestro plenipotenciario no haría nada por sacar adelante esta demanda, seguro de que nada lograría, y menos cuando le quedaba poco tiempo en México. Sería su sucesor, al poco a cargo de la legación, quien presionaría al gobierno mexicano para alcanzar sus fines. De cualquier modo, para ese momento el porvenir de Texas estaba casi resuelto.<sup>63</sup>

## LA RECTA FINAL

Los ataques de los grupos identificados con los escoceses contra el ministro plenipotenciario arreciaron después de las elecciones de 1826. Se concretaron a mediados de 1827, cuando la legislatura de Veracruz exigió su salida calificándolo de “sagaz e hipócrita” y reiteró que “el engrandecimiento de su nación está en razón inversa de la gloria y engrandecimiento” de México. Poinsett se quejó en Palacio Nacional; el presidente deploró el acto aseverando que el gobierno y el pueblo de México no compartían esa posición, pero que por lo pronto nada podía hacer. El enfurecido estadounidense amagó con marcharse si no recibía una satisfacción. Victoria sólo le respondió que lo sentiría mucho.<sup>64</sup>

Es posible que el manifiesto veracruzano exagerara sus objeciones hacia el ministro estadounidense y los escoceses que lo suscribían buscaran un tema para atacar a sus rivales políticos, lo que se facilitaba por los temores sentidos ante las ambiciones expansionistas del país vecino del norte. De cualquier modo, resulta indudable el imprudente nexo de aquél con las actividades partidistas en México. No obstante, aun cuando supo lo sucedido, el departamento de Estado se limitó a llamarle la atención. Poinsett incumplió su amenaza de partir; hacerlo —explicó a sus superiores— equivalía a desatar una lucha abierta entre las facciones contendientes. Empero, dio respuesta en un panfleto en el que insistió en la amistad de su país, en que él no había fundado las logias yorkinas y en que jamás había interferido en asuntos internos, salvo que, “en una república, defender, en toda ocasión apropiada, la superioridad del gobierno republicano sobre todos los demás [y] explicar los beneficios prácticos de las instituciones de Estados Unidos y las bendiciones [...] disfrutadas [...] bajo ellas, sean considerados una interferencia en los asuntos internos de este país”.<sup>65</sup>

Entretanto, Poinsett no dejó de meterse en corral ajeno. Por solicitud de los jefes yorkinos, que, deseosos de proteger la candidatura presidencial de Guerrero, querían evitar que se sumara a la lucha por la expulsión de los españoles, y seguro de que el gobierno desearía mantener el orden, a fines de noviembre de 1827 hizo ver al jefe suriano los riesgos a que se exponía y le pidió “esperar con paciencia a que fructificaran los esfuerzos de sus amigos por elegirlo sucesor de Victoria”. Guerrero accedió y el propio Victoria se lo agradeció profusamente. Lo último le sirvió para justificar su conducta ante Clay.<sup>66</sup>

Pero la agitación siguió. Los yorkinos más radicales formaron entonces la sociedad secreta de los Guadalupanos, con el objetivo de asegurar la victoria de

su candidato sobre la de Gómez Pedraza, a su vez apoyado por los moderados. Los escoceses se levantaron en armas en diciembre exigiendo en el Plan de Montaña dar fin a “toda clase de reuniones secretas” y expedir a Poinsett, “sin pérdida de tiempo, el debido pasaporte”. El vicepresidente Nicolás Bravo encabezó la intentona, pero fue derrotado por Guerrero, al mando de las tropas del gobierno. Los escoceses acabaron por dispersarse y los yorkinos se hicieron dueños del campo político.<sup>67</sup>

Poinsett trató de mantenerse alejado de la lucha, pero “no he retenido mi opinión ni mi consejo cuando el gobierno o las personas conectadas con él me lo han pedido”.<sup>68</sup> Y aunque al principio confió en que la victoria yorkina devolviera el sosiego al país, la campaña electoral lo impidió. Se desconoce qué papel jugó en ella, pero es probable que sus simpatías fueran para Guerrero, Zavala y Antonio López de Santa Anna. El triunfo de Gómez Pedraza —que lo abatió hondamente y, según él, fue “contra la voluntad del pueblo”— y la violenta reacción de “la multitud enfurecida” llevaron la lucha a las calles de la capital en los primeros días de diciembre de 1828 y lograron que el ganador se exiliase y el perdedor ocupara la presidencia el 1 de abril de 1829.<sup>69</sup>

El ministro estadounidense se sintió jubiloso: “no pudo haber mejor prueba de que la revolución se hizo conforme a las opiniones y los deseos de la gran mayoría de los mexicanos que la alegría universal con que las nuevas se saludaron en los estados y el cambio que, como respuesta, hubo en todos ellos”. Un día después de su arribo a la Ciudad de México, ofreció un banquete para festejar la victoria.<sup>70</sup> Lo mejor fue que el propio Guerrero le escribió que esperaba “que usted me ministrará sus luces como un amigo, como un amante de la felicidad de los pueblos, y como un digno representante de la gran nación a que pertenece”.<sup>71</sup>

Sin embargo, las perspectivas de Poinsett siguieron sin mejorar. La de por sí difícil situación de México se agravó con la segunda expulsión de españoles, la expedición de reconquista dirigida por el general Isidro Barradas y las vacilaciones de la nueva administración. No sólo la mayoría de las legislaturas, sino también varios periódicos redundaron en atacarlo y pedir su salida. Ya en mayo, temeroso del descrédito que le acarrearía la presunta influencia en su gobierno, Guerrero consideró retirarlo. Por fin, el 1 de julio se dirigió al presidente Jackson a través de su representante en Washington. Le decía que, últimamente: la opinión pública se ha pronunciado contra S. E. el Sr. Poinsett de la manera más terminante, general y decidida, como lo manifiesta, a no poderlo dudar, el sinnúmero de escritos que se publican diariamente casi en todos los

estados de la federación [...] El clamor [...] ha llegado hoy a generalizarse en México, no sólo entre las autoridades públicas y hombres de política e instrucción, sino aun entre la gente vulgar; no sólo entre los individuos que desde antes lo recelaban, sino aun entre muchos de los que se manifestaban a su favor.<sup>72</sup>

Sin haberse recibido aún respuesta de Washington, la legislatura del Estado de México reclamó al gobierno federal el 2 de agosto que, en el menor lapso, le expidiera su pasaporte. Unos días después, hicieron lo mismo las de Puebla, Querétaro y Tamaulipas, y en la Ciudad de México el síndico del ayuntamiento presentó al congreso nacional una moción que, por más que fue derrotada por veintitrés votos contra veinte, sí expresó la extendida animadversión en su contra. Se sumarían muchos periódicos y particulares. Las acusaciones eran iguales: su papel en la fundación del rito de York y la injerencia en los asuntos mexicanos.<sup>73</sup>

Poinsett se reunió cinco días después con su amigo Guerrero, quien “expresó su pesar por lo ocurrido, y en los términos más cálidos, me aseguró [...] estar por entero satisfecho con mi conducta, y consciente de que el ataque era en su contra [más] que en contra mía”. Él, por su lado, reiteró a Van Buren ser inocente de los cargos que se le imputaban y no entender los motivos de la hostilidad.<sup>74</sup>

José María Bocanegra, el ministro de Relaciones, se aseguró de que Guerrero no retrocediera; sólo se esperaba la respuesta de Jackson, quien, aunque dudoso, reconoció que, debido a las circunstancias, lo más conveniente era nombrar un nuevo ministro y enviarlo a México de inmediato.<sup>75</sup> Poinsett recibió la noticia a fines de año. El 25 de diciembre se despidió y el 3 de enero de 1830 partió de la capital. Su sucesor, Anthony Butler, ya había llegado. El periódico *El Sol* dio así la noticia: “El domingo salió de México el memorable Mr. Poinsett, después de haber desempeñado a las mil maravillas su misión diplomática. Al huir de entre nosotros este famoso autor del yorkinismo, iba acompañado de millones de maldiciones”. Unos días después, se embarcó en Tampico para Nueva Orleans.<sup>76</sup>

Sus amigos lo recibieron con los brazos abiertos, sin que los sucesos mexicanos dañaran su reputación. Ni el presidente ni el departamento de Estado lo recriminaron por nada; más bien se entendió que su relevo había sido conveniente y que para Guerrero fue un recurso desesperado a fin de reafirmarse en el poder, en un momento en el que estaba en un tris de perderlo.<sup>77</sup>

## EPÍLOGO

Las circunstancias que rodearon el nacimiento de las relaciones entre Estados

Unidos y México no fueron nada propicias. Por el lado del vecino del norte, el ansia de tierras, la suspicacia frente a las pretensiones de Gran Bretaña y la desmedida certeza en la superioridad de sus instituciones —liberales, republicanas, democráticas— anunciaban su deseo de imponerse sobre el vecino del sur. Por el lado de éste, la duda ante las ambiciones políticas y territoriales de los estadounidenses, los ataques de los filibusteros, la incertidumbre ante el mensaje de Monroe y la tardanza en enviar un representante provocaban una actitud de rechazo, que se manifestó desde los primeros tiempos.

La designación de Poinsett como primer enviado extraordinario y ministro plenipotenciario de Estados Unidos no favoreció las expectativas. Pese a tratarse de un hombre bien educado y de trato amable, que además hablaba el español con fluidez, tanto el hecho de ser alguien capaz de saltarse las normas diplomáticas —como probaba su problemática experiencia en América del Sur, que su gobierno no tomó en cuenta y de algún modo repitió en México— como su fe ciega en la superioridad de su nación y su gobierno se sumarían a los obstáculos existentes para impedir que las negociaciones que acometió no alcanzaran un buen fin y para que no se concluyeran durante su gestión los tratados de límites y de amistad y comercio que debía suscribir. Los mexicanos que tuvieron que negociar directamente con él supieron poner condiciones difíciles de cumplirse y aplazar las resoluciones con cualquier pretexto, a fin de ganar tiempo y así mejorar, acaso, las manos con las que jugaban. Se trataba de la estrategia del débil contra el más fuerte.

La resistencia encontrada llevó a nuestro enviado y ministro a entrometerse en los asuntos internos del país ante el cual personificaba al suyo, impulsando y aliándose con el partido de oposición. No sólo no le sirvió de nada y no pudo defender bien, como quiso llevar a cabo, las ideas e intereses de Estados Unidos, sino que, al hacerlo, se apartó de las vías debidamente diplomáticas, se ganó la devolución de sus credenciales y comprometió la reputación de su nación.

<sup>1</sup> Poinsett a Van Buren, México, 7 de agosto de 1829, en BOSCH, *Documentos*, v. 1, pp. 415-417.

<sup>2</sup> ALAMÁN, *Historia*, vol. 5, p. 918.

<sup>3</sup> SMITH, “Poinsett’s”, p. 79; FUENTES MARES, *Poinsett*, pp. 23-25, 35; RODRÍGUEZ, “Joel”, p. 184.

<sup>4</sup> TORNEL y MENDÍVIL, *Breve*, p. 79.

<sup>5</sup> SMITH, “Poinsett”, p. 79; RIPPY, *Joel*, pp. 36-37; FUENTES MARES, *Poinsett*, pp. 39-40.

<sup>6</sup> SMITH, “Poinsett’s”, p. 79; RIPPY, *Joel*, pp. 38-40; RODRÍGUEZ, *La independencia*; RODRÍGUEZ, “Joel”. Para la

experiencia de Poinsett en Río de la Plata, véase GALLARDO, *El primer agente*.

<sup>7</sup> RIPPY, *Joel*, p. 42; FUENTES MARES, *Poinsett*, p. 43; RODRÍGUEZ, *La independencia*. Para la experiencia de Poinsett en Chile, véase COLLIER y FELIÚ CRUZ, *La primera*.

<sup>8</sup> RIPPY, *Joel*, pp. 42-47; FUENTES MARES, *Poinsett*, pp. 44-46; RODRÍGUEZ, *La independencia*; PERKINS, *The Creation*, pp. 156-158.

<sup>9</sup> RIPPY, *Joel*, pp. 49-56; FUENTES MARES, *Poinsett*, pp. 45-46; RODRÍGUEZ, *La independencia*.

<sup>10</sup> RIPPY, *Joel*, pp. 52-55; FUENTES MARES, *Poinsett*, pp. 44-46; RODRÍGUEZ, *La independencia*; PERKINS, *The Creation*, pp. 140-142.

<sup>11</sup> RIPPY, *Joel*, pp. 55-57; FUENTES MARES, *Poinsett*, p. 46.

<sup>12</sup> RIPPY, *Joel*, pp. 70-88; SMITH, "Poinsett's", p. 79; FUENTES MARES, *Poinsett*, p. 60.

<sup>13</sup> RIPPY, *Joel*, pp. 65-68; FUENTES MARES, *Poinsett*, pp. 47-48.

<sup>14</sup> FUENTES MARES, *Poinsett*, pp. 82-86; ZAVALA, *Ensayo*, vol. 1, p. 181; ORTEGA y MEDINA, *México*; FLORES, *El otro lado*, pp. 29-86; RODRÍGUEZ, "Joel".

<sup>15</sup> *Notes on Mexico, made in the Autumn of 1822* se publicó por primera vez en 1824, con el subtítulo de *Por un ciudadano de los Estados Unidos*. J. Miller lo editó en Londres en 1825, esta vez con el nombre del autor. Apareció en México como *Notas sobre México (1822)* por editorial Jus en 1950. FUENTES MARES, *Poinsett*, p. 84, nota 3.

<sup>16</sup> Citado en RIPPY, *Joel*, p. 90.

<sup>17</sup> Citado en RIPPY, *Joel*, pp. 90-95; FUENTES MARES, *Poinsett*, pp. 85-89.

<sup>18</sup> POINSETT, *Notes*, pp. 48, 87 y 122. RIPPY, *Joel*, pp. 95-96.

<sup>19</sup> POINSETT, *Notes*, pp. 22 y 46. RIPPY, *Joel*, p. 99; FUENTES MARES, *Poinsett*, pp. 85-91.

<sup>20</sup> POINSETT, *Notes*, p. 67.

<sup>21</sup> POINSETT, *Notes*, p. 68; p. 72; RIPPY, *Joel*, pp. 100-101; FUENTES MARES, *Poinsett*, pp. 90-91.

<sup>22</sup> POINSETT, *Notes*, p. 122. RIPPY, *Joel*, pp. 95-96.

<sup>23</sup> MANNING, "Texas", p. 225; FUENTES MARES, *Poinsett*, pp. 92-93.

<sup>24</sup> POINSETT, *Notes*, pp. 139 185, y ss.; RIPPY, *Joel*, pp. 96-101.

<sup>25</sup> Poinsett, "Brief sketch of the present political state of Mexico", ca. 23 de junio de 1823, citado en RIPPY, *Joel*, p. 102; FUENTES MARES, *Poinsett*, p. 92; SCHMITT, *México*, p. 48.

<sup>26</sup> ZAVALA, *Ensayo*, vol. 1, p. 181; RIPPY, *Joel*, p. 105; FUENTES MARES, *Poinsett*, pp. 47-49, 63-77, 99-101 y 114; SMITH, "Poinsett's", p. 79; SCHMITT, *México*, pp. 47-48; PERKINS, *The Creation*, pp. 159-165. Los otros cinco convocados fueron un senador Brown de Mississippi, Andrew Jackson, George M. Dallas, Thomas H. Benton, William H. Harrison y Henry Wheaton. LAMAR, "Genesis", pp. 92-93.

- <sup>27</sup> RIPPY, *Joel*, pp. 105-106; FUENTES MARES, *Poinsett*, pp. 47-48; SCHMITT, *México*, p. 48; PERKINS, *The Creation*, pp. 148-150.
- <sup>28</sup> ZAVALA, *Ensayo*, vol. 1, pp. 253-254.
- <sup>29</sup> José Manuel Zozaya al secretario de Relaciones Exteriores y Exteriores, Washington, 26 de diciembre de 1822, en SUÁREZ ARGÜELLO, “José”, p. 172; RIPPY, *The United*, p. 2; FLORES D., “Apuntes”; SCHMITT, *México*, pp. 47-48.
- <sup>30</sup> RIPPY, *Joel*, p. 120; RIPPY, *The United*, pp. 2-3; FLORES D., “Apuntes”; LAMAR, “Genesis”, pp. 90-92.
- <sup>31</sup> RIPPY, *Joel*, pp. 104-106; SCHMITT, *México*, p. 48; SMITH, “Poinsett’s”, p. 77; LAMAR, “Genesis”, p. 94.
- <sup>32</sup> *Causas*, pp. 15-16.
- <sup>33</sup> MANNING, “Texas”, pp. 225-226; FUENTES MARES, *Poinsett*, pp. 92-93; LAMAR, “Genesis”, p. 97.
- <sup>34</sup> Clay a Poinsett, Washington, 26 de marzo de 1825, en BOSCH, *Documentos*, vol. 1, pp. 67-78; RIPPY, *Joel*, pp. 106-107; FUENTES MARES, *Poinsett*, pp. 102-104; RIPPY, *The United*, pp. 4-6; SCHMITT, *México*, pp. 49-50; LAMAR, “Genesis”, pp. 92 y 97-98.
- <sup>35</sup> Clay a Poinsett, Washington, 26 de marzo de 1825, en BOSCH, *Documentos*, vol. 1, pp. 67-78; RIPPY, *Joel*, pp. 106-113; FUENTES MARES, *Poinsett*, pp. 102-104; RIPPY, *The United*, pp. 4-6; SCHMITT, *México*, pp. 49-50.
- <sup>36</sup> Clay a Poinsett, Washington, 26 de marzo de 1825, en BOSCH, *Documentos*, vol. 1, pp. 67-78; RIPPY, *Joel*, pp. 106-107; FUENTES MARES, *Poinsett*, pp. 102-104 y 113-114; RIPPY, *The United*, pp. 3-5; SMITH, “Poinsett’s”, p. 80; SCHMITT, *México*, pp. 49-50; LAMAR, “Genesis”, p. 96.
- <sup>37</sup> Clay a Poinsett, Washington, 24 de septiembre de 1825, en BOSCH, *Documentos*, vol. 1, pp. 67-78; SMITH, “Poinsett’s”, p. 80.
- <sup>38</sup> RIPPY, *The United*, p. 6.
- <sup>39</sup> Clay a Poinsett, Washington, 5 de mayo de 1825, citado en RIPPY, *Joel*, p. 108.
- <sup>40</sup> Poinsett, “Discurso al presentar sus credenciales”, México, 1 de junio de 1825, en BOSCH, *Documentos*, vol. 1, pp. 78-80. Véase BOCANEGRA, *Memorias*, vol. 1, pp. 379-383; RIPPY, *Joel*, pp. 107-108. Para el gobierno de Guadalupe Victoria, revisar ANNA, “Guadalupe”.
- <sup>41</sup> Poinsett, “Discurso al presentar sus credenciales”, México, 1 de junio de 1825, en BOSCH, *Documentos*, vol. 1, pp. 78-80.
- <sup>42</sup> Ward a Canning, México, 1 de junio de 1825, en BOSCH, *Documentos*, vol. 1, pp. 81-82.
- <sup>43</sup> Poinsett a Van Buren, México, 10 de marzo de 1829, en BOSCH, *Documentos*, pp. 385-400; SMITH, “Poinsett’s”, pp. 83-84; RIPPY, *Joel*, pp. 108-109 y 121; SCHMITT, *México*, p. 49; LAMAR, “Genesis”, pp. 87-89, 94-96; RODRÍGUEZ, “Joel”, pp. 190-191; COSTELOE, *La primera*, pp. 47-48.
- <sup>44</sup> Poinsett a Clay, México, 8 de julio de 1828, en BOSCH, *Documentos*, pp. 273-281; RIPPY, *Joel*, pp. 108-109; SMITH, “Poinsett’s”, pp. 83-84; COSTELOE, *La primera*, p. 53.
- <sup>45</sup> FUENTES MARES, *Poinsett*, p. 106; LAMAR, “Genesis”, pp. 99-104.

- <sup>46</sup> Poinsett a Clay, México, 31 de mayo de 1826, en BOSCH, *Documentos*, vol. 1, pp. 78-80; RIPPY, *Joel*, pp. 115-116, 121; FUENTES MARES, *Poinsett*, pp. 107-109; LAMAR, "Genesis", pp. 101-105.
- <sup>47</sup> Poinsett a Clay, 27 de julio de 1825, en BOSCH, *Documentos*, vol. 1, pp. 88-89; RIPPY, *Joel*, p. 114; FUENTES MARES, *Poinsett*, pp. 110-113; LAMAR, "Genesis", pp. 101-108.
- <sup>48</sup> Poinsett a Clay, 5 de agosto de 1825, en BOSCH, *Documentos*, vol. 1, pp. 92-95; FUENTES MARES, *Poinsett*, p. 185.
- <sup>49</sup> Poinsett a Clay, 27 de julio de 1825, en BOSCH, *Documentos*, vol. 1, pp. 88-89; FUENTES MARES, *Poinsett*, p. 186.
- <sup>50</sup> RIPPY, *Joel*, pp. 111-113.
- <sup>51</sup> Poinsett a Clay, 10 de marzo de 1829, en BOSCH, *Documentos*, vol. 1, pp. 385-400; FUENTES MARES, *Poinsett*, p. 186.
- <sup>52</sup> RIPPY, *The United*, p. 6; FUENTES MARES, *Poinsett*, pp. 257-264.
- <sup>53</sup> Poinsett a Van Buren, México, 10 de marzo de 1829, en BOSCH, *Documentos*, vol. 1, pp. 385-400; TORNEL y MENDÍVIL, *Breve*, p. 45; ZAVALA, *Ensayo*, vol. 1, pp. 257-260; SMITH, "Poinsett's", pp. 83-88; FUENTES MARES, *Poinsett*, pp. 123-150 y 165-174. Sobre el papel de Poinsett en la organización yorkina existen diversas visiones; algunas señalan que no fue más que un consejero, como MANNING, "Texas"; otras, que lo favoreció fuertemente, a fin de constituir un partido que se opusiera a quienes dominaban la administración, como FUENTES MARES, *Poinsett*, y RIPPY, *Joel*. COSTELOE, *La primera*, pp. 49-56.
- <sup>54</sup> Poinsett a Clay, México, 4 y 8 de julio de 1827 y 10 de marzo de 1829, en BOSCH, *Documentos*, vol. 1, pp. 266-281 y 385-400; TORNEL y MENDÍVIL, *Breve*, p. 46; RIPPY, *Joel*, pp. 122-123; SMITH, "Poinsett's", p. 85; COSTELOE, *La primera*, pp. 55 y 116.
- <sup>55</sup> Poinsett a Clay, México, 4 de julio de 1826, en BOSCH, *Documentos*, vol. 1, pp. 266-273; TORNEL y MENDÍVIL, *Breve*, p. 81; RIPPY, *Joel*, pp. 109 y 122-123; FUENTES MARES, *Poinsett*, pp. 146-17; LAMAR, "Genesis", p. 108; COSTELOE, *La primera*, pp. 81 y 117.
- <sup>56</sup> Poinsett a Clay, México, 21 de octubre de 1826, en BOSCH, *Documentos*, vol. 1, pp. 194-198; RIPPY, *Joel*, pp. 122-123.
- <sup>57</sup> LAMAR, "Genesis", pp. 108-109.
- <sup>58</sup> Poinsett a Clay, México, 12 de julio de 1826, en BOSCH, *Documentos*, vol. 1, pp. 182-185; RIPPY, *Joel*, p. 116; SCHMITT, *México*, pp. 50-51; RODRÍGUEZ, "Joel", p. 191.
- <sup>59</sup> TORNEL y MENDÍVIL, *Breve*, pp. 79-80; RIPPY, *Joel*, pp. 116-117; SCHMITT, *México*, pp. 50-51.
- <sup>60</sup> Poinsett a Clay, México, 15 de marzo de 1827, en BOSCH, *Documentos*, vol. 1, pp. 246-249; RIPPY, *Joel*, p. 114; FUENTES MARES, *Poinsett*, p. 180; SCHMITT, *México*, p. 50.
- <sup>61</sup> Tratado de límites entre los Estados Unidos y México, México, 12 de enero de 1828, en BOSCH, *Documentos*, vol. 1, pp. 319-321; RIPPY, *Joel*, p. 114; FUENTES MARES, *Poinsett*, p. 184; SCHMITT, *México*, pp. 50-51.
- <sup>62</sup> Van Buren a Poinsett, Washington, 25 de agosto de 1829, en BOSCH, *Documentos*, vol. 1, pp. 246-249;

FUENTES MARES, *Poinsett*, pp. 187-190; SCHMITT, *México*, p. 51.

<sup>63</sup> Van Buren a Poinsett, Washington, 25 de agosto de 1829, en BOSCH, *Documentos*, vol. 1, pp. 246-249; RIPPY, *Joel*, pp. 114-115; FUENTES MARES, *Poinsett*, p. 193; SCHMITT, *México*, p. 51.

<sup>64</sup> Citado en COSTELOE, *La primera*, p. 123; Poinsett a Clay, México, 8 de julio y 10 de agosto de 1828, en BOSCH, *Documentos*, vol. 1, pp. 287-288; RIPPY, *Joel*, p. 124; FUENTES MARES, *Poinsett*, pp. 212 y 286.

<sup>65</sup> Citado en RIPPY, *Joel*, pp. 125-126; FUENTES MARES, *Poinsett*, pp. 212-213 y 187 -286; COSTELOE, *La primera*, pp. 124-126.

<sup>66</sup> Poinsett a Clay, México, 10 de noviembre de 1827, en BOSCH, *Documentos*, vol. 1, pp. 299-303; RIPPY, *Joel*, pp. 125-126; COSTELOE, *La primera*, pp. 129-130.

<sup>67</sup> Plan de Montaña en FUENTES MARES, *Poinsett*, pp. 213-217; Poinsett a Clay, México, 8 de diciembre de 1827, en BOSCH, *Documentos*, vol. 1, pp. 209-306; ALAMÁN, *Historia*, vol. 5, pp. 836-839; ZAVALA, *Ensayo*, vol. 3, pp. 30-31; RIPPY, *Joel*, pp. 126-127; FUENTES MARES, *Poinsett*, pp. 270-272 y 286; COSTELOE, *La primera*, pp. 138-166.

<sup>68</sup> Poinsett a Van Buren, México, 9 de enero de 1828, en BOSCH, *Documentos*, pp. 313-317. Véase ALAMÁN, *Historia*, vol. 5, p. 839; FUENTES MARES, *Poinsett*, pp. 213-217.

<sup>69</sup> Poinsett a Van Buren, México, 10 de marzo de 1829, en BOSCH, *Documentos*, pp. 385-400; RIPPY, *Joel*, pp. 127-128; FUENTES MARES, *Poinsett*, pp. 220-247. Para el gobierno de Vicente Guerrero, véase ÁVILA, "La presidencia"; COSTELOE, *La primera*, pp. 167-211.

<sup>70</sup> Poinsett a Van Buren, México, 10 de marzo de 1829, en BOSCH, *Documentos*, pp. 385-400; RIPPY, *Joel*, pp. 127-128.

<sup>71</sup> Guerrero a Poinsett, México, 16 de enero de 1829, en FUENTES MARES, *Poinsett*, pp. 247-248.

<sup>72</sup> Bocanegra a Montoya, México, 1 de julio de 1829, en BOCANEGRA, *Memorias*, vol. 2, pp. 18-21; vol. 1, pp. 382-383; FUENTES MARES, *Poinsett*, pp. 250-251, 272, 285 y 291-294; RIPPY, *Joel*, pp. 128-129; COSTELOE, *La primera*, pp. 219-226 y 236-237.

<sup>73</sup> BOCANEGRA, *Memorias*, vol. 2, p. 11; ZAVALA, *Ensayo*, vol. 2, p. 148; FUENTES MARES, *Poinsett*, pp. 288-289.

<sup>74</sup> Poinsett a Van Buren, México, 7 de agosto de 1829, en BOSCH, *Documentos*, pp. 415-417; ZAVALA, *Ensayo*, vol. 2, p. 148; FUENTES MARES, *Poinsett*, p. 290.

<sup>75</sup> Van Buren a Poinsett, México, 16 de octubre de 1829, en BOSCH, *Documentos*, pp. 444-446; TORNEL y MENDÍVIL, *Breve*, p. 181; RIPPY, *Joel*, p. 129.

<sup>76</sup> *El Sol*, México, 5 de enero de 1830. Véase Poinsett a Van Buren, México, 23 y 26 de diciembre de 1829, en BOSCH, *Documentos*, pp. 457-458; RIPPY, *Joel*, p. 129; FUENTES MARES, *Poinsett*, pp. 298-299.

<sup>77</sup> BOCANEGRA, *Memorias*, vol. 2, p. 23; RIPPY, *Joel*, pp. 129-130; FUENTES MARES, *Poinsett*, pp. 294-297; SMITH, "Poinsett's", p. 77; COSTELOE, *La primera*, p. 237.

## NICHOLAS TRIST DIPLOMÁTICO SIN AUTORIZACIÓN

AMY S. GREENBERG \*

Tal vez el tratado más importante en la historia de Norteamérica sea el Tratado de Guadalupe Hidalgo, que puso fin a la guerra entre México y Estados Unidos con el traspaso de casi la mitad del territorio mexicano a su vecino del norte. Por más trágica que haya sido la pérdida para México, la cesión territorial fue considerablemente menor que la que anhelaba el presidente estadounidense, James K. Polk. Que México no se haya visto obligado a ceder también Baja California y quizá Sonora y Chihuahua fue resultado, en buena medida, de los escrúpulos y la honorable decisión de Nicholas Trist —enviado del gobierno estadounidense para negociar la paz— de continuar negociando con sus interlocutores mexicanos después de que el presidente Polk ordenó su retiro. La decisión sin precedente que tomó Trist de desafiar a su presidente permitió continuar las negociaciones que trajeron la paz a México, aplacó la creciente movilización que en Estados Unidos exigía la anexión de “todo México” como botín de guerra y destruyó su carrera diplomática.

Nicholas Trist no parecía un rebelde. En 1847 era el funcionario de mayor rango en el departamento de Estado y pertenecía a la más alta alcurnia del Partido Demócrata de Estados Unidos. Tenía una relación personal muy cercana con dos de los padres fundadores del partido: Thomas Jefferson había sido su tutor, relación que se fortaleció cuando Trist se casó con su nieta y terminó por ser albacea del testamento del célebre político de Virginia. Después sería secretario particular y confidente de Andrew Jackson. Fue por recomendación de Jackson que Trist llegó al departamento de Estado cuando Polk alcanzó la presidencia en 1844. El presidente Polk vio en Trist a un hombre que compartía sus valores. Ambos eran sureños, tenían esclavos y eran fervientes creyentes de la agenda expansionista de los dos mentores de Trist. Tanto éste como Polk habían especulado con la venta de tierras en el suroeste arrebatadas a los indios, y ambos eran propietarios de plantaciones donde esclavos, hombres y mujeres, cultivaban productos agrícolas de valor comercial, aunque la plantación azucarera de Trist en Luisiana no era tan lucrativa como la algodónera de Polk en el vecino Mississippi. Trist, además, había hecho estudios incipientes en la novel academia militar de West Point, lo que sugiere que entendía la importancia del factor militar para la consolidación de los intereses

estadunidenses. En el departamento de Estado era conocido por dos atributos que el presidente Polk valoraba de manera especial: la discreción y la lealtad.<sup>1</sup>

Como segundo de abordo del departamento de Estado, dirigido por el secretario James Buchanan, Trist demostró inmediatamente su valía como agente del expansionismo estadounidense. Dominaba el español y entendía la caótica política interna de México lo suficientemente bien como para que se le encomendara escribir y traducir las comunicaciones del departamento de Estado con México. Con gran habilidad redactó la documentación que disimulaba detalles delicados acerca de la malograda misión de John Slidell en México en 1845, en la que pretendía convencer al gobierno mexicano de venderle California a Estados Unidos. Polk consideró una grave ofensa para Estados Unidos que el gobierno mexicano se negara a recibir a Slidell, lo que contribuyó a la convicción de Polk de que su país debía declarar la guerra a México, sin considerar que la presencia de tropas estadounidenses en el territorio en disputa, que se hallaba entre los ríos Bravo y Nueces, provocaría un conflicto armado entre las dos naciones.<sup>2</sup>

Cuando los soldados mexicanos atacaron a las tropas estadounidenses en el territorio en disputa, Polk obtuvo su guerra. Su declaración al congreso el 11 de mayo de 1846 de que México había invadido Estados Unidos y “vertido sangre americana sobre suelo americano” era falsa, pero incluso los congresistas escépticos de la oposición Whig, temerosos de parecer poco patriotas, apoyaron una invasión que los estadounidenses deseaban de manera casi unánime. Polk estaba convencido de que la guerra sería breve y se concentró, de inmediato, en obtener una importante cesión territorial de México. Después de que una serie de victorias militares pusieran bajo control estadounidense a la Alta California, a Nuevo México y al territorio en disputa en las riberas del Bravo, el presidente le solicitó a Buchanan la identificación de un diplomático para negociar un tratado que formalizara las conquistas estadounidenses. El secretario de Estado recomendó a Trist e informó al presidente que el protegido de Thomas Jefferson era “un hombre hábil, perfecto conocedor del carácter y el idioma de los españoles” y que era digno de confianza. Como no se iba a postular a un puesto de elección popular y no era una persona conocida, Polk recibiría todo el reconocimiento por el tratado que negociara su alto funcionario. Hasta el propio Andrew Jackson había metido las manos al fuego por el “talento, integridad y honor” de Trist. Podía darse por descontado que Trist seguiría concienzudamente las “instrucciones bien definidas” que se le dieran. Polk recibió la propuesta “con beneplácito”.<sup>3</sup>

Sin perder tiempo, Polk ordenó a Buchanan que le presentara a Trist. Era sábado en la tarde, pero el funcionario estaba trabajando duro en su escritorio cuando Buchanan lo invitó a acompañarlo, a pie, a la Casa Blanca. En ese momento, Trist “había pensado en ir a México tanto como en ir a la luna”. Escuchó estupefacto las instrucciones que le transmitió el presidente: Trist sería enviado a México, de incógnito, para unirse al ejército de Winfield Scott en Veracruz. Su misión secreta era negociar un tratado de paz que incluyera una amplia cesión territorial. Aunque Polk nunca dejó de asegurar que la agresión mexicana había provocado la guerra, añadió sutilmente la necesidad de expansión para justificar la lucha. No habría paz sin territorio, y mientras más avasalladora fuera la derrota del enemigo, más territorio podría reclamar Estados Unidos. Las detalladas instrucciones otorgadas a Trist especificaban una amplia cesión territorial, no sólo de la franja en disputa entre los ríos Bravo y Nueces, sino también de las dos Californias, Nuevo México y los derechos de tránsito sobre el Istmo de Tehuantepec. Estados Unidos pagaría, a cambio, entre 15 millones y 30 millones de dólares. Si Trist enfrentaba un rechazo importante a la anexión de Baja California, o a la cesión de derechos de tránsito para Estados Unidos, podía abandonar esos reclamos. De ahí en fuera, su autorización para la negociación era limitada: debía presentar el tratado a los comisionados mexicanos y concluir si México lo aceptaba.<sup>4</sup>

Trist llegó a Veracruz el 6 de mayo, una vez iniciado el camino de las tropas estadounidenses hacia la capital mexicana. Trist alcanzó al ejército en Xalapa y se enemistó de inmediato con Scott al insistir en que el general entregara una carta a las autoridades mexicanas, lo cual Scott consideró una usurpación de su autoridad, y las quejas de ambas partes llegaron a la Casa Blanca. Finalmente, el diplomático y el general llegaron a confiar el uno en el otro, pero el pleito convenció a Polk de que ninguno de los dos era competente o digno de confianza. Casi inmediatamente el presidente se arrepintió de enviar a Trist a México. Pasaron meses sin comunicación oficial alguna desde el frente, un indicio temprano de que quizá el ministro era fácil de manipular.

Como las tropas de Scott vencieron sin dificultad a las del presidente y general en jefe Antonio López de Santa Anna en las batallas de Xalapa, Cerro Gordo y Puebla, la situación política mexicana se volvió excepcionalmente confusa. La combinación de enfrentamientos añejos entre liberales y conservadores, la tradición de pronunciamientos que resultaron en cincuenta cambios de gobierno durante las primeras tres décadas de vida independiente y la sensación de que el gobierno había sido incapaz de proteger al pueblo de la agresión

estadunidense dejaron al país al borde del colapso político. La derrota militar en el corazón de México engendró un odio profundo hacia Estados Unidos y reforzó la posición de los puros, quienes rechazaban cualquier trato con el enemigo. Algunos conservadores y liberales moderados estaban dispuestos a negociar, pero al igual que los Whig, que apoyaron la guerra de Polk en el congreso estadounidense porque temían la reacción pública si no lo hacían, los políticos moderados mexicanos estaban conscientes del costo político de apoyar una paz negociada. Al mismo tiempo, algunos federalistas liberales en estados periféricos se movilizaron en favor de la secesión o la anexión a Estados Unidos.<sup>5</sup>

En abril el congreso mexicano declaró que quien entrara en tratos con el enemigo era culpable de traición y socavó su propia postura un mes después, al restaurar la Constitución de 1824, que otorgaba al ejecutivo la facultad de negociar con potencias extranjeras. Tras ser derrotado en Puebla, Santa Anna regresó a la Ciudad de México con la intención de defender la capital. Su presidencia se tambaleaba y seguramente se derrumbaría si parecía que estaba negociando con los estadounidenses. Después de andarse con rodeos, Santa Anna solicitó y recibió del general Scott 10 000 dólares como soborno para iniciar las negociaciones. También recibió confirmación del congreso de que, como presidente, tenía facultades para negociar. Pero fueron las catastróficas derrotas de Contreras y Churubusco las que lo acorralaron. Con las tropas estadounidenses apostadas a las puertas de la ciudad, Santa Anna aceptó escuchar la propuesta de Trist y entablar negociaciones para definir las condiciones de un armisticio.<sup>6</sup>

Debido a tal contexto político, lo más probable era que este primer intento de negociar fracasara. Santa Anna procuraba ganar tiempo y su destino político dependía de que pudiera derrotar a Estados Unidos. Esto no quedaba del todo claro para Scott y para Trist, a quienes se les hizo creer que Santa Anna deseaba la paz. Sin embargo, desde la perspectiva de Washington D. C., la negociación de Trist parecía excepcionalmente torpe. En primer lugar, se suponía que no tenía nada que negociar: su misión era asegurarse de que México firmara el tratado estipulado por Polk. Su “sencillo deber”, decía Polk, era “presentar el ultimátum de su Gobierno”. Los comisionados mexicanos —el expresidente José Joaquín Herrera, el general Ignacio Mora y Villamil y dos abogados distinguidos, Bernardo Couto y Miguel Atristain— no gozaban de mucho margen. Se les había dicho que México no podía aceptar más que fijar la frontera de Texas en el río Nueces a cambio de que Estados Unidos cancelara todas las deudas de México, retirara de inmediato todas sus fuerzas militares y cubriera los costos de

la guerra.<sup>7</sup>

Los negociadores se reunieron el 1 y el 2 de septiembre. Aunque parecía no haber acuerdo posible entre las dos posiciones, todos los comisionados querían la paz y negociaron de buena fe. Trist fue, a un tiempo, directo y honesto: expuso las instrucciones que había recibido de Polk a sus colegas mexicanos, quienes llegaron rápidamente a respetarlo. También resultó convincente cuando arguyó, por ejemplo, que los ciudadanos mexicanos en una Santa Fe estadounidense se beneficiarían de la anexión, pues aumentaría el valor de sus propiedades. Ambas partes reconocieron que tendrían que ceder a fin de constituir una base común para el acuerdo, por lo que se centraron en lo más esencial (para México, era el control de la franja entre los ríos Bravo y Nueces; para Estados Unidos, California) y se tomaron la libertad de negociar más allá de lo que se les había permitido. Como resultado, lograron construir un acuerdo que contenía un poco menos de lo que exigía Polk.<sup>8</sup>

La transacción, sin embargo, trazaba la frontera de Texas en el río Nueces. Como la excusa de Polk para invadir México había sido que se había vertido sangre estadounidense en suelo estadounidense cuando los mexicanos cruzaron el río Bravo, nada lo podía poner en mayor aprieto frente a sus adversarios políticos que la noticia de que el enviado estadounidense admitía abiertamente el reclamo mexicano sobre la franja entre el Bravo y el Nueces. “Nos ha colocado en una posición difícil”, le escribió Buchanan de manera privada. “El proponer” que Estados Unidos podía “abandonar aquella porción de nuestro país sobre la que México atacó a nuestras tropas y nuestro derecho, en contra del cual los Whig han movilizado un clamor tan injustificado, proveerá la posibilidad de apelar en contra nuestra durante el próximo congreso”.<sup>9</sup>

Polk estaba extremadamente irritado de que “el Sr. Trist hubiera manejado la negociación de manera tan chapucera y sin habilidad”. Lo anterior difícilmente era justo, pero Polk entraba siempre a la gestión del detalle y nunca aprendió a confiar en sus colaboradores. Ponía en duda constantemente las decisiones de sus generales y nunca entendió lo firmes que estaban los *puros* en México. De hecho, la influencia de las fuerzas que querían continuar la guerra era tan poderosa que fue imposible para Santa Anna aceptar el resultado de las negociaciones. Desde la perspectiva estadounidense, lo único obvio era que el presidente había aprovechado el armisticio para reforzar las defensas de la Ciudad de México. Polk, furioso, trinaba que “había pasado el momento dorado para concluir la paz con México”. De lo que no se daba cuenta era de que ese momento estaba por venir, y él mismo lo iba a propiciar.<sup>10</sup>

El 5 de septiembre Scott ordenó a sus oficiales entrar en batalla y nueve días después izaron la bandera de las barras y las estrellas en la Ciudad de México. Aunque el presidente Polk supuso que la conquista de la capital mexicana significaba la victoria, México se negó a rendirse. Las tropas de Scott emprendieron la larga ocupación que hizo poco para ganar el corazón y la consideración de los mexicanos. Los voluntarios, borrachos con alcohol robado, violaron mujeres y asesinaron civiles desarmados, y todos los días había soldados asesinados. Los rancheros formaron bandas de guerrilleros que atacaron sin piedad a los hombres de Scott. Por lo menos veinticinco correos a caballo que trataron de transmitir las noticias del centro de México a Veracruz fueron capturados y muertos, heridos o torturados por las guerrillas mexicanas.<sup>11</sup>

El presidente —al igual que otros expansionistas—, al ver frustradas sus esperanzas de firmar rápidamente un tratado, desarrolló más su apetito por México. Originalmente había ordenado a Trist conformarse, como mínimo, con la frontera en el Bravo y la adquisición de California y Nuevo México. Pero ahora imaginaba una Sonora estadounidense, una Baja California estadounidense y el control completo del Golfo de California por ambas costas. En septiembre, Polk informó a su gabinete que estaba “decididamente a favor de insistir en la adquisición de más territorio”. Estados Unidos tomaría Tamaulipas hasta el paralelo 31.<sup>12</sup> Y los veinte millones previstos como pago resultaban demasiado.<sup>13</sup>

Trist y su tratado se habían convertido en un lastre. En octubre Polk informó a su gabinete que, si su enviado se quedaba en México, podría incluso convencer al gobierno mexicano de “que Estados Unidos estaba tan desesperado por lograr la paz que terminaría por concluirla en los términos que estableciera México”. El gabinete acordó destituir a Trist y, si los mexicanos querían la paz, ellos debían instigar las negociaciones. Mientras más esperara México, le sería más oneroso. Buchanan envió a Trist una carta donde le ordenó que suspendiera toda negociación y regresara de inmediato a casa.<sup>14</sup>

Justo dos semanas después, Polk supo que Scott había capturado la Ciudad de México. Lejos de arrepentirse de haber exigido a Trist que regresara, la noticia reforzó su convicción de que éste y el tratado que llevaba eran lamentablemente inadecuados, considerando la nueva realidad. Las cosas aparecían bajo una luz completamente distinta a la que había en abril. Se había ganado la guerra, ¿por qué no escalar las exigencias? En octubre de 1846 el general Zachary Taylor recomendó, como “la mejor opción posible”, tomar el territorio mexicano hasta “la línea de la Sierra Madre” otorgando a Estados Unidos las ciudades de Matamoros y Monterrey, y los estados de Chihuahua y Sonora. Dijo a Polk que

la línea de la Sierra Madre sería fácil de defender, con pequeñas guarniciones en Monterrey, Saltillo, Monclova, Linares, Victoria y Tampico. Su recomendación le pareció sensata al presidente y era incluso conservadora, en comparación con las opiniones de algunos de los miembros de su gabinete. Dos de ellos recomendaban “tomar todo México”. El secretario de Estado, James Buchanan, declaró que la anexión de todo México era “el destino que la providencia tenía reservado a ambas naciones”.<sup>15</sup>

Una vez más, las condiciones se veían muy distintas en la Ciudad de México. En lugar de forzar un acuerdo de paz, la victoria de Scott creó un vacío de poder que hizo imposible alcanzarla. Santa Anna abandonó el país en desgracia y no había consenso alguno en el congreso sobre cómo proceder. Los moderados argüían que había que buscar la paz, pero los puros exigían que la nación siguiera luchando, con guerrillas si fuera necesario, hasta expulsar a los invasores. Algunas de las familias más acomodadas apoyaban la anexión total de México a Estados Unidos como la mejor forma de imponer orden y estabilidad al país. Las guerrillas hacían prácticamente imposible enviar noticias de regreso a Washington.<sup>16</sup>

Trist y el general Scott pasaban largas horas discutiendo la inconveniencia de ocupar el centro de México. Parte de su oposición se debía al racismo. Había demasiado mexicanos y muchos de ellos odiaban a los invasores, con razón. De los ocho millones de habitantes de México, Scott escribía, “no hay más de un millón que sean de sangre europea pura. Los indios y la gente de raza mixta constituyen siete millones. Son excesivamente inferiores a los nuestros”. “Como amante de mi país” —explicó posteriormente— “me opuse a la mezcla de esa raza con la nuestra”. Pero su sentido moral también estimuló su deseo por alcanzar la paz. Scott insistió en que “ya se había vertido demasiada sangre en esta guerra antinatural”.<sup>17</sup>

Con una clara valoración de la realidad de la ocupación estadounidense, la perspectiva de Trist sobre el Destino Manifiesto y la misión de Estados Unidos empezó a transformarse. Las instrucciones de Polk no valían nada, escribía, si se comparaban con “la iniquidad de la guerra”. La invasión de Estados Unidos a México y la ocupación de su capital constituyen “algo que debía avergonzar a todo estadounidense en su sano juicio”. Y Trist estaba avergonzado. Quería regresar a casa, y esperaba que Polk pudiera recompensarlo por su servicio con algo que le permitiera disfrutar de un tiempo libre. Pero se daba cuenta de que tenía que poner fin a la guerra, no sólo por él, sino por su país y el país que habían invadido. Se decidió a hacer la paz, “exigiendo lo menos posible a

México”.<sup>18</sup>

Tan sólo unas semanas antes de enterarse de que se había ordenado su regreso, las perspectivas sobre la negociación empezaron a mejorar. El nuevo presidente interino de México, el presidente de la Suprema Corte, Manuel de la Peña y Peña, era un moderado que se había opuesto a la guerra en 1846 y estaba abiertamente en favor de la paz. De la Peña y Peña y sus colaboradores moderados afirmaban que el aceptar los términos de los estadounidenses era la mejor oportunidad para reconstruir un país destrozado y evitar mayores calamidades por parte de su ambicioso vecino del norte. Pero esta perspectiva era considerada por muchos como equivalente a una traición, pues sostenían que una guerra de guerrillas era más honorable que ceder cualquier territorio a los estadounidenses. La mayoría de los mexicanos seguía sosteniendo firmemente que el río Nueces era la frontera legítima de Texas.<sup>19</sup>

Trist buscó a De la Peña y Peña para reanudar las negociaciones, pero el presidente interino no podía avanzar sin el consentimiento del congreso. A pesar de las profundas divisiones dentro del legislativo prevaleció la facción que favorecía la paz, al menos por un momento. Eligieron a un nuevo presidente interino, el general Pedro María Anaya, quien nombró a tres comisionados y designó a De la Peña y Peña secretario de Relaciones Exteriores. Pero era una situación precaria. Quienes no querían reconciliarse con Estados Unidos podían dar un golpe político en cualquier momento. Un tratado de paz, firmado por los representantes de un gobierno legítimo, era condición necesaria para poner fin a la guerra. Después de todo, la disputa original sobre la independencia de Texas surgió precisamente del hecho de que los texanos nunca firmaron un tratado con México en 1836.<sup>20</sup>

Trist recibió la carta de término de misión de Polk el 16 de noviembre, con instrucciones de interrumpir toda negociación y regresar a Washington. Cuando De la Peña y Peña recibió la noticia, se dice que lloró.<sup>21</sup> Trist estaba consternado; estaba convencido de que la situación política ofrecía la mejor oportunidad de poner fin a la guerra evitando el desmembramiento total de México. Los periódicos locales reportaban que Polk estaba dispuesto a anexar a todo el país, y Trist les advirtió a los diplomáticos mexicanos que “una opinión pública contundente” en Estados Unidos exigía que el vencedor “eligiera la línea de demarcación que más le conviniera”. Se había ganado el respeto de los negociadores mexicanos, entre los cuales dos, José Bernardo Couto y Miguel Atristain, ya habían representado a México en septiembre. Era una oportunidad que no podía desperdiciarse.<sup>22</sup>

“¿Cuál es mi deber para con mi gobierno y mi país, en la extraordinaria posición en la que me encuentro?”, se preguntaba Trist. Consultó al general Scott y a otro de sus confidentes, el diplomático británico encargado de negocios, Edward Thornton. Scott lo animó a “terminar el buen trabajo que había iniciado”. Thornton rogó a Trist “caridad para esta infeliz nación y darle una mano para preservar su nacionalidad. Veo esto como la última oportunidad para ambas partes de lograr la paz”. Lo mismo hizo James Freaner, un periodista del periódico *Delta* de Nueva Orleans incorporado a las tropas. “Señor Trist, ¡concluya el tratado! —le dijo—. Usted tiene la posibilidad de rendir a su país un servicio mayor que cualquier otro hombre en este momento. Conozco a nuestro país... Anhelan la paz, señor, suspiran por ella, se la agradecerán.” Scott, Thornton y Freaner, tres hombres con perspectivas muy distintas, todos abogaban por la paz. Los soldados querían la paz. Y México la merecía. Trist había sido testigo de la violencia infligida a México, y había llegado a la conclusión de que Estados Unidos estaba en falta. Y por esto se sentía “avergonzado” de ser estadounidense. En diciembre tomó su decisión.<sup>23</sup>

Trist hizo algo que no tenía precedente en la diplomacia estadounidense: se negó a ser retirado. Sabía que era el único hombre que podía concluir un tratado. Tenía “el deber solemne hacia su país” de por lo menos intentarlo. Cuando le quedó claro que su gobierno no enviaría a nadie para sustituirlo, escribió una carta de sesenta y cinco páginas a Buchanan donde explicaba por qué se negaba a ser cesado. Esta-ba convencido de que el presidente no entendía la verdadera situación en México. Prolongar la ocupación era imprudente, la anexión de todo el país, imposible. Ponía “en riesgo incalculable cualquier buen principio, tanto moral como político, que tenemos en alto”. Si México se convertía en una provincia conquistada, acabaría por corromper y destruir a Estados Unidos. De por sí, los términos propuestos por el tratado despojaban a México de la mitad de su territorio. “Por más indefensa que se perciba una nación, hay un punto en el que no se puede ir más lejos, bajo ninguna circunstancia.”<sup>24</sup>

Polk recibió la carta de Trist pocas semanas después de que tomara posesión un congreso hostil a su administración. La noticia lo dejó pasmado. A miles de millas de su presidente, Nicholas Trist presionaba sus negociaciones. No era un hombre ingenuo: sabía que ponía su carrera en riesgo. Pero como escribió posteriormente, su rumbo estaba ahora “gobernado por su conciencia”. Su “sentido de justicia” lo impelía a poner fin al “abuso de poder” de Estados Unidos. El pueblo de México merecía justicia. Él se la entregaría. Además, lo que era igual de importante, protegería al pueblo estadounidense de lo que veía

como el lastre insufrible de anexar a México.<sup>25</sup>

Polk veía las cosas de manera distinta: “nunca en mi vida me he sentido más indignado”, escribió en su diario. “Se ha comportado peor que cualquier funcionario público que yo haya conocido jamás. Su mensaje comprueba que carece de honor o principios y que es un hombre ruin. Fui defraudado por él.”<sup>26</sup> Quería que echaran a Trist, físicamente, de los cuarteles del ejército. Polk presentó una versión ante el congreso sobre el fracaso de la misión de Nicholas Trist en México. Trist había sido retirado, dijo, porque México no había aceptado los términos que Estados Unidos le había ofrecido. Ahora correspondería a México iniciar las negociaciones de paz y hasta entonces, alegaba el presidente, el “honor nacional” exigía que la guerra “prosiguiera con mayor energía y fuerza” hasta que pudiera obtenerse “una paz justa y satisfactoria”.<sup>27</sup>

Pero la visión de lo que Polk consideraba “una paz justa y satisfactoria” seguía ampliándose. Bajo la influencia de los expansionistas más agresivos de su gabinete, el presidente concluyó que el lugar ideal de la línea divisoria sería el paralelo 26, al oeste de Matamoros, bajo el extremo inferior de Texas en el río Bravo, incluyendo la mayor parte de Baja California. Esto hubiera añadido ciento ochenta y siete mil millas cuadradas de territorio mexicano a Estados Unidos, una tercera parte más de lo que establecía el tratado que había entregado a Nicholas Trist. El 2 de enero, Polk informó a su gabinete que, cuando menos, “podríamos acceder a la cesión de Nuevo México, ambas Californias y el paso por el Istmo de Tehuantepec pagando por ellos mucho menos de lo que autorizamos al Sr. Trist, y debemos además asegurar el puerto de Tampico”.<sup>28</sup>

Pero Polk no tenía idea de lo que sucedía en México. “Ni el general Scott ni Trist enviaron una sola línea al gobierno con la columna que partió de la Ciudad de México el 13 de enero”, escribió furioso en su diario a principios de febrero. “Hay una conspiración” entre Scott y Trist, aseguró, “para desafiar al gobierno y concluir algún tipo de tratado”. Si Polk hubiera conocido las verdaderas condiciones que primaban en la capital, no se hubiera sentido reconfortado. En las últimas semanas de enero, los partidarios más acaudalados de la anexión ofrecieron al general Scott 1 250 000 dólares para que aceptara la presidencia de México y supervisara la anexión del país a Estados Unidos. Los anexionistas mexicanos invitaron a otros oficiales estadounidenses, incluyendo al teniente Ulysses S. Grant, a reuniones para discutir el asunto. Y organizaron una elegante comida para Scott en la que se brindó por la victoria estadounidense y la anexión.

A fin de mes, Manuel Zamora, comandante de la Guardia Nacional, advirtió a un miembro de la legación mexicana en París que “nuestro querido país” iba a la deriva, hacia una situación “lamentable”. Escribió que se empezaba “a borrar a México del catálogo de las naciones”. “Los yanquis son dueños ya de dos terceras partes del país... estamos ante todos los elementos de una disolución pronta y completa.”<sup>29</sup>

Scott entendía que las divisiones políticas hacían difícil para los mexicanos aprobar un tratado; además, era un hecho que cualquier día podía llegar un oficial militar de Estados Unidos con órdenes de remover físicamente a Trist del cuartel militar. Era obvio que ya no había tiempo para la negociación. De la Peña y Peña, consciente del peligro inminente que amenazaba la existencia misma de México, autorizó a los comisionados mexicanos, encabezados por Couto, para firmar el tratado de paz con Trist. Su decisión, les dijo a los comisionados, se debía a varios factores, que incluían “la grave falta de recursos [...] la posibilidad de que las exigencias estadounidenses crecieran cada día” y el “deber” que tenía el gobierno “de poner fin a las calamidades que sufría el país y de controlar los proyectos de anexión a Norteamérica”. Permitió a los comisionados iniciar las negociaciones sobre términos más generosos que los ofrecidos pre-viamente bajo el gobierno de Santa Anna. Como mínimo, a cambio de la franja entre los ríos Nueces y Bravo y de una frontera que pasara justo al norte de San Diego, Estados Unidos retiraría todas sus tropas, asumiría todas las deudas mexicanas, garantizaría los derechos de religión y de propiedad de los habitantes de los territorios cedidos, prevendría los ataques de las naciones indias a través de la nueva frontera y no volvería a intentar anexar territorio mexicano. En privado les dijo a los comisionados que siguieran negociando, independientemente de los resultados obtenidos. Las negociaciones debían iniciar el 2 de enero; una semana después concluía la presidencia interina de Anaya, y como el congreso no pudo asegurar el *quorum* necesario para llevar a cabo una nueva elección, De la Peña y Peña asumió nuevamente la presidencia interina.<sup>30</sup>

Trist se reunió secretamente con Couto, Atristain y Luis Gonzaga Cuevas en Guadalupe Hidalgo desde el 2 de enero de 1848. Los comisionados tenían una larga lista de demandas, mientras Trist operaba solo, sin secretario ni traductor. Una vez más, la franqueza de Trist impresionó a los negociadores mexicanos, pero continuaba existiendo un abismo entre los términos que cada parte deseaba. Los comisionados mexicanos pidieron 30 millones de dólares, Trist les ofreció 15 millones. México exigía que Estados Unidos reconociera las concesiones de tierra mexicanas y asegurara los derechos de los ciudadanos

mexicanos que permanecieran en los territorios cedidos, además de que mantuviera el orden entre los indios. Trist estuvo de acuerdo con todas estas exigencias, y no insistió en los derechos de tránsito por el Istmo de Tehuantepec. El trazo exacto de la frontera era el mayor obstáculo: ambas partes querían San Diego y Paso del Norte (actualmente, El Paso), mientras que los estados de Sonora y Chihuahua se manifestaron en contra de que se cedieran territorios suyos. Para el gobierno de Polk (y los empresarios estadounidenses interesados en el comercio con Asia) los puertos de San Francisco y San Diego eran las joyas de California. San Diego no era negociable.<sup>31</sup>

Las difíciles negociaciones siguieron a lo largo de enero. Cuando parecía que habían llegado a un acuerdo, el gobierno de De la Peña y Peña exigió que se retiraran las tropas estadounidenses y se cubrieran, de inmediato, por lo menos, 300 000 dólares del precio de venta, pues el presidente interino estaba seguro de que, una vez que se hicieran públicos los términos del tratado, habría revueltas por todo el país. Ninguna de estas dos demandas era aceptable para Trist. Todavía estaba avergonzado por haber sobornado a Santa Anna y amenazó con poner fin a las negociaciones. Ambas partes solicitaron a los ministros británicos que zanjaran el diferendo. Ellos convencieron a De la Peña y Peña de que desistiera.<sup>32</sup>

El 2 de febrero Trist, Couto, Atristain y Cuevas firmaron un tratado de paz a la sombra del “santuario” de la basílica de Guadalupe Hidalgo. Fue un momento solemne. Cuando levantó la pluma, el comisionado Couto se dirigió a Trist. “Éste debe ser un momento de orgullo para usted, tanto como de humillación para nosotros.” Trist respondió, “estamos asegurando la *paz*, que ése sea nuestro único pensamiento”. Pero reconoció frente a su familia: “si esos mexicanos hubieran podido mirar adentro de mi corazón en ese momento, hubieran sabido que el sentimiento de vergüenza que tenía como estadounidense era mucho más fuerte de lo que podría haber sido para ellos, como mexicanos”. Trist sintió vergüenza a lo largo de las negociaciones, pero sobre todo en esos “momentos en que tenía que *insistir* en cosas que le repugnaban. Si el rumbo que tomé en esos momentos hubiera estado definido por mi consciencia como hombre y mi sentido de la justicia como estadounidense, hubiera *cedido* en todas las instancias”. Pero Trist sabía bien que su rencoroso presidente aprovecharía cualquier oportunidad para rechazar el tratado que había negociado en contra de sus órdenes, tanto por la ira que le había provocado su traición como por la convicción de que Estados Unidos podía obtener más de México con otro tratado en el futuro.<sup>33</sup>

Trist no cedió. Los términos del tratado de Guadalupe Hidalgo se alineaban de manera cercana con lo que Polk había especificado en su documento original, con la excepción del hecho de que México conservó Baja California. Trist fue lo suficientemente astuto para autorizar un pago de 15 millones de dólares por quinientas veinticinco mil millas cuadradas de territorio mexicano, cuando Polk había fijado un máximo de 20 millones. Estados Unidos aceptó reconocer las concesiones de tierra mexicanas y los derechos de propiedad en los territorios anexados, proveer a sus habitantes con una ruta hacia la ciudadanía y refrenar las correrías de las tribus indias sobre la frontera, aunque no cumpliría ninguna de estas tres promesas. México renunció a cualquier derecho sobre Texas y reconoció al río Bravo como la frontera entre México y Estados Unidos. En un estudio extremadamente crítico de la diplomacia estadounidense en la década de 1840, David M. Pletcher alabó los esfuerzos de Trist y los diplomáticos mexicanos: “el Tratado Guadalupe Hidalgo resultó de una combinación de acuerdos, persuasión y coerción, y en casi todos los aspectos, merece un reconocimiento a todos los involucrados”.<sup>34</sup>

No fue el tratado más generoso que Trist hubiera podido negociar, pero era quizá el más generoso que Estados Unidos estaba dispuesto a aceptar. Trist escribió al gobierno mexicano: “Estados Unidos ofrece paz según los términos del tratado y no se presenta a sí mismo como el comprador que pretende forzar la venta de territorio, sino a título de conquista, no en el odioso sentido del término, sino apegado a las reglas más reconocidas de la moral internacional”.<sup>35</sup> Esperaba que Polk lo aceptara. Pero Trist no sabía qué iba a suceder, ni con el tratado ni con él. Tenía claro que su carrera en Washington había terminado. El día en que firmó el documento, escribió a su esposa, Virginia, “viviré de pan y agua, antes que volver a ocupar un puesto público”. No tenía idea de lo certera que resultaría su predicción.<sup>36</sup>

Polk no quería aceptar el tratado de Guadalupe Hidalgo, pero concluyó que tenía que hacerlo. “Si el tratado fuera hecho ahora”, refunfuñó, “debería exigir más territorio, quizá llegar a la línea de la Sierra Madre”. Pero dada la hostilidad del congreso, Polk sintió que no tenía más opción que someter el tratado al senado para su ratificación. Si rechazaba el tratado, ¿cuáles serían las consecuencias? “La mayoría de una de las cámaras del congreso se opone a mi gobierno; han alegado falsamente que provoqué la guerra y que la he prolongado con miras a la conquista de México”, escribía. “Si yo rechazara un tratado fincado en mis propios términos [...] es muy posible que este congreso no me otorgaría ni los hombres ni los recursos para proseguir la guerra [...] y podría yo

[...] perder las dos provincias de Nuevo México y la Alta California, que fueron cedidas a los Estados Unidos en este tratado.”<sup>37</sup>

Nicholas Trist regresó de México para enfrentar el desprecio perdurable de James Polk, quien despidió al “sinvergüenza irrespetuoso e inepto”, y retuvo el pago del salario devengado por su actividad en México. Polk hizo todo lo que pudo para evitar que Trist fuera reconocido por su éxito o tuviera otro empleo. Éste pasó veinte años en la pobreza, pero nunca se disculpó por sus acciones en México. En 1848 dijo orgullosamente en la Cámara de Representantes, “si tengo una falta, prefiero hablar duro y avanzar imprudentemente, que hacerme el hipócrita y disimular la verdad”. No fue hasta el cumpleaños número setenta de Trist en 1870 cuando el congreso finalmente autorizó que se pagara al diplomático lo que se le debía por su servicio en México, con intereses. Murió cuatro años después.<sup>38</sup>

\* Traducido por Roberta Lajous y Erika Pani.

<sup>1</sup> GREENBERG, *A Wicked War*, pp. 90-93. Otras fuentes útiles sobre la diplomacia de Trist incluyen DREXLER, *Guilty*; SOBARZO, *Deber*; PLETCHER, *The Diplomacy*; BOSCH GARCÍA, “Nicholas P. Trist”; TERRAZAS Y BASANTE Y GURZA LAVALLE, *Las relaciones*, vol. I; OHRT, *Defiant*.

<sup>2</sup> GREENBERG, *A Wicked War*, pp. 77-79. Sobre la misión de Slidell, véase TERRAZAS Y BASANTE Y GURZA LAVALLE, *Las relaciones*, vol. I, pp. 209-219.

<sup>3</sup> POLK, *Diary*, vol. II, p. 466; Andrew Jackson a Nicholas Trist, 16 de septiembre de 1835, Trist Papers, Library of Congress (en adelante, LOC, o UNC si corresponden a la University of North Carolina); GREENBERG, *A Wicked War*, pp. 103-110, 174-175.

<sup>4</sup> Trist, citado en MAHIN, *Olive Branch*, p. 89; Buchanan a Trist, 15 de abril de 1847. Senate Executive Document 52, pp. 81-89; PLETCHER, *Diplomacy*, pp. 500-501; TERRAZAS Y BASANTE Y GURZA LAVALLE, *Las relaciones*, vol. I, p. 235

<sup>5</sup> PLETCHER, *The Diplomacy*, pp. 500-508; TERRAZAS Y BASANTE Y GURZA LAVALLE, *Las relaciones*, vol. I, pp. 219-239.

<sup>6</sup> PLETCHER, *The Diplomacy*, pp. 508-509.

<sup>7</sup> PLETCHER, *The Diplomacy*, pp. 515-517; TERRAZAS Y BASANTE Y GURZA LAVALLE, *Las relaciones*, vol. I, pp. 235-238.

<sup>8</sup> ZORRILLA, *Historia*, vol. I, pp. 203-208; PLETCHER, *The Diplomacy*, pp. 517-521.

<sup>9</sup> POLK, *Diary*, vol. III, p. 200; Buchanan a Trist, 25 de octubre de 1847, Trist Papers, LOC; ZORRILLA, I, pp. 203-208; PLETCHER, *The Diplomacy*, pp. 517-521.

<sup>10</sup> POLK, *Diary*, vol. III, pp. 76-77, 199, 267; GREENBERG, *A Wicked War*, pp. 218-220. Algunos estudiosos estadounidenses, convencidos de que Trist tendría que haber obtenido más tierra, han estado de acuerdo con Polk en que aquél era mal negociador. Véase, por ejemplo, NORTHROP, "Nicholas Trist's" pp. 321-346.

<sup>11</sup> CLARY, *Eagles and Empire*, pp. 379-380; REILLY, *War with Mexico!*, p. 152; TERRAZAS Y BASANTE Y GURZA LAVALLE, *Las relaciones*, vol. I, p. 238.

<sup>12</sup> Esto hubiera significado la cesión de Baja California Norte, Sonora y Chihuahua. Nota de las traductoras.

<sup>13</sup> POLK, *Diary*, vol. III, p. 163. ZORRILLA, *Historia*, vol. I, p. 208.

<sup>14</sup> POLK, *Diary*, vol. III, pp. 185-186.

<sup>15</sup> Taylor al ayudante de campo, 15 de octubre de 1846, House Executive Document 60, p. 353; FROST, *Pictorial History*, p. 339; POLK, *Diary*, vol. III, pp. 226-229; GREENBERG, *A Wicked War*, pp. 215-218.

<sup>16</sup> GREENBERG, *A Wicked War*, pp. 222-224; PLETCHER, *The Diplomacy*, pp. 532-533; TERRAZAS BASANTE Y GURZA LAVALLE, *Las relaciones*, vol. I, pp. 261-263.

<sup>17</sup> "Dinner to Gen. Scott at Sandusky", *Daily National Intelligencer*; Scott a Santa Anna, 21 de agosto de 1847, citado en MANNING, *Diplomatic Correspondence*, vol. VIII, p. 922.

<sup>18</sup> Virginia Trist a Tuckerman, 23 de agosto de 1863, Trist Papers, UNC; GREENBERG, *A Wicked War*, p. 223.

<sup>19</sup> HERRERA SERNA, ed. *México en Guerra*; GREENBERG, *A Wicked War*, pp. 222-224; ZORRILLA, *Historia*, vol. I, pp. 213-215; TERRAZAS Y BASANTE Y GURZA LAVALLE, *Las relaciones*, vol. I, pp. 261-265.

<sup>20</sup> GREENBERG, *A Wicked War*, p. 223; PLETCHER, *The Diplomacy*, pp. 537-538.

<sup>21</sup> OHRT, *Defiant Peacemaker*, p. 134.

<sup>22</sup> Trist a Edward Thornton, 15 de julio de 1847, Trist Papers, LOC.

<sup>23</sup> Trist a Thornton, 4 de diciembre de 1847, citado en MANNING, *Diplomatic Correspondence*, vol. VIII, p. 985; SCOTT, *Memoirs*, II, p. 576; Thornton a Trist, 22 de noviembre de 1847, Trist Papers LOC; Nicholas Trist 1848 manuscript, Trist Papers UNC; Virginia Trist a Tuckerman, 23 de agosto de 1863 Trist Papers, UNC.

<sup>24</sup> Trist a S. M. Felton, 5 de abril de 1847, Trist Papers, LOC; Trist a Buchanan, 6 de diciembre de 1847, citado en MANNING, *Diplomatic Correspondence*, vol. VIII, p. 888; Trist a Buchanan, 4 de diciembre de 1847, citado en MANNING, *Diplomatic Correspondence*, vol. VIII, p. 987.

<sup>25</sup> POLK, *Diary*, vol. III, p. 252; Virginia Trist a Tuckerman, 23 de agosto de 1863, Trist Papers, UNC.

<sup>26</sup> POLK, *Diary*, vol. III, p. 301.

<sup>27</sup> RICHARDSON, *A Compilation of the Messages*, IV, pp. 533-549.

<sup>28</sup> POLK, *Diary*, vol. III, p. 277.

<sup>29</sup> POLK, *Diary*, III, p. 329; cartas de Manuel G. Zamora, comandante de la Guardia Nacional de Veracruz, a Andrés Oseguera, Legación de México en París, 31 de enero de 1847, Zamora Papers; GREENBERG, *A Wicked War*, pp. 256-258.

<sup>30</sup> ACLE AGUIRRE, "Amigos y aliados," pp. 163-230; ROJAS GARCIDUEÑAS, *Don José Bernardo Couto*, p. 15; RIVES, *The United States and Mexico*, vol. II, p. 612; PLETCHER, *The Diplomacy*, pp. 541-543; TERRAZAS Y BASANTE Y GURZA LAVALLE, *Las relaciones*, vol. I, pp. 264-265.

<sup>31</sup> ROJAS GARCIDUEÑAS, *Don José Bernardo Couto*, pp. 15-30; ZORRILLA, *Historia*, vol. I, pp. 216-217; PLETCHER, *The Diplomacy*, pp. 544-548; TERRAZAS Y BASANTE Y GURZA LAVALLE, *Las relaciones*, vol. I, pp. 264-265.

<sup>32</sup> PLETCHER, *The Diplomacy*, pp. 547-549.

<sup>33</sup> Virginia Trist a Tuckerman, 23 de agosto de 1863, Trist Papers, UNC; ROJAS GARCIDUEÑAS, *Don José Bernardo Couto*, pp. 15-30.

<sup>34</sup> PLETCHER, *The Diplomacy*, p. 549; Tratado de Guadalupe Hidalgo; GREENBERG, *A Wicked War*, pp. 258-261. Sobre el fracaso de Estados Unidos en la defensa de los derechos de los antiguos ciudadanos mexicanos, véase PANI, "Aquellos hermanos".

<sup>35</sup> CUÉ CÁNOVAS, *Los Estados Unidos*, p. 38.

<sup>36</sup> Nicholas Trist a Virginia Trist, 1 de febrero de 1848. Trist Papers, LOC.

<sup>37</sup> POLK, *Diary*, vol. III, p. 348.

<sup>38</sup> POLK, *Diary*, vol. III, p. 358; George W. Randolph a Virginia Trist, 9 de marzo, 1848, Trist Papers, UNC; *Congressional Globe*, 30th Cong., 1st sess., p. 1058; GREENBERG, *A Wicked War*, p. 264.

MISERIA HACENDARIA Y CRISIS REVOLUCIONARIA

*Espacios para una “diplomacia de la anexión”\*. La gestión de James Gadsden en México  
(1853-1856)*

Apenas cuatro meses después del arribo a Veracruz de Antonio López de Santa Anna para el que sería su último gobierno, llegó al puerto James Gadsden, representante de la administración del demócrata Franklin D. Pierce (1853-1857), quien recién ocupaba la Casa Blanca.<sup>1</sup> Había pasado un lustro de la guerra entre México y Estados Unidos, y el tratado de Guadalupe Hidalgo, que selló la paz, mostraba su incapacidad para resolver viejos y nuevos problemas o situaciones inéditas entre los países vecinos.

Santa Anna había regresado del exilio gracias a una insólita alianza entre conservadores, santannistas y puros, deseosos de sacar a los moderados del poder y porque “sencillamente no había otro líder... aceptable”, después del fracaso de los gobiernos moderados en su intento de rescatar al país de la postración en que lo dejó la guerra.<sup>2</sup>

El regreso de Antonio López de Santa Anna al poder tuvo lugar en medio de la miseria hacendaria, las invasiones de aventureros rapaces, el azote de las expediciones de indios nómadas, los graves conflictos intestinos y la Guerra de Castas en Yucatán. Santa Anna buscó infructuosamente el apoyo de Europa para hacer frente a la agresiva política de la nación del norte, pero España temía enemistarse con Washington y Gran Bretaña no tenía disposición para entrar en conflicto con Estados Unidos, un buen socio comercial, además de que británicos y franceses estaban ocupados en la crisis del Imperio turco.<sup>3</sup>

La presencia de Franklin D. Pierce al frente del poder ejecutivo significó la renovación de los planes expansionistas de los demócratas. Pierce asumió la presidencia dispuesto a retomar algunos de los proyectos que habían quedado pendientes en la administración de James K. Polk (1845-1848) e hizo explícita su intención de adquirir algunos territorios “necesarios” para la seguridad de Estados Unidos.<sup>4</sup>

#### LA HERENCIA DE LA GUERRA DEL CUARENTA Y SIETE Y LOS PROBLEMAS DE LA RELACIÓN BILATERAL

La agitación anexionista compartida por no pocos estadounidenses —en parte como consecuencia de la reciente victoria sobre los mexicanos— explica la vuelta al poder del Partido Demócrata y el impulso cobrado por los proyectos de expansión hacia el norte de México, Cuba, Centroamérica y el Pacífico. Pero el

triunfo sobre el vecino del sur también trajo efectos nocivos para la vida política estadounidense: repuso el tema de la esclavitud en la mesa de debate; exacerbó la división regional, y agudizó la polarización; también debilitó el carácter nacional de los partidos. Una buena parte de las políticas domésticas —como la extensión de la esclavitud hacia los territorios recién adquiridos— y de los proyectos en el exterior —como sucedió con los planes expansionistas— se vio afectada por las contradicciones internas que definieron el curso de la política externa y limitaron los planes de adueñarse de nuevas regiones.<sup>5</sup>

Por otra parte, los tratados de Oregón (1846) y de Guadalupe Hidalgo (1848) le dieron a Estados Unidos un extenso litoral en la costa del Pacífico; el país contó entonces con la plataforma para impulsar el comercio asiático y entrar en la competencia internacional por el control de los mercados y las vías comerciales.<sup>6</sup> Pero aprovechar esta ventajosa situación exigió integrar aquel litoral con las zonas pobladas del país en el norte, el sur y el medio oeste; requirió del establecimiento de comunicaciones férreas o marítimas, y demandó contar con un paso interoceánico, ya fuera por Tehuantepec, Costa Rica, Nicaragua o Panamá. Pronto se discutieron distintos proyectos para construir una vía transístmica y emergieron también los planes para unir los litorales americanos mediante una línea férrea. “[...] el asunto desató la rivalidad entre compañías y regiones de la Unión americana por establecer y controlar la comunicación.”<sup>7</sup> La necesidad de establecer las vías que conectasen las dos costas norteamericanas quedó inserta en las disputas regionales, agudizadas durante la guerra con México y en la competencia entre las empresas rivales o entre los diversos planes para desarrollar las distintas alternativas de comunicación. Dichas rivalidades entre regiones y empresas afectaron de manera decisiva la política exterior estadounidense, en forma particular, su política hacia México.<sup>8</sup>

Por otra parte, la paz pactada el 2 de febrero y el lindero convenido en el tratado de paz provocaron desencanto e inconformidad entre quienes, en medio de la euforia expansionista, pensaron que se podía haber trazado la línea más al sur. Este descontento sumado a problemas no resueltos en el tratado de Guadalupe Hidalgo y la premura estadounidense de procurarse las rutas de tránsito generaron las dificultades que dominaron la relación entre México y Estados Unidos al llegar Gadsden a su misión.

Pero no eran éstos los únicos dilemas que enfrentaron a Estados Unidos con el país del sur. La diferencia por la jurisdicción sobre La Mesilla, agravada por la beligerancia del gobernador de Nuevo México, William Carr Lane, quien, en marzo de 1853, proclamó la anexión de aquel territorio a Estados Unidos y se

lanzó sobre él apoyado por fuerzas voluntarias y milicias de su entidad, provocó una enorme tensión entre Washington y la Ciudad de México.<sup>9</sup> De manera adicional, las dificultades surgidas en el momento de fijar las mojoneras y provocadas por el desconocimiento del área, los errores del mapa de Disturnell<sup>10</sup> y el interés de los sureños de obtener los terrenos para un ferrocarril meridional hacia el Pacífico paralizaron los trabajos del grupo binacional encargado de la tarea. Asimismo, el incumplimiento del compromiso estadounidense de contener las correrías de los indios nómadas en territorio mexicano, estipulado en el artículo XI del tratado de Guadalupe Hidalgo; las reclamaciones de estadounidenses y mexicanos a los gobiernos de la Ciudad de México y Washington; las expediciones filibusteras, y la inconformidad provocada por las políticas proteccionistas decretadas por las administraciones mexicanas en la posguerra completaban el inventario de las diferencias que aquejaban a la relación entre las naciones vecinas. Éstos fueron los problemas que debió afrontar el representante de la administración demócrata.

#### UN MILITAR EMPRESARIO EN LA DIPLOMACIA

Miembro de una prominente familia sureña de Charleston, Carolina del Sur, donde nació en mayo de 1788, James Gadsden realizó estudios y se graduó en la Universidad de Yale en 1806. Pocos años después, tomó parte en la guerra contra los ingleses (1812-1814), experiencia con la que inició su carrera militar. Ya en calidad de ingeniero experto, acompañó a Andrew Jackson en la inspección de las fortificaciones en el Golfo de México y en la frontera suroeste de Estados Unidos, ocasión que le permitió entablar amistad con aquél y beneficiarse de sus recomendaciones para obtener algunos cargos.<sup>11</sup> Entre 1816 y 1818 participó en la campaña contra los indios seminolas y, cinco años más tarde estuvo encargado de obtener la cesión de sus tierras (Tratado de Fort Moultrie, 1823) y del traslado de los indios a las reservaciones.<sup>12</sup>

Vinieron después algunos fracasos en la variopinta carrera de Gadsden. Intentó, con poco éxito, convertirse en plantador en Florida; incursionó también en la política regional apoyando, en 1831, el derecho de los estados a desconocer las leyes federales, postura que lo alejó de su protector, Jackson. Hacia finales de los años treinta, en su natal Charleston, se incorporó a la Louisville, Cincinnati and Charleston Railroad, compañía ferrocarrilera sumida en severos problemas financieros que el sureño no pudo remontar. Al cabo de tres años, la empresa se redujo a The South Carolina Railroad, y el hombre de Charleston fue destituido por los accionistas en 1850. Los descalabros empresariales no vencieron el ánimo

de Gadsden, quien, fundamentalmente, pugnaba por la independencia económica del Sur respecto del Norte. Ésta se lograría, pensaba, promoviendo la integración y el crecimiento de la red férrea sureña, para ligar la región con Europa, y estableciendo el ferrocarril que la conectara con el Pacífico. Tales convicciones resultaban congruentes con sus ideas anexionistas, secesionistas y esclavistas. La gestión que realizó en México fue ocasión para impulsar estos proyectos.

Gadsden recibió el nombramiento de enviado extraordinario y ministro plenipotenciario el 12 de mayo de 1853.<sup>13</sup> Las instrucciones del departamento de Estado le demandaron ocuparse de cuatro asuntos centrales: procurar la instrumentación de medidas para mejorar la relación comercial entre los dos países; obtener el arreglo de las reclamaciones de los ciudadanos estadounidenses, y proponer la modificación de la frontera fijándola sobre el paralelo 30°. Si los mexicanos no estuvieran dispuestos a hacer una concesión tan amplia, el plenipotenciario debía negociar la adquisición del territorio indispensable para la ruta del ferrocarril y la derogación del artículo XI (que obligaba al gobierno norteamericano a refrenar las correrías de los indios nómadas en suelo de México).<sup>14</sup>

Los dos últimos puntos eran prioritarios. El presidente dejó indefinido el tema de Tehuantepec, cuya concesión era disputada por dos empresas la de P. A. Hargous y la de A. G. Sloo, ambas con inversionistas estadounidenses y mexicanos. Pierce dio órdenes de suspender la negociación e hizo hincapié en que las autoridades mexicanas no debían creer que el gobierno estadounidense aprobaría la convención acordada el 21 de marzo de 1853 entre el gobierno mexicano y el anterior ministro, Alfred Conkling, la cual reconocía el privilegio de la empresa de A. G. Sloo sin considerar la concesión otorgada a P. A. Hargous.<sup>15</sup> Adicionalmente, Washington desconoció la línea Bartlett-Conde y afirmó que La Mesilla pertenecía a Estados Unidos.<sup>16</sup> Sugirió que México y Estados Unidos buscaran establecer la nueva línea que considerara el territorio apropiado para el ferrocarril, y entre tanto mantuvieran sus fuerzas fuera del territorio. El tono de las disposiciones del departamento de Estado a su enviado era relativamente conciliador; ello, debido a la competencia implacable entre las empresas y los proyectos alternativos de comunicación, así como a la intensa oposición de algunos sectores nortños a la incorporación de más tierras.<sup>17</sup>

#### LOS INICIOS DE LA GESTIÓN

Antes de emprender el viaje a México el flamante ministro se allegó de mapas,

memorias, tratados previamente convenidos entre los dos países y con otras naciones, así como de información acerca de los asuntos sobre los que negociaría. Pero el representante venía ya con un propósito claro: ampliar el territorio estadounidense. Se entiende así que, desde fecha muy temprana, antes de salir a su destino, expusiera al secretario de Estado su idea de establecer “una frontera natural de desierto y montañas” que sumara los estados del norte de México a la federación americana, o, en su defecto, la de hacerse del territorio para el ferrocarril. El proyecto anexionista marcaría su gestión.<sup>18</sup>

Ya en México, Gadsden observó la situación del país y de su gobierno y reparó en la miserable condición de la Hacienda pública así como en la ambición del presidente.<sup>19</sup> Según su parecer, el partido conservador, la Iglesia y los empresarios habían retirado su apoyo a Santa Anna, a quien sólo sostenía el ejército. Mantenerlo satisfecho demandaba que el presidente dispusiera de una buena cantidad de recursos, de la que carecía.<sup>20</sup> Reconocido el talón de Aquiles del régimen mexicano, el ministro insistió a su gobierno en la conveniencia de anexar un vasto territorio. Comunicó al secretario de Estado su apresurado dictamen sobre el gobierno de Santa Anna, al cual juzgó de usurpador, para el que la constitución era letra muerta y donde los poderes legislativo y ejecutivo se concentraban en el presidente, cuyo lado más vulnerable, reiteró, era la falta de los recursos que precisaba para mantenerse en el poder.

Si bien algunos de los juicios del ministro estaban bien cimentados, otros eran producto de sus particulares intereses y de su subjetividad y tenían el propósito de persuadir al secretario de Estado, William L. Marcy, de sacar ventaja de una administración caracterizada por “el pillaje y las carencias”.<sup>21</sup> El enviado transmitió al departamento de Estado una imagen de gran inestabilidad política en México y habló de la disposición de su gobierno de convenir una amplia cesión territorial si se acordase el precio conveniente.<sup>22</sup> Marcy pareció quedar convencido de la argumentación de su enviado y se entusiasmó con la posibilidad de concretar un ambicioso plan expansionista, que prefirió mantener en secreto para evitar que se malograra, en caso de trascender a la opinión pública, o, tal vez, atemorizado por lo que podría implicar para la unidad nacional.<sup>23</sup>

En síntesis, en menos de cuarenta y cinco días de estancia en México, Gadsden detectó los flancos débiles del régimen de Santa Anna, identificó la estrategia para aprovecharlos, persuadió al departamento de Estado de ponerla en marcha y, así, impulsó su plan para anexar una vasta extensión territorial. Con el propósito de apuntalar el proyecto, exhortó, machaconamente, a situar una

fuerza militar en el Río Bravo y “desplegar las barras y las estrellas en los puertos mexicanos, particularmente en el océano Pacífico”.<sup>24</sup> La presencia de una fuerza militar moderada en la zona fronteriza sugiere que la recomendación fue atendida por la Casa Blanca, aunque esa presencia no significara que Pierce tuviera otro propósito que intimidar a Santa Anna.<sup>25</sup>

En la legación, un buen número de reclamaciones de ciudadanos estadounidenses en contra del gobierno de México esperó la llegada del plenipotenciario, con la expectativa de que las gestionara. Aguardaron, asimismo, numerosas quejas del gobierno mexicano por las depredaciones indias. En unas y otras, había justos reclamos y demandas exageradas; ambas servían también como palanca para presionar por un acuerdo más ventajoso o menos inconveniente, según fuera el caso. Gadsden, sin embargo, se concentró en el ajuste de la frontera y, desde la primera entrevista sostenida con Santa Anna el 25 de septiembre de 1853, trató de convencerlo de la ventaja de ceder un amplio territorio para acabar con el problema fronterizo y poner fin a las interpretaciones contradictorias de los artículos V, VI y XI del tratado del 2 de febrero.<sup>26</sup> Unos días antes, en el encuentro con el secretario de Relaciones Exteriores, el estadounidense desconoció las obligaciones impuestas a su país por la cláusula decimoprimera del Tratado de Guadalupe Hidalgo.<sup>27</sup> La negociación de un acuerdo se anunciaba difícil y coincidió con la llegada del filibustero William Walker a Baja California, lo que tensaría el ambiente.

#### LA NEGOCIACIÓN DE UN NUEVO TRATADO

Empero, más perturbadora resultó la misión secreta del agente especial, Christopher Ward, quien recibió órdenes de memorizar y transmitir a Gadsden, verbalmente, nuevas instrucciones sobre el tratado a negociar con el gobierno mexicano.<sup>28</sup> El problema residía en que Ward era gestor y consejero de la empresa de Peter A. Hargous, la Tehuantepec Railroad Company, que reclamaba la concesión para construir una vía por Tehuantepec,<sup>29</sup> lo que representaba un conflicto de interés para su misión. Desde su arribo,<sup>30</sup> se inició una lucha por definir si Gadsden —impulsor de la anexión de un territorio extenso y promotor del ferrocarril transcontinental por el sur— o Ward —personero de la compañía de Hargous, que reclamaba la concesión en el istmo o una ventajosa indemnización para la empresa— determinaría el rumbo de la negociación. La orden del secretario de Estado, transmitida a través de Ward, era procurar la adquisición de territorio, para la cual planteó diversas opciones con la compensación respectiva: desde la cesión de Tamaulipas a Baja California por 50

millones de dólares hasta el traspaso del territorio indispensable para el ferrocarril (La Mesilla) por 15 millones.<sup>31</sup> Ahora bien, las instrucciones memorizadas por el agente especial no mencionaron la negociación de ninguna de las dos concesiones en Tehuantepec (Hargous o Sloo). Marcy se había opuesto a embrollar la ya difícil negociación con otro asunto que no fuese el de la nueva línea fronteriza. Pero Ward ignoró la disposición de su gobierno e instó a Gadsden a incluir en el tratado el pago de una indemnización considerable a la empresa de Hargous.<sup>32</sup> La pugna entre Gadsden y Ward se encarnizó y perduró a lo largo de la estancia del primero en México. El diplomático sufrió el embate no sólo de Ward sino también el de aquéllos ligados a la concesión de Hargous.<sup>33</sup>

La negociación sobre el nuevo tratado se llevó a cabo por parte de los miembros de las dos comisiones, encabezadas por Manuel Díez de Bonilla, ministro de Relaciones Exteriores de México, y Gadsden,<sup>34</sup> a lo largo de seis sesiones.<sup>35</sup> Los mexicanos se opusieron a ceder un extenso territorio y sólo aceptaron transferir el indispensable para el ferrocarril; insistieron en dejar el lindero entre las Californias según lo establecido en el Tratado de Guadalupe Hidalgo y en mantener el Paso del Norte y el Golfo de Cortés bajo jurisdicción mexicana. Díez de Bonilla sostuvo que ambas eran condiciones *sine qua non* para el acuerdo.<sup>36</sup> La coacción de Ward, la presión de los especuladores, la desmesurada compensación exigida por los mexicanos por los daños causados por las expediciones indias, las noticias sobre la expedición filibustera de William Walker en Baja California y la intención del gobierno santannista de transferir a la legación en Washington algunos puntos de la agenda enrarecieron el clima de las reuniones. En un momento, Gadsden, fuera de sí, amenazó con suspender las negociaciones y resolver los problemas bilaterales acudiendo al uso de las fuerzas armadas, postura que excedía las instrucciones de su gobierno.

En contra de sus deseos, durante el quinto encuentro, el diplomático estadounidense se esforzó en conseguir el reconocimiento a la concesión de Tehuantepec que obraba en manos de Hargous. Finalmente, Díez de Bonilla sugirió incluirla en el conjunto de las reclamaciones contra el gobierno mexicano que Washington asumiría y Gadsden aceptó la propuesta. Junto con este punto, el tratado estableció la nueva línea divisoria que comprendió el territorio imprescindible para el ferrocarril; abrogó el artículo XI, y derogó las cláusulas que obligaban a Estados Unidos a cooperar con el país vecino del sur en contra de las incursiones indias y a suprimir las expediciones filibusteras. Se fijó el compromiso del gobierno estadounidense de asumir las reclamaciones de sus

ciudadanos contra la administración mexicana hasta por 5 millones, incluida la relacionada con la concesión de Hargous, y se acordó el pago de 15 millones de dólares a México.<sup>37</sup>

Se advierte, en consecuencia, que en las negociaciones para llegar al tratado acecharon las empresas en disputa por el privilegio por Tehuantepec; se ventiló la derogación del artículo decimoprimer del tratado de Guadalupe Hidalgo, y se debatió sobre el establecimiento de la nueva frontera, los posibles trayectos de la línea divisoria y el problema del filibusterismo. En todas y cada una de estas cuestiones merodearon especuladores estadounidenses y mexicanos, a menudo asociados. El propio presidente Pierce y el secretario de Estado Marcy se mostraron interesados en la concesión de Hargous, mientras el secretario de Guerra, Jefferson F. Davis, y su protegido Gadsden no ocultaron su afán expansionista y sus intereses ferrocarrileros.<sup>38</sup> Por su parte, Manuel Escandón y José de Garay, asociados con Hargous y cercanos a Santa Anna presionaron en su beneficio. Su Alteza Serenísima no fue la excepción e intentó sacar raja de la compensación destinada a la empresa transístmica, según denunciaría Gadsden.<sup>39</sup>

Finalmente, Santa Anna, sin esperanza de conseguir el apoyo europeo que había intentado obtener, ante la gravísima situación de la Hacienda que los altos impuestos y los préstamos forzosos no habían podido resolver, y frente al descontento popular que ya presagiaba una revolución, aceptó el tratado convenido con el representante estadounidense el 30 de diciembre de 1853.<sup>40</sup>

El tratado aún debió ser discutido en el senado estadounidense. Pero llegó al Capitolio en muy mal momento. El debate en torno a la Ley Kansas Nebraska<sup>41</sup> había escalado la disputa por la esclavitud entre el Norte y el Sur y el Tratado de La Mesilla quedó atrapado en ella, pues senadores nortños vieron la negociación del acuerdo con México como prueba irrefutable de los persistentes empeños expansionistas del Sur.<sup>42</sup>

También en el debate en el senado presionaron Hargous y Sloo, los defensores del ferrocarril sureño, y quienes especulaban con las reclamaciones contra el gobierno mexicano o contra Washington por las depredaciones de los indios nómadas en México. Los intereses enfrentados, a través de sus cabilderos, alargaron la discusión, obligaron a someter el documento a varias rondas de votaciones y forzaron a modificar la redacción del convenio acordado por Gadsden y Bonilla. Como resultado, el territorio cedido se redujo; por primera y única vez en el curso de la relación bilateral, el congreso estadounidense rechazó la extensión territorial que México había accedido a otorgar, y aceptó sólo una

tercera parte, si bien disminuyó la compensación de 15 millones de dólares a 10 millones (de los cuales, siete se pagaría por adelantado y los tres restantes en el momento de concluir la demarcación de la línea). La nueva redacción abrogó la obligación estadounidense de contener las incursiones indias (artículo XI del tratado de Guadalupe Hidalgo) y eliminó la obligación de Estados Unidos de cooperar para impedir las expediciones filibusteras. Los dos países quedaron comprometidos a proteger los trabajos de la compañía de A. G. Sloo, que implícitamente se reconocía. Asimismo, Washington fue eximido de pagar los 5 millones a los que ascendían las reclamaciones de estadounidenses en contra del gobierno mexicano.<sup>43</sup> El ejecutivo de Estados Unidos ratificó el Tratado de La Mesilla o Compra de Gadsden el 29 de junio de 1854; el intercambio de ratificaciones se hizo al día siguiente.<sup>44</sup>

#### GADSDEN, EL MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES Y LA REVOLUCIÓN

El movimiento armado, expresión del descontento de la población en contra de la dictadura, se manifestó en el Plan de Ayutla, que inició la revolución del mismo nombre en marzo de 1854. Ya de por sí difícil, la apurada situación económica del último gobierno de Santa Anna se agravó. En julio Almonte recibió órdenes de solicitar que se adelantaran los trabajos de demarcación de la frontera a fin de apresurar el pago de los 3 millones restantes de la indemnización, que ahora tendrían que destinarse a abatir a los sublevados.<sup>45</sup>

El representante estadounidense no ocultó su simpatía por los rebeldes y en repetidas ocasiones, a lo largo de los meses que duró el movimiento armado, pidió a su gobierno apoyo para los insurrectos. Como era de esperarse, el enfrentamiento entre el diplomático y las autoridades mexicanas se recrudeció, según se evidencia en las notas intercambiadas entre la legación y el Ministerio de Relaciones. Gadsden censuró las medidas del gobierno mexicano ante el departamento de Estado; desde el bando que limitó la libertad de expresión, al cual debían someterse todos los ciudadanos, incluso los extranjeros, hasta el bloqueo de los puertos rebeldes.<sup>46</sup> Un incidente ocurrido en julio de 1854, cuando el navío Portsmouth violó el bloqueo al puerto de Acapulco decretado por Santa Anna, pinta la actitud del representante estadounidense frente al movimiento iniciado en Ayutla y ante el régimen santannista. La negativa del capitán A. Dormin a respetar el bloqueo dio lugar a un ríspido intercambio de notas entre Gadsden y el ministro de Relaciones Exteriores. Éste presentó su queja a la legación, a la que el plenipotenciario respondió justificando la actuación de Dormin y recomendando que el cierre del puerto, “legítimo o no”, se

suspendiera; de no atenderse su sugerencia —agregó amenazante—, sería difícil “mantener la armonía en la costa”.<sup>47</sup> Gadsden, aún sin saber la posición de su gobierno, se arrogó el derecho de decidir cuándo, o cuándo no, se debía respetar un bloqueo; cuándo convenía mantener a un gobierno en el poder, o en qué momento se debían facilitar a sus enemigos los medios para derrocarlo.<sup>48</sup>

El sureño, por otra parte, sabedor del interés de su gobierno en la cuestión comercial, enfiló sus baterías hacia ese tema. Aseguró al departamento de Estado que, bajo el gobierno reinante en México, los monopolios, los impuestos sobre las exportaciones y la lista de productos prohibidos se multiplicaban cada día.<sup>49</sup> El ministro enarboló la defensa del libre comercio y se convirtió en el portavoz de los comerciantes estadounidenses, quienes, durante la guerra, habían gozado de una política arancelaria liberal impuesta desde Washington, y bajo la administración santannista resintieron las medidas restrictivas.<sup>50</sup> Gadsden no perdió la oportunidad de aconsejar la presencia de una fuerza naval en el Golfo de México y en el Pacífico, en tanto los movimientos revolucionarios continuaran y las restricciones comerciales entorpecieran el intercambio entre los dos países. Esa presencia, afirmó, serviría para proteger de posibles ultrajes a los ciudadanos de su país y para impedir que Estados Unidos se viera envuelto en el conflicto al lado de una de las partes.<sup>51</sup> En realidad, era consciente de que el despliegue de la flota y de los efectivos militares en la frontera intimidarían al gobierno de México, un país “descarriado” por el absolutismo, con cuyo gobierno no había posibilidad alguna de mantener una relación en términos armoniosos.<sup>52</sup> El plenipotenciario —como sucedió durante la negociación del tratado de La Mesilla— llegó a amenazar a las autoridades mexicanas con el uso de la fuerza militar, con lo cual se extralimitó respecto de lo que sus instrucciones indicaban.

La rispidez de las comunicaciones entre Gadsden y el ministerio de Relaciones Exteriores para el segundo semestre de 1854 era notoria. Su animadversión a Díez de Bonilla era inocultable y, con certeza, bien correspondida. Lo consideraba el causante de que el gobierno mexicano se encaminara, a pasos agigantados, hacia “el absolutismo de los virreyes”. Estaba seguro de que su propósito era generar desconfianza hacia las instituciones de Estados Unidos y provocar hostilidad hacia la política de ese país con el fin de “establecer el despotismo en México [...] para resistir el avance del sistema liberal americano”.<sup>53</sup> Era por todos conocido, aseguró, que al establecerse un absolutismo hereditario, la sucesión pasaría de Santa Anna a algún miembro de la familia real de España. Todo ello serviría para “resistir el avance de la fuerza

anglosajona”.<sup>54</sup> El plenipotenciario, en su vertiente monroísta, alertó continuamente al departamento de Estado sobre la intención del gobierno mexicano de buscar el apoyo de las monarquías europeas en contra de Estados Unidos. No andaba errado.

Ya desde el breve tiempo en que Lucas Alamán ocupó el ministerio de Relaciones, al inicio del gobierno santannista, se había procurado la mediación de Luis Napoleón entre Francia, España y Reino Unido para resguardar a México del expansionismo estadounidense y para que auxiliara a encontrar un príncipe europeo que instaurase una dinastía en este país.<sup>55</sup> Tras la ocupación de La Mesilla por el gobernador de Nuevo México y frente a la evidencia de que los estadounidenses estaban dispuestos a hacerse de aquel valle, “sea por medios honorables o no” —escribió Percy Doyle al Foreign Office—, Santa Anna buscó obtener el apoyo de las potencias del viejo continente, a cambio de lo cual se mostró listo para otorgar a los británicos “su mejor asistencia en el plan que propusiera[n]”.<sup>56</sup> El plan, como se sabe, tendría que esperar algunos años y encontrar otro patrocinio.

La imagen del ministro sobre Santa Anna era menos maquiavélica que la del canciller, pero igualmente adversa. Según Gadsden, Su Alteza Serenísima estaba bajo la influencia del “católico fanático”, que no era otro que Díez de Bonilla; se pasaba el tiempo en “festivales y fiestas; en la consagración de obispos, organizaciones militares y [emitiendo] decretos semanales que restringían tanto las libertades individuales como el intercambio comercial”. Su régimen se singularizaba por el “monopolio, la tiranía, la opresión y la supervisión inquisitorial”, que se disolvería “en su propia histeria”, auguró.<sup>57</sup>

El remate, después de trazar este panorama, era previsible. El ministro machacó a su gobierno su deber de apoyar a los liberales, “víctimas de una cruel tiranía por su deseo de emular el progreso y la ilustración del sistema de Estados Unidos”. Estados Unidos, sentenció, tenía “la sagrada y humana obligación” de apoyar a los liberales.<sup>58</sup> El ministro llegó al extremo de instar el envío de tropas para apoyar a las provincias insurrectas del noreste.<sup>59</sup>

Pero los pesares del plenipotenciario llegaban por varios frentes. En el periodo que siguió a la firma del Tratado de La Mesilla, Gadsden enfrentó la presión de las empresas que reclamaban la concesión para construir la vía por Tehuantepec, Hargous y Sloo. El ministro se negó, como éstas deseaban, a mediar en favor de sus respectivos intereses. Esto agravó la animadversión de los concesionarios hacia el ministro y los llevó a mover sus influencias en el departamento de Estado para procurar su retiro.<sup>60</sup>

Entretanto, la necesidad de Santa Anna de contar con recursos se hizo apremiante cuando la insurrección se extendió hacia Michoacán y el noreste, y al mismo tiempo Nuevo León, Coahuila y Tamaulipas reasumieron su soberanía, a fin de que no se restableciera el sistema federal.<sup>61</sup> La posibilidad de mantenerse en el poder dependía, en buena medida, de contar con los recursos restantes de la indemnización por La Mesilla, y Gadsden lo sabía. Para ese momento, la relación Santa Anna-Gadsden se hizo tan hostil que éste la suspendió de *motu proprio*, aunque mantuvo la comunicación, mientras el mexicano repetidamente solicitó a Washington la remoción del plenipotenciario.<sup>62</sup> Así, a fin de acelerar la caída del dictador, pidió a Washington retrasar el pago de los 3 millones que se debían aún a México.<sup>63</sup>

Pero los días de la dictadura estaban contados y el 8 de agosto de 1855 Santa Anna se enfiló hacia Veracruz. En Perote, tres días después, publicó, junto con su renuncia, un manifiesto donde responsabilizó a la rebelión del colapso de su gobierno y acusó a los estadounidenses de colaborar con los insurrectos. En efecto, el fin del régimen mucho tuvo que ver con el apoyo brindado por diversos sectores de Estados Unidos a los revolucionarios.<sup>64</sup> Recuérdense, a modo de ejemplo, la ruptura del bloqueo de Acapulco —decretado para impedir el aprovisionamiento de los rebeldes— efectuada por el Portsmouth y otros buques estadounidenses; el soporte brindado por los texanos en Brownsville a Melchor Ocampo y Ponciano Arriaga, así como a los tamaulipecos que desconocieron a Santa Anna, y las numerosas ocasiones en que el diplomático pidió la intervención de su gobierno en favor de los liberales; de Ignacio Comonfort, de manera más precisa.<sup>65</sup> El propio representante estadounidense participó de diversas formas en la caída del veracruzano, además de la señalada. Corrió el rumor de que sirvió como intermediario para obtener 200 000 dólares de fondos oficiales estadounidenses para los rebeldes.<sup>66</sup> De fuentes confiables —el encargado de negocios de Gran Bretaña, W. G. Lettsom, y el representante de Francia, Alexis deGabriac, en México— sabemos del papel de Gadsden y del secretario de la representación, John S. Cripps, en el apoyo a los insurrectos. Los propios diplomáticos informaron a sus gobiernos sobre la intromisión de su homólogo para asegurar la llegada del general Juan Álvarez a la presidencia, así como de la entrega de armas y dinero a la Guardia Nacional y al “populacho”: armas compradas a miembros del ejército santannista, a los que instigaban a desertar.<sup>67</sup>

Lo que pareció evidenciar la intromisión de la legación en la caída de Santa Anna fue la publicación de un tratado el 19 de septiembre de 1855 en el periódico

*Le Trait d'Union*; estaba convenido entre los revolucionarios y Juan N. Álvarez, por una parte, y el enviado, por la otra, y convertiría a México en protectorado estadounidense.<sup>68</sup> El asunto provocó un auténtico escándalo. El convenio establecía una alianza ofensiva y defensiva que apoyaría al gobierno mexicano establecido; la renuncia a todo designio sobre territorio mexicano; la garantía de la integridad territorial de México contra cualquier amenaza; el envío a este país de la inmigración proveniente de Europa; un préstamo por 30 millones de pesos garantizado por una hipoteca sobre la propiedad de la Iglesia —con o sin su anuencia—, y la instauración de un banco de avío para el desarrollo de la minería, la agricultura y el transporte. Comprometía la concertación conjunta de los aranceles portuarios de México y de las tarifas para proteger su industria, así como el término de las restricciones mercantiles, las aduanas internas y los estancos.

El acuerdo quedaba sujeto al establecimiento de un protectorado sobre la república que se extendería “hasta sostener al gobierno que por consecuencia se establezca”.<sup>69</sup> *El Monitor Republicano* responsabilizó a Gadsden, quien desmintió “los infames rumores”.<sup>70</sup> Pero el incidente causó alarma y nerviosismo entre los liberales puros y suscitó un intercambio de notas entre sus líderes. De acuerdo con la nota de Valentín Gómez Farías a Álvarez, era la propia legación estadounidense la que había hecho circular el documento y le aconsejó desmentir la afirmación de que contenía la firma de los liberales.<sup>71</sup> La correspondencia intercambiada dejó ver que éstos, al menos, conocían el plan, aunque es difícil saber hasta qué grado se habían comprometido con él. En todo caso, la participación del estadounidense resultaba clara, así como su franco auxilio a los revolucionarios. Por otra parte, las bases del acuerdo concordaban con temas centrales del proyecto liberal: inmigración; liberalismo económico; financiamiento para la actividad productiva y el transporte, y “el manto protector” estadounidense frente a los opositores domésticos y del exterior. Algo también evidente es que el apoyo de Gadsden a los puros y a su revolución era resultado de la afinidad de ideas políticas y económicas con ese grupo, así como de la aversión al régimen santannista, al que siempre acusó de proeuropeo.<sup>72</sup> Es pertinente considerar que el arreglo, se hubiera convenido o no, estaba lejos de tener la calidad de un tratado en toda forma, pues es dudoso que el representante de Washington hubiese actuado con el beneplácito de su gobierno y seguramente nunca habría sido aprobado en el congreso de Estados Unidos.

Tras la ayuda recibida del representante de Washington, resultó lógico que éste ejerciera una clara influencia sobre el general Juan N. Álvarez al inicio del gobierno liberal.<sup>73</sup> El nombramiento de reconocidos proestadunidenses en las carteras importantes era, en cierta forma, una manera de reconocer la deuda por el apoyo de Estados Unidos.<sup>74</sup> El entusiasmo con el que Gadsden se expresaba de los liberales no habría de durar demasiado. El arribo de Ignacio Comonfort a la presidencia el 8 de diciembre de 1855 marcó el fin del idilio entre el ministro y los hombres de Ayutla. Pronto surgieron las diferencias; el tema del pago de los 3 millones de la indemnización siguió lastimando la relación. Tanto Álvarez como Comonfort arguyeron que los pagarés girados por Santa Anna sobre aquel monto eran inválidos y que éste debía entregarse al nuevo gobierno mexicano. El grave problema era que —gracias a la labor de especuladores estadounidenses y mexicanos— Washington, desoyendo a su ministro, había comprometido la suma con los acreedores. Gadsden denunció los excesos especulativos con los que se manejaron los 3 millones de dólares restantes de la indemnización<sup>75</sup> y reprobó la medida por considerarla un gran fraude de los especuladores cobijado por el secretario de Estado, William L. Marcy.<sup>76</sup>

El enfriamiento del vínculo entre el diplomático y Comonfort se agravó cuando Gadsden advirtió que éste se alejaba de los liberales y se alineaba cada vez más con los conservadores. El ministro, quien había abogado porque el remanente de la indemnización se entregara a los liberales para asegurar la influencia estadounidense en el nuevo gobierno, cambió de parecer y consideró que retenerlo era la única forma de garantizar que los liberales cumplieran con los compromisos con Estados Unidos.

A los problemas con el gobierno de Comonfort se sumó la presión de las empresas de P. A. Hargous y A. G. Sloo, que reclamaban la concesión para construir la vía por Tehuantepec y demandaban la mediación del ministro en favor de sus intereses, a lo que Gadsden se opuso. La animadversión de los concesionarios hacia el diplomático aumentó y los decidió a mover sus influencias en el departamento de Estado para removerlo de la legación.<sup>77</sup> A esta solicitud se sumó la de Comonfort, quien acusó a Gadsden de intervenir en los asuntos internos de México y de obstaculizar una relación armoniosa entre los dos países. La petición sirvió de base al gobierno estadounidense para pedir el regreso de su ministro.<sup>78</sup> El comisionado permaneció en México hasta el mes de octubre, cuando su sucesor, John Forsyth llegó a ocuparse del cargo.<sup>79</sup>

## CONSIDERACIONES FINALES

Hablar de James Gadsden implica tener presente que se trata de un sureño, expansionista, secesionista y esclavista empeñado en impulsar la independencia del sur a partir de la construcción de un ferrocarril transcontinental que conectara a esta región con Europa y con el Pacífico, y obsesionado con el plan de incorporar nuevos territorios mexicanos. El inexperto diplomático enfrentó durante su gestión en México a los señores del dinero y de la especulación, así como a los empresarios —estadunidenses y mexicanos asociados—, quienes a lo largo de su gestión mexicana le hicieron la vida imposible, y, finalmente, influyeron en su remoción del cargo llegando incluso a denunciar sus aficiones étlicas.

Dos obstáculos más enfrentó el sureño. Uno: el gobierno de Santa Anna, al que repudió desde el inicio de su labor en México. Es posible que su republicanismo y convicción federalista hayan influido en este sentimiento, y que los esfuerzos de la dictadura por obtener el apoyo europeo lo hayan recrudecido, pero la oposición a ceder un extenso territorio y los implacables enfrentamientos sostenidos con el ministro de Relaciones Exteriores debieron reforzar el rechazo del plenipotenciario al régimen. Dos: los desencuentros con su propio gobierno. A pesar de haber compartido con su ministro en México la convicción expansionista, Franklin D. Pierce y William Marcy supieron entender que, hacia mediados de los cincuenta, la división regional se había agravado; el debate sobre la extensión de la esclavitud hacia nuevos territorios ponía en riesgo la unidad nacional; el predominio de los demócratas en el congreso se debilitaba, y las aventuras anexionistas detonaban la oposición del Norte. El ejecutivo, tal vez percibiendo la crisis que se avecinaba, comprendió la necesidad de moderar el anexionismo en México, Cuba y Centroamérica. Gadsden nunca la asimiló. Tampoco se avino con el entendimiento entre el departamento de Estado y la empresa de Hargous-Escandón, que, al comenzar la misión se manifestó en el envío de Ward, el agente especial / representante de la compañía y en 1855 se tradujo en el pago a quienes especularon con un buen porcentaje del pago por el Tratado de La Mesilla. James Gadsden no era parte de este grupo; representó al sector del sur que pugnó por la anexión de territorios extensos; no por casualidad coincidió con su protector Jefferson Davis, más tarde presidente de la Confederación.

La gestión del sureño tuvo lugar en un periodo en el cual los poderosos intereses particulares de banqueros, empresarios, especuladores y agiotistas de

ambos lados de la frontera, muchas veces asociados, arrebataron a la vía diplomática el control de la situación y exhibieron la importancia del sector financiero en las decisiones de Washington. La presencia en México del agente especial Christopher Ward, ligado a los intereses de Hargous, representó la voluntad de ese grupo de definir el curso del nuevo tratado con México y simbolizó la competencia existente con los intereses de los expansionistas y de los empresarios ferrocarrileros a los que Gadsden estaba ligado.

Es difícil sopesar el papel de la administración de Pierce en los asuntos mexicanos más allá del sostén que implicó el reconocimiento a los pagarés y el limitado control que procuró ejercer sobre las expediciones filibusteras. Lo que sí resulta claro es que las contradicciones internas fueron el obstáculo que le impidió alejarse de la política cautelosa que se había impuesto.

El diplomático llegó a México cuando las secuelas de la guerra con Estados Unidos, los persistentes efectos de la lucha entre facciones políticas —que no se diluyeron: al contrario, se agravaron con la llegada de Santa Anna— y la instauración de un gobierno dictatorial impidieron la recuperación del país. El ministro no sólo fue testigo de la lucha armada que buscó terminar con la dictadura, sino que también se inmiscuyó en el movimiento y prestó apoyo franco a uno de los bandos. Imposible dejar de mencionar la paradoja de que el régimen liberal al que Gadsden ayudó a llegar al poder pidiera su destitución argumentando su “intervención en los asuntos internos” de México.

\* La expresión “La diplomacia de la anexión” es una evocación y un reconocimiento a la obra señera de PLETCHER, *The Diplomacy*.

<sup>1</sup> Santa Anna llega a Veracruz 1 de abril de 1853, en tanto que Gadsden lo hace el 4 de agosto de 1853. Pierce asumió la presidencia en marzo de ese año. FOWLER, *Santa Anna*, p. 372; TERRAZAS Y BASANTE, “James Gadsden”, p. 88.

<sup>2</sup> FOWLER, *Santa Anna*, p. 369; GONZÁLEZ NAVARRO, *Anatomía*, p. 440.

<sup>3</sup> TERRAZAS Y BASANTE, *Inversiones*, p. 32.

<sup>4</sup> Franklin D. Pierce, *Inaugural Address*, 4 de marzo de 1853, en RICHARDSON, *A Compilation*, vol. V, p. 198.

<sup>5</sup> TERRAZAS, *Inversiones*, p. 8.

<sup>6</sup> TERRAZAS, *Inversiones*, p. 15.

<sup>7</sup> TERRAZAS, *Inversiones*, p. 25.

<sup>8</sup> TERRAZAS, *Inversiones*, p. 31.

<sup>9</sup> Miguel Arrollo, ministro de Relaciones Exteriores de México, a Alfred Conkling, enviado extraordinario y ministro plenipotenciario de Estados Unidos en México, México, 24 de marzo de 1853, en The National Archives of Washington (en adelante NAW), *Records of the Department of State, Despatches from the United States Ministers to Mexico 1823-1906* (en adelante *Despatches*), rollo 17, vol. 16.

<sup>10</sup> El mapa de Disturnell fue tomado como referencia para establecer la nueva línea en las negociaciones para la paz.

<sup>11</sup> Entre ellos, el de inspector general del distrito militar del sur.

<sup>12</sup> TERRAZAS Y BASANTE, "James Gadsden", p. 85.

<sup>13</sup> La aceptación del cargo está fechada Charleston, Carolina del Sur, 17 de mayo de 1853, en NAW, *Despatches*, rollo 19, vol. 18.

<sup>14</sup> William L. Marcy, secretario de Estado estadounidense, a James Gadsden, Washington, 15 de julio de 1853, en NAW, *Diplomatic Instructions 1801-1906* (en adelante *Instructions*), rollo 112, vol. 16.

<sup>15</sup> El convenio reconocía la concesión de A. G. Sloo, impedía la intervención de las fuerzas armadas estadounidenses en Tehuantepec sin la autorización del gobierno de México y aceptaba la facultad de los estadounidenses de retirar la protección a la vía cuando así lo decidieran. Conkling a Marcy, México, 24 de marzo de 1853, en NAW, *Despatches*, rollo 17, vol. 18.

<sup>6</sup> El gobierno demócrata desconoció así el arreglo entre los comisionados respecto a la frontera, el Bartlett-Conde, argumentando que uno de los agrimensores, A. B. Gray, no había aprobado el informe de la comisión: el lindero no había sido fijado.

<sup>17</sup> TERRAZAS Y BASANTE, *Inversiones*, pp. 33-34.

<sup>18</sup> Gadsden a Marcy, Charleston, Carolina del Sur, 31 de mayo de 1853, en NAW, *Despatches*, rollo 112; TERRAZAS Y BASANTE, "James Gadsden", p. 88.

<sup>19</sup> TERRAZAS Y BASANTE, "James Gadsden", p. 89.

<sup>20</sup> TERRAZAS Y BASANTE, *Inversiones*, p. 36.

<sup>21</sup> Gadsden a Marcy (carta privada), México, 18 de septiembre de 1853, en NAW, *Despatches*, rollo 19, vol. 18.

<sup>22</sup> TERRAZAS Y BASANTE, *Inversiones*, p. 38.

<sup>23</sup> TERRAZAS Y BASANTE, *Inversiones*, p. 38; TERRAZAS Y BASANTE, "James Gadsden", p. 89.

<sup>24</sup> Gadsden a Marcy (carta privada), México, 18 de septiembre de 1853, en NAW, *Despatches*, rollo 19, vol. 18.

<sup>25</sup> MAUCK, "The Gadsden Treaty", p. 123.

<sup>26</sup> TERRAZAS Y BASANTE, *Inversiones*, p. 38. El artículo V establece el trayecto de la nueva línea divisoria y acuerda la composición y el momento cuando deberían comenzar las tareas de la comisión binacional que establecería los mojones para delimitar la frontera. El artículo VI determina el derecho al libre tránsito de buques y ciudadanos estadounidenses por el golfo de California y por el río Colorado. VÁZQUEZ y GONZÁLEZ, *Tratados de México*, pp. 268-269.

- <sup>27</sup> Gadsden a Díez de Bonilla, México, 9 de septiembre de 1853, en NAW, *Despatches*, rollo 19, vol. 18.
- <sup>28</sup> El nombramiento de los agentes especiales, a diferencia de los integrantes del cuerpo diplomático regular, no necesitaba ser confirmado por el congreso, lo que daba amplio margen de maniobra al ejecutivo. TERRAZAS Y BASANTE, *Inversiones*, p. 39.
- <sup>29</sup> Peter A. Hargous estaba asociado con Manuel Escandón y José de Garay. Véanse: SUÁREZ ARGÜELLO, *La batalla por Tehuantepec*, p. 64; SUÁREZ ARGÜELLO, *El camino de Tehuantepec*, p. 19, nota 5; GARBER, *The Gadsen Treaty*, p. 94; MAUCK, “The Gadsden Treaty”, p. 135.
- <sup>30</sup> Ward llegó a México el 11 de noviembre de 1853.
- <sup>31</sup> TERRAZAS Y BASANTE y GURZA LAVALLE, *Las relaciones*, vol. I, p. 374.
- <sup>32</sup> Se pretendía una compensación de 5 millones de pesos o al menos de 3 millones. TERRAZAS Y BASANTE y GURZA LAVALLE, *Las relaciones*, vol. I, p. 374.
- <sup>33</sup> TERRAZAS Y BASANTE, *Inversiones*, pp. 41-43.
- <sup>34</sup> Los miembros de la comisión mexicana para ajustar el nuevo acuerdo eran: el canciller Manuel Díez de Bonilla, José Salazar Ylarregui, el general Mariano Monterde y Lucas Palacio Magarola. James Gadsden y el secretario de la Legación integraban la contraparte estadounidense. TERRAZAS Y BASANTE, *Inversiones*, p. 43.
- <sup>35</sup> Las sesiones tuvieron lugar entre el 10 y el 30 de diciembre de 1853.
- <sup>36</sup> TERRAZAS Y BASANTE y GURZA LAVALLE, *Las relaciones*, vol. I, p. 375.
- <sup>37</sup> “Notes of the Diplomatic Conference number 6”, México, 30 de diciembre de 1853, en NAW, *Despatches*, rollo 19, vol. 18.
- <sup>38</sup> Esto es más explicable aún si se piensa que las tierras situadas entre Louisiana y Texas, propiedad de Davis, habrían cuadruplicado su precio de construirse la línea férrea sureña.
- <sup>39</sup> Gadsden a Marcy, 11 de julio de 1855, en NAW, *Despatches*, rollo 20, vol. 19.
- <sup>40</sup> TERRAZAS Y BASANTE, “James Gadsden”, p. 90.
- <sup>41</sup> Ley Kansas Nebraska fue formulada por el senador demócrata por Illinois, Stephen Douglas; proponía organizar Kansas, es decir, abrir a la colonización blanca, un extenso territorio que formaba parte de la compra de la Luisina. Douglas, para obtener el apoyo sureño a su iniciativa, incluyó una cláusula que preveía que el estatuto de esclavitud se establecería en ese territorio de acuerdo con la “soberanía popular”. Con ello se anulaba el viejo Compromiso de Missouri, que impedía la esclavitud al norte del paralelo 36° 30’. La iniciativa dividió el territorio en dos: Kansas y Nebraska. Se convirtió en ley en mayo de 1854 y tuvo efectos devastadores; entre otros, la división y la posterior destrucción del partido Whig, así como la escisión de los demócratas norteros. Se considera un antecedente de la Guerra Civil. BRINKLEY, *Historia de Estados Unidos*, p. 393.
- <sup>42</sup> TERRAZAS Y BASANTE y GURZA LAVALLE, *Las relaciones*, vol. I, p. 376.
- <sup>43</sup> Véase: *Journal*, vol. IX, pp. 238-239.
- <sup>44</sup> TERRAZAS Y BASANTE, “James Gadsden”, p. 91.

- <sup>45</sup> TERRAZAS Y BASANTE, *Inversiones*, p. 170.
- <sup>46</sup> Gadsden a Marcy, México, 16 de agosto de 1854, en NAW, *Despatches*, rollo 19, vol. 18. TERRAZAS Y BASANTE, *Inversiones*, p. 172.
- <sup>47</sup> Gadsden a Díez de Bonilla, México, 19 de julio de 1854, NAW, *Despatches*, rollo 19, vol. 18.
- <sup>48</sup> A pesar de que la escuadra que bloqueaba Acapulco naufragó a causa de un fuerte temporal en agosto de 1854, el tema del bloqueo se mantuvo vivo en la correspondencia Díez de Bonilla-Gadsden por un largo rato. TERRAZAS, *Inversiones*, p. 175.
- <sup>49</sup> Gadsden a Marcy, México, 16 de agosto de 1854, en NAW, *Despatches*, rollo 19, vol. 18. TERRAZAS Y BASANTE, *Inversiones*, p. 172.
- <sup>50</sup> TERRAZAS Y BASANTE, *Inversiones*, p. 174.
- <sup>51</sup> Gadsden a Marcy, México, 16 de agosto de 1854, en NAW, *Despatches*, rollo 19, vol. 18.
- <sup>52</sup> Gadsden a Marcy, México, 19 de agosto de 1854, en NAW, *Despatches*, rollo 19, vol. 18.
- <sup>53</sup> Gadsden a Marcy, México, 2 de septiembre de 1854, en NAW, *Despatches*, rollo 19, vol. 18.
- <sup>54</sup> Gadsden a Marcy. México, 2 de septiembre de 1854, en NAW, *Despatches*, rollo 19, vol. 18.
- <sup>55</sup> FOWLER, *Santa Anna*, p. 383; JOHNSON, *The Mexican Revolution*, pp. 31-35.
- <sup>56</sup> Percy Doyle a Earl of Clarendon, “Secret”, Ciudad de México, 3 de diciembre de 1853, Public Record Office, Foreign Office (en adelante PRO/FO), 50 / 261-286, citado en FOWLER, *Santa Anna*, p. 384. Incluso después de la cesión formal de La Mesilla, perduró el temor a perder más territorio a manos estadounidenses. Este recelo lo impulsó a enviar a José María Gutiérrez Estrada a Europa en busca del príncipe para el trono mexicano.
- <sup>7</sup> Gadsden a Marcy, México, 2 de septiembre de 1854, en NAW, *Despatches*, rollo 19, vol. 18.
- <sup>58</sup> Gadsden a Marcy, México, 2 de septiembre de 1854, en NAW, *Despatches*, rollo 19, vol. 18.
- <sup>59</sup> Gadsden a Marcy, México, 5 de septiembre de 1854, en NAW, *Despatches*, rollo 19, vol. 18.
- <sup>60</sup> TERRAZAS Y BASANTE, “James Gadsden”, p. 93.
- <sup>61</sup> En el noreste, el grupo de liberales exiliados en Nueva Orleans y Brownsville —Melchor Ocampo, José María Mata, Ponciano Arriaga y Benito Juárez, entre los más destacados— forma una junta revolucionaria que se confabula con José María Carbajal y otros descontentos de Tamaulipas, así como con Santiago Vidaurri. TERRAZAS Y BASANTE y GURZA LAVALLE, *Las relaciones*, vol. I, p. 380; MUÑOZ, “Largo y sinuoso camino”, s. p. Muñoz sostiene que los exiliados trataron de participar en la caída de Santa Anna, vinculados a Carbajal y Vidaurri más que a Álvarez y Comonfort. Apunta también la falta de homogeneidad de ideas en el bando liberal entre los moderados representados por Comonfort y los radicales encabezados por Ocampo, Arriaga y Juárez.
- <sup>62</sup> TERRAZAS Y BASANTE, “James Gadsden”, p. 92.
- <sup>63</sup> TERRAZAS Y BASANTE, “James Gadsden”, p. 92.

- <sup>64</sup> Santa Anna se embarcó en el Iturbide para dirigirse al exilio en la isla de Saint Thomas. TERRAZAS, “James Gadsden”, p. 381.
- <sup>65</sup> Gadsden escribió a su gobierno: “Si nosotros declinamos apoyarlo o patrocinarlo, [que es] los que él prefiere, podría verse empujado hacia las garras de los designios europeos, contrarios a América”. Gadsden a Marcy, México, 3 de julio de 1855, en NAW, *Despatches*, rollo 20, vol. 19 (privada).
- <sup>66</sup> OLLIFF, *Reforma*, p. 148.
- <sup>67</sup> El ministro francés señaló que esas maniobras eran del absoluto dominio público y que abundaban pruebas al respecto. Se sabía, por ejemplo, de una casa en la calle de Águilas número 9 donde cada noche el general Miñón, un republicano exaltado, recibía a soldados desertores, quienes obtenían de Cripps, el secretario de la legación estadounidense, 10 pesos, armamento y equipo. Gabriac a su gobierno, México, 5 de septiembre de 1855, en DÍAZ, *Versión francesa*, vol. I, p. 199. Lettsom a su gobierno. México, 27 de septiembre de 1855, en PRO/FO 50, vol. 280.
- <sup>68</sup> Gabriac a su gobierno, Ciudad de México, 19 de septiembre de 1855, en DÍAZ, *Versión francesa*, vol. I, p. 203; OLLIFF, *Reforma*, p. 149.
- <sup>69</sup> Las bases del tratado fueron enviadas por Valentín Gómez Farías a Juan Álvarez e Ignacio Comonfort el 19 de septiembre de 1855. Microfilmes de la Colección Genaro García, Archivo de Don Valentín Gómez Farías, Benson Latin American Collection, University of Texas at Austin (en adelante GF), 4042, F. 49-50; TERRAZAS Y BASANTE, “La disputa”, p. 109.
- <sup>70</sup> TERRAZAS Y BASANTE, “La disputa”, p. 109.
- <sup>71</sup> Valentín Gómez Farías a Juan Álvarez, México, 19 de septiembre de 1855, y apunte sin fecha de Valentín Gómez Farías, GF, 4041, F. 58.
- <sup>72</sup> TERRAZAS Y BASANTE Y GURZA LAVALLE, *Las relaciones*, vol. I, pp. 382-383.
- <sup>73</sup> El presidente nombró a liberales connotados como Melchor Ocampo, Benito Juárez, Guillermo Prieto e Ignacio Comonfort. TERRAZAS Y BASANTE Y GURZA LAVALLE, *Las relaciones*, vol. I, p. 383.
- <sup>74</sup> TERRAZAS Y BASANTE Y GURZA LAVALLE, *Las relaciones*, vol. I, p. 383.
- <sup>75</sup> El ministro denunció que las libranzas expedidas por Santa Anna sobre la indemnización habían sido compradas a 30 y a 50% de su valor, cuando debían haber merecido un premio; dijo que el saqueo promedio sobre los 3 millones de pesos oscilaba entre los 900 000 y 1 millón. Gadsden a Marcy, México, 5 de junio de 1855, en NAW, *Despatches*, rollo 20, vol. 19.
- <sup>76</sup> TERRAZAS Y BASANTE, “James Gadsden”, p. 93.
- <sup>77</sup> TERRAZAS Y BASANTE, “James Gadsden”, p. 93.
- <sup>78</sup> Marcy a Gadsden, Washington, 30 de junio de 1856, en NAW, *Despatches*, rollo 113, vol. 17.
- <sup>79</sup> Marcy a Gadsden, Washington, 21 de octubre de 1856, en NAW, *Despatches*, rollo 113, vol. 17.

LA CRISIS COMO OPORTUNIDAD JOHN FORSYTH JR., ROBERT M.  
MCLANE Y THOMAS CORWIN

La guerra que enfrentó a las dos repúblicas vecinas entre 1846 y 1848 significó para México la pérdida de la mitad de su territorio y transformó a Estados Unidos en una potencia continental. Este desenlace también sembraría en el suelo tanto de vencedores como de vencidos las semillas de una crisis que la política habitual, cada día más polarizada e intransigente, sería incapaz de procesar y resolver. Unas sangrientas guerras civiles desgarraron a las dos repúblicas: a México entre 1858 y 1867, superponiéndose al conflicto interno una invasión extranjera a partir de diciembre de 1861, y a Estados Unidos entre 1861 y 1865 en el que sigue siendo, el día de hoy, el conflicto bélico más mortífero de la historia estadounidense.

Es difícil exagerar la importancia de estos conflictos armados en la reconstitución tanto de los Estados-nación norteamericanos como de la relación entre ellos.<sup>1</sup> Su desenlace consumó en México la separación entre Iglesia y Estado y destruyó la esclavitud en Estados Unidos; anuló el conservadurismo mexicano y el republicanismo esclavista como posturas políticas viables, y reforzó, de ambos lados de la frontera, el Estado federal. En el ámbito de la relación bilateral, México pasó de ser presa recurrente y accesible del expansionismo estadounidense a ser descrito —sin duda con afán propagandístico— como su “República hermana”.<sup>2</sup> En este capítulo intentaremos ponderar el alcance y los límites de esta transformación, la manera en que incidió en la agenda de las relaciones México-Estados Unidos y el papel que desempeñaron en ella los representantes de Estados Unidos ante los gobiernos mexicanos. Revisaremos las formas en que los ministros John Forsyth Jr. (1856-1858), Robert M. McLane (1859-1860) y Thomas Corwin (1861-1864)<sup>3</sup> enfrentaron los desafíos que planteó la Guerra Civil a la diplomacia estadounidense: el conflicto largo y violento que dividió a México y aquel que, de manera casi paralela, escindió a la Unión Americana trastocando ambas prácticas, intereses y posturas, y reverberando sobre el escenario internacional.

Quienes en 1848 abogaron por que el senado mexicano ratificara el tratado de Guadalupe Hidalgo arguyeron que la frontera pactada pondría un límite físico al voraz expansionismo estadounidense. Los hechos vendrían bien pronto a desmentir su optimismo. Para hacer frente a los desafíos que planteaba la extensión continental de la nación, el gobierno en Washington buscó asegurar

los contactos y la circulación entre sus dos costas adquiriendo más territorio — para un ferrocarril transcontinental sureño— y asegurando el acceso de sus ciudadanos a los pasos transoceánicos de Panamá —atravesado por el primer ferrocarril transcontinental—, Nicaragua y Tehuantepec; este último se convirtió en el más ventajoso, por su cercanía y por el colapso de la ruta nicaragüense tras la malograda expedición de William Walker en 1855.<sup>4</sup> En 1854 aprovechó la dificultad para acordar el trazo de la frontera con Nuevo México para presionar a su vecino en aras de obtener más territorio. Ante el apremio del gobierno estadounidense, el gobierno mexicano le vendió a su vecino poco menos de setenta y siete mil kilómetros cuadrados mediante el tratado de La Mesilla.<sup>5</sup>

Sin embargo, esta operación tampoco puso fin a las ambiciones de expansión hacia el sur que compartían filibusteros, funcionarios y políticos estadounidenses. A decir de José María Mata, representante del gobierno constitucional en Washington en 1858, el “deseo” de este gobierno de adquirir más territorio mexicano rayaba “en la manía”.<sup>6</sup> Con ésta tendrían que lidiar los dos gobiernos mexicanos —el militar conservador en la Ciudad de México y el constitucional encabezado por Benito Juárez, instalado en Veracruz— que a partir de enero de 1858 se enfrentaron en una guerra intransigente y devastadora. La de por sí compleja y conflictiva relación se vería además tensada por la cuestión del paso por Tehuantepec y la intervención embrollona de sus concesionarios.<sup>7</sup>

El presidente estadounidense, James Buchanan (1857-1861), no dudó en agitar la bandera del Destino Manifiesto llamando incluso a invadir México para “obtener indemnización por lo pasado y seguridad para el futuro”, con la esperanza, quizá, de galvanizar a una clase política profundamente escindida. En México, en cambio, consentir abiertamente una cesión territorial se volvió políticamente suicida, a pesar de que, ante las exigencias de la guerra, algunos funcionarios estuvieran conscientes de que se volvería probablemente inevitable.<sup>8</sup> En este contexto, particularmente ominoso para las autoridades mexicanas y atravesado por tensiones contradictorias, posturas exaltadas y una enorme ansiedad, los artífices de la diplomacia estadounidense y sus contrapartes en México moldearon una nueva relación bilateral.

LAS APUESTAS DE JOHN FORSYTH A MEDIADOS DE JULIO DE 1857 EL DEPARTAMENTO DE ESTADO ENVIÓ A MÉXICO A JOHN FORSYTH. EL NUEVO MINISTRO ERA, EN MUCHOS SENTIDOS, UN REPRESENTANTE TÍPICO DE LA DIPLOMACIA ESTADUNIDENSE EN MÉXICO Y DE LA CLASE POLÍTICA SUREÑA:<sup>9</sup>

NATIVO DE GEORGIA PERO VINCULADO PROFESIONAL Y POLÍTICAMENTE CON EL DINÁMICO PUERTO DE MOBILE, ALABAMA —CUYA ACTIVIDAD COMERCIAL, ARTICULADA EN TORNO A LA EXPORTACIÓN DEL ALGODÓN, ERA SUPERADA, EN EL GOLFO DE MÉXICO, SÓLO POR LA DE NUEVA ORLEANS—, Y ANTIGUO COMBATIENTE EN LA GUERRA CONTRA MÉXICO. SUS INSTRUCCIONES INCLUÍAN ASEGURAR LA COMPRA DE BAJA CALIFORNIA, SONORA Y PARTE DE CHIHUAHUA, ADEMÁS DE ABRIR PASO AL COMERCIO ESTADUNIDENSE EN UN MERCADO DOMINADO POR LOS BRITÁNICOS. DEBÍA TAMBIÉN INTENTAR “REMOVER OBSTÁCULOS” PARA QUE EMPEZARA A FUNCIONAR EL PASO POR EL ISTMO. FORSYTH, A PESAR DE SUS ASPIRACIONES DE NEUTRALIDAD DIPLOMÁTICA ANTE LOS INTERESES PRIVADOS, SE VIO ARRASTRADO POR EL CONFLICTO QUE ENFRENTABA A LAS COMPAÑÍAS ESTADUNIDENSES EN DISPUTA POR LA CONCESIÓN.<sup>10</sup>

Las intensas negociaciones entabladas con el gobierno de Ignacio Comonfort no rindieron el fruto deseado. Se dispuso, sin embargo, una serie de complejos arreglos financieros y comerciales: Estados Unidos proveería 15 millones de dólares al gobierno mexicano para que éste pudiera pagar las reclamaciones de ciudadanos estadounidenses y cubrir los pagos de la deuda inglesa, por lo que los acuerdos tendrían que ser avalados por Gran Bretaña y Francia. El préstamo se respaldaría con 13% de los ingresos aduanales y se cubriría, parcialmente, con una reducción de 20% en los derechos de importación y exportación impuestos a los navíos estadounidenses. El arreglo podía eventualmente desembocar en la adquisición de territorio que tanto anhelaba el presidente Buchanan, pues Estados Unidos podía exigir tierra como indemnización por el —previsible— incumplimiento de los compromisos establecidos.<sup>11</sup>

Tras los pronunciamientos que en diciembre de 1857 y enero de 1858 derogaron la constitución y colocaron en la presidencia al general Félix Zuloaga, Forsyth, a pesar de las simpatías y el apoyo que su antecesor había brindado a los liberales, y de la supuesta aversión que inspiraba a los estadounidenses “el partido de la sotana”, se apegó a la práctica de la época y al comportamiento del resto del cuerpo diplomático: permaneció en la capital y reconoció como gobierno *de facto* al de los insurrectos.<sup>12</sup> Consciente de la precaria legitimidad y la apremiante falta de recursos que atenazaban a este gobierno de la Ciudad de México, el ministro estadounidense, siguiendo las directivas del departamento de Estado, propuso al gobierno de Zuloaga “alterar la línea divisoria [...] entre las dos repúblicas [...] por una compensación en dinero” y “estipular el derecho del paso a perpetuidad, a través del Istmo de Tehuantepec para los Estados Unidos”, reforzando lo que

se había acordado ya en el tratado de La Mesilla.<sup>13</sup>

Según el enviado estadounidense, se trataba de un convenio provechoso para ambas partes: el ajuste propuesto obedecía a los designios de la providencia, pues serían fronteras naturales —el Golfo de California y el río Yaqui— las que delimitarían el territorio de cada república. Significaría una ganancia concreta para México, que se aferraba neciamente a una soberanía abstracta sobre una región que “francamente” no era entonces ni prometía ser “de gran precio para México, ya sea política o pecuniariamente”. Forsyth advirtió además que había que actuar con celeridad: dado que el congreso estadounidense estaba por clausurar sus sesiones y él tenía que salir de viaje: la oportunidad de cerrar un trato tendría que posponerse, por lo menos por un año. Luis Gonzaga Cuevas, ministro de relaciones del gobierno conservador, replicó que el presidente Zuloaga no podía tomar una decisión tan trascendental sin el aval de los representantes de la nación, reunidos en un congreso. Además, la propuesta del gobierno estadounidense no convenía a los “verdaderos intereses de la República”, ni a “su buen nombre [...] cualesquiera que fuesen las ventajas que pudiera obtener en justa compensación”.<sup>14</sup>

El fracaso de la iniciativa de Forsyth llevó al rápido deterioro de su relación con el gobierno de la capital, agravado por los pleitos que provocaron las afectaciones sufridas por ciudadanos estadounidenses por la violencia de la guerra y por las desesperadas medidas del gobierno conservador para hacerse de fondos.<sup>15</sup> En junio de 1858 decidió suspender relaciones. El gobierno de Buchanan elaboró entonces una nueva estrategia mexicana. Seguía fincándose en la intención de explotar la confrontación entre los dos gobiernos, su debilidad y hambre de recursos así como el *impasse* militar en el que se había empantanado la guerra. Se apartaba, sin embargo, de la praxis acostumbrada ante los gobiernos *de facto* y de la colaboración con el resto del cuerpo diplomático radicado en la Ciudad de México.

ROBERT M. McLANE, EL PROMOTOR DEL LIBRE CAMBIO ASÍ, MIENTRAS LOS REPRESENTANTES BRITÁNICO Y ESPAÑOL SE PRESENTABAN —DEMANERA ENGAÑOSA— COMO MEDIADORES HONESTOS ENTRE LOS DOS BANDOS, WASHINGTON ENVIÓ UN AGENTE ESPECIAL A VERACRUZ PARA AVERIGUAR SI LE CONVENÍA APOSTAR POR EL PODER BELIGERANTE QUE CARECÍA DE RECONOCIMIENTO INTERNACIONAL. TRAS RECIBIR UN INFORME ENTUSIASTA SOBRE LA BUENA DISPOSICIÓN DEL GOBIERNO LIBERAL POR PARTE DE WILLIAM CHURCHWELL,<sup>16</sup> BUCHANAN DESIGNÓ COMO ENVIADO EXTRAORDINARIO Y

MINISTRO PLENIPOTENCIARIO A ROBERT M. McLANE, DE MARYLAND,  
EXPERIMENTADO POLÍTICO DE IMPECABLES CREDENCIALES DEMÓCRATAS, HIJO  
DE DIPLOMÁTICO, EGRESADO DE WEST POINT, QUE HABÍA NEGOCIADO  
CUESTIONES COMERCIALES CON CHINA UNOS AÑOS ANTES Y PROMOVIDO QUE  
ESTADOS UNIDOS SE MANTUVIERA AL MARGEN DE LOS ESFUERZOS EUROPEOS  
PARA OBLIGAR AL IMPERIO ASIÁTICO A ABRIRSE AL COMERCIO CON OCCIDENTE  
“A PUNTA DE ESPADA”.<sup>17</sup>

Confiado en que McLane sabría identificar la situación más ventajosa, el departamento de Estado le otorgó un grado inusual de libertad. Tendría, en primer lugar, que reconocer al gobierno con “el que se [pudiera] negociar”. El que el gobierno constitucional —más “liberal” y “amistoso” que su rival— no estuviese “en posesión de la Ciudad de México” no debía representar una “consideración concluyente en su contra”, como tampoco su cuestionada legitimidad. Tendría que centrarse, en cambio, en las posibilidades que tenía de ejercer “su autoridad sobre el país y [...] de mantenerse”. Si la estrategia era distinta, los objetivos delineados en las instrucciones que recibiera no eran nuevos: volvían a insistir en el paso por Tehuantepec, la venta de Baja California y las reclamaciones de ciudadanos estadounidenses. McLane debía entrar en negociaciones “sin demora, con el objeto de evitar la posible pérdida de cualquier oportunidad favorable”.<sup>18</sup>

Del lado mexicano, ambos gobiernos vieron en el reconocimiento diplomático y en el eventual apoyo material por parte de alguna potencia amiga un elemento de fortaleza que les permitiría, finalmente, derrotar al enemigo. De ahí que sus esfuerzos de negociación desembocaran en acuerdos leoninos, en los que México cedía mucho y recibía poco a cambio: el tratado Mon-Almonte, firmado por el gobierno de Miramón con España en septiembre de 1859, y el que concertara McLane con el ministro de Relaciones del gobierno constitucional, Melchor Ocampo, considerado, como ha escrito Paolo Riguzzi, “el arquetipo del arreglo diplomático vejatorio”.<sup>19</sup>

Desde su llegada a Veracruz, McLane se inclinó por el gobierno liberal: era, argüía, reconocido en todo el territorio salvo en los estados centrales, y en todos los puertos en los que había cónsules estadounidenses. Sólo John Black, en la Ciudad de México, mantenía —muy a su pesar— relaciones con el gobierno conservador. El gabinete de Juárez estaba, además, a punto de poner en marcha, con la nacionalización de los bienes eclesiásticos, una “solución apropiada y razonable” a los problemas que lo agobiaban. El diplomático estaba además unido por lazos de amistad a los accionistas de una de las compañías que

construían el camino transístmico. Ante la crisis que se cernía sobre el proyecto, los empresarios no dudaron en presionar nuevamente al representante de Washington en México para comprometer a ambos gobiernos con el proyecto del camino.<sup>20</sup>

McLane, presa de “gran ansiedad” por la división interna que se asomaba dentro del partido liberal, porque la urgencia del “auxilio financiero” ponía en riesgo su supervivencia en el campo de batalla y, quizá, por temer a las intrigas de los ministros francés y británico —descritos por Black como los partidarios “más activos y violentos de la facción clerical”<sup>21</sup>—, optó por no posponer el reconocimiento diplomático en aras de fortalecer su posición. Tras el establecimiento de relaciones el 6 de abril de 1859 siguieron meses de ardua negociación. Ambas partes bregaron por acuerdos que la otra no quería institucionalizar: el ministro estadounidense pretendía asegurar la venta de Baja California, concesión que se había acordado en las conversaciones con Churchwell; el gobierno de Veracruz quería formalizar una alianza continental, militar y en ciertos sentidos ideológica mediante la cual los signatarios se comprometerían a intervenir en caso de que se alterara el orden o de requerirlo el “gobierno legítimo” de la república afectada.<sup>22</sup> Finalmente, los negociadores firmaron un tratado el 14 de diciembre que dejaba estas aspiraciones fuera.

El convenio reconocía el derecho de tránsito libre por Tehuantepec, a perpetuidad, de bienes y personas estadounidenses, así como el derecho de Estados Unidos de intervenir militarmente para proteger esta ruta. Se reconocía también el derecho de paso para tropas estadounidenses entre Nogales y Guaymas y entre cualquier punto del Río Bravo y Mazatlán. A cambio —a cuenta de los futuros derechos aduanales cuyo cobro se sacrificaba—, el gobierno mexicano recibiría 4 millones de dólares, de los cuales la mitad se destinaría al pago de reclamaciones de ciudadanos estadounidenses.<sup>23</sup> Las cláusulas comerciales planteaban, en principio, un cambio en el régimen de intercambio entre las dos naciones fincado en el principio de reciprocidad. Se establecía una lista de cuarenta y un productos que se introducirían libres de arancel. El impacto del acuerdo, sin embargo, sería limitado: el intercambio entre las naciones vecinas era reducido y las cláusulas del tratado se aplicaban sólo al intercambio transfronterizo, excluyéndose al grueso del comercio exterior de México, que se hacía por mar. De manera más trascendental, sería el congreso estadounidense el que tendría, por tiempo indefinido, las facultades de determinar los artículos que entrarían libres de derechos y de fijar las cuotas sobre otros. Con esto se trasladaba al legislativo estadounidense “una fracción de la soberanía

mexicana”.<sup>24</sup>

Las concesiones que contenía el tratado provocaron un escándalo en la opinión pública mexicana, jubilosamente azuzado por el gobierno conservador.<sup>25</sup> Más tarde, su condena —como un error garrafal, cuando no una de las “grandes traiciones de Juárez”— ha sido prácticamente unánime.<sup>26</sup> No obstante, a pesar de los beneficios que significaba para Estados Unidos, también fue rechazado por su senado. Se malogró por múltiples razones, no todas vinculadas a la polarización partidista: la rabia provocada, de ambos lados del espectro político, por la connivencia de Buchanan con los políticos esclavistas que habían manipulado los procesos electoral y constitucional en Kansas;<sup>27</sup> las preocupaciones de quienes temían la vulnerabilidad de la industria doméstica y la pérdida de ingresos aduanales, sobre todo cuando otros países exigieran un trato equivalente; los defectos y omisiones del tratado mismo —la posible ilegitimidad del gobierno juarista, la falta de mecanismos para procesar reclamaciones, la discutible constitucionalidad de la intervención estadounidense en territorio extranjero—, y la creciente discordancia, dentro de la clase política, en torno al expansionismo.<sup>28</sup>

Décadas después, McLane describió el tratado como una oportunidad perdida: de haberse establecido una “intimidación comercial entre las dos Repúblicas”, se hubiera preparado “el camino para la admisión de todos los estados mexicanos a nuestra Unión”.<sup>29</sup> Ya durante la guerra con México, como diputado del congreso en 1848, el político de Maryland —convencido de que la guerra era “justa, honorable, y necesaria”, con lo que “quería decir inevitable”— había exigido la subyugación total del gobierno mexicano, pero no para adquirir territorio, sino para asegurar “un gobierno republicano [en México], la libertad civil y religiosa”, y relaciones comerciales robustas con un pueblo que había sido excluido de ellas por las intrigas de comerciantes y misioneros europeos.<sup>30</sup> En 1859 había procurado apaciguar los justificados temores que inspiraba al pueblo y al gobierno de México la “pasión” estadounidense por adquirir nuevos territorios. Sorteados estos obstáculos, el acuerdo, mutuamente beneficioso, había sido derrotado por los mismos actores e impulsos perniciosos que habían dividido trágicamente a la Unión unos meses después: los “ultraproteccionistas” neoingleses y los sureños empeñados en la anexión de territorio mexicano.<sup>31</sup>

El vilipendiado acuerdo, entonces, no surtió efecto. No obstante, el acercamiento entre las dos repúblicas facilitó la acción de las corbetas estadounidenses apostadas en el Golfo de México que en marzo de 1860 apresaron a los dos barcos comprados por el gobierno conservador en La

Habana y que el gobierno liberal había denunciado como piratas. El “incidente de Antón Lizardo” contribuyó al fracaso del sitio conservador de Veracruz. En diciembre, las tropas liberales derrotaron al ejército de Miguel Miramón y un mes después, con la entrada de Juárez a la capital, se restauró el régimen constitucional en la república. El convenio, entonces, no transformó la relación bilateral. Documenta, en cambio, lo apremiante de la guerra y la asimetría entre las partes negociadoras, así como la plasticidad del horizonte de posibilidades dentro del que se movían, marcado en ambos casos por la política doméstica — y la injerencia de los intereses privados— tanto como por la exterior. Al centrarse en concesiones comerciales y esquivar las cesiones territoriales, el tratado dio prueba de que la relación de vecindad podía imaginarse de manera distinta, aunque siguiera estando marcada por una coyuntura complejísima y por tenaces persistencias en las aspiraciones, ambiciones, temores y resistencias de los actores involucrados.<sup>32</sup>

#### THOMAS CORWIN, ¿EL AMIGO DE MÉXICO?

La gestión de Thomas Corwin (1861-1864) ilustra esta mezcla de cambios y continuidades. Enviado por el presidente Lincoln cuando el espectro de la Guerra Civil ensombrecía el cielo de la Unión, Corwin era un político dado a gestos dramáticos y a hurgar soluciones —fincadas en el idealismo o el interés— en contextos complicados: en 1847 había denunciado vigorosamente la “guerra de Mr. Polk”, por ser un conflicto cruel, que se llevaba a cabo por “lucro, tierra” y el argumento ridículo que Estados Unidos “necesitaba más lugar para su gente”.<sup>33</sup> En 1861, frente a la crisis que desató la secesión de Carolina del Sur, Corwin pro-movió que la ley fundamental, que no había sido reformada desde principios del siglo XIX, se enmendara para tranquilizar a los dueños de esclavos prohibiendo que el gobierno federal interviniera con la esclavitud ahí donde existía.

Su designación como ministro en México fue presentada —y, en un principio, percibida— como un vuelco en la actitud del Coloso del Norte hacia su vecino del Sur: esta relación, escribía el secretario de Estado William Seward a Matías Romero, representante mexicano en Washington, debía ahora reflejar “un espíritu desinteresado, sin ambiciones, intensamente americano, en el sentido continental de la palabra, fraternal, hablando en términos sinceros y no meramente diplomáticos”.<sup>34</sup> Esta visión idílica no iba a concretarse. Por una parte, como demuestra Marcela Terrazas, los pleitos y contradicciones entre filibusteros, inversionistas y especuladores que promovían la expansión,

aunados a la Guerra Civil estadounidense y a la intervención francesa en México, diversificaron, trastocaron y enmarañaron la política exterior en el espacio estadounidense. Ante el desafío de aplastar la rebelión de los Estados Confederados y evitar la intervención de Gran Bretaña y Francia, se desdibujó, para Washington, la importancia—nunca sobresaliente— de la relación con México.<sup>35</sup> De manera más reveladora, a pesar de que Corwin recurrió a medios distintos —aunque no inusitados— como los préstamos para obtener concesiones de la república vecina, sus objetivos finales siguieron siendo los mismos: asegurar una mayor presencia económica, derechos de paso y la adquisición de territorio, específicamente de Baja California, que, escribía Corwin a Seward repitiendo lo que habían dicho durante más de una década los representantes estadounidenses, no tenía “valor alguno para México”.<sup>36</sup>

El ministro, impelido menos por la solidaridad republicana y continental que por el temor de una intervención europea —inquietud que se hizo realidad a finales de 1861, cuando desembarcaron en Veracruz las tropas de la alianza tripartita, que pretendía castigar a la república irresponsable que no pagaba sus deudas—, negoció cuatro acuerdos con el gobierno mexicano: los tratados Corwin-Zamacona (noviembre de 1861) y Corwin-Doblado (abril de 1862), una convención postal y un tratado de extradición. Los dos primeros preveían la extensión de un crédito para que México pudiera cubrir el servicio de su deuda externa: el primero por 9 millones de pesos; el segundo, por 11 millones, concertado cuando las fuerzas de las potencias acreedoras estaban ya en México. El pago se garantizaba con derechos de explotación minera y, en el primer acuerdo, todas las tierras públicas de los estados de Baja California, Chihuahua, Sonora y Sinaloa, mientras en el segundo con las que estaban diseminadas por toda la república. Esta condición, como sugieren Gurza y Terrazas, aunque aparentemente más abusiva, presentaba un riesgo menor para México: la traslación de dominio a Estados Unidos sería prácticamente imposible, a diferencia de lo que podía suceder en los estados fronterizos del noroeste. La emergencia que impuso la Guerra Civil impidió que el gobierno estadounidense procesara un convenio que, a pesar de sus ventajas, exigía el sacrificio de fondos que urgían para luchar en contra de la insurrección sureña.<sup>37</sup>

Corwin promovió otros dos acuerdos, que fueron firmados y ratificados. El tratado de extradición, firmado el 11 de diciembre de 1861, merece un análisis más detenido. No hubiera sido posible sin la secesión de la mayoría de los estados esclavistas, cuyos personeros en el departamento de Estado habían insistido, hasta entonces, en que este tipo de convenio incluyera la obligación de

entregar a los esclavos fugitivos, exigencia a la que siempre se habían negado los funcionarios mexicanos.<sup>38</sup> Por otra parte, el tratado no sólo fijó las condiciones para extraditar a los presuntos delincuentes que, para escapar de la justicia, se refugiaban del otro lado de la línea fronteriza. Para promover el control del territorio, limitar la violencia y frenar la circulación ilícita de personas y bienes, el tratado otorgaba, atípicamente, la facultad de solicitar la extradición a autoridades locales y estatales, incluso por transgresiones menos escandalosas que las que usualmente se enlistan como extraditables —homicidio, parricidio, mutilación, piratería, etcétera—, por ejemplo, el robo de ganado, endémico en la zona. El acuerdo respondía entonces a las particularidades de una región fronteriza transnacional y buscaba resolver problemas que ambos Estados consideraban perniciosos.<sup>39</sup>

La evocativa expresión del historiador Thomas D. Schoonover, “dólares en lugar de dominio”, dibuja la transformación de la relación binacional durante la turbulenta década de 1860, al desplazar del centro de la agenda las cuestiones comerciales a las ambiciones de expansión territorial.<sup>40</sup> No obstante, como hemos visto en este capítulo, esta transformación no fue el producto espontáneo de un inevitable “triunfo del liberalismo”, sino el de un contencioso estire y afloje entre los distintos actores de una relación compleja, tejida en distintos niveles, que se vio tensionada y enmarañada por la intromisión de los intereses privados —y de manera destacada la embrolladísima cuestión de Tehuantepec—, la polarización política, los conflictos internos, la Guerra Civil y la intervención europea.

En un contexto en el que se enfrentaron visiones políticas intransigentes que, tanto en México como en Estados Unidos, se disputaban la legitimidad política y el dominio de la nación, los responsables de la política exterior mexicana —tanto liberales como conservadores— intentaron evitar a toda costa la cesión territorial, insostenible políticamente. Los artífices de la diplomacia estadounidense en México —Forsyth, McLane y Corwin— vieron en la fragilidad de la posición mexicana una oportunidad: su deseo de aprovecharla, aunado a la desesperación y la resistencia de sus contrapartes mexicanas en un ambiente de enfrentamiento político, moldeó negociaciones y acuerdos en los que, para los estadounidenses, la adquisición de territorio era el objetivo final, aunque solapado. Si éste se vio frustrado, se debió a la tenacidad de sus contrapartes y a la suerte de que gozaron: la división de la clase política estadounidense estropeó las estrategias de sus diplomáticos. La exclusión de la expansión territorial de la agenda bilateral pasó de subterfugio a realidad. A partir de entonces la

diplomacia de Washington ha procurado, la mayoría de las veces, resolver los problemas que pautaban una política bilateral cada vez más densa y compleja, antes que aprovecharlos para extraer mayores concesiones.

<sup>1</sup> Para la dimensión transnacional de esta transformación, véanse BENDER, *A Nation*, capítulo 3; PALACIOS y PANI, *El poder*, y, sobre todo, MIJANGOS, “Guerra”, pp. 43-62; TOWERS y SPANGLER, *Remaking*; DOYLE, *American*.

<sup>2</sup> La expresión es del periodista Albert EVANS, que acompañara a William Seward en el viaje que hizo a México en 1869-1870, *Our Sister*.

<sup>3</sup> El gobierno de Washington nombró también ministro a John B. Weller tras la salida de McLane en 1860 y envió a William Churchwell como agente especial a finales de 1858.

<sup>4</sup> SEXTON, “William”; SUÁREZ ARGÜELLO, *El camino*, pp. 36-37.

<sup>5</sup> Véase, en este volumen, el texto de Marcela TERRAZAS Y BASANTE.

<sup>6</sup> Carta de José María Mata a Benito Juárez, Washington, 2 de julio de 1858, en JUÁREZ, *Documentos*, tomo 2, vol. XI, documento 17.

<sup>7</sup> Véase el cuidadoso análisis de las “batallas por Tehuantepec” en SUÁREZ ARGÜELLO, *El camino*.

<sup>8</sup> De ahí que Mata y Melchor Ocampo discutieran, a finales de 1858, el precio que debía pedirse por la venta de Baja California, y que ésta se incluyera en el protocolo que William Churchwell discutió con el gobierno liberal en diciembre, TERRAZAS Y BASANTE y GURZA LAVALLE, *Las relaciones*, vol. I, pp. 391-392.

<sup>9</sup> Sobre la influencia de los sureños y sus prioridades en relación con la política exterior estadounidense antes de la Guerra Civil, véase KARP, *This Vast*.

<sup>10</sup> Carta de Lewis Cass a John Forsyth, Washington, 17 de julio de 1857, en TERRAZAS Y BASANTE, *Los intereses*, p. 14. SUÁREZ ARGÜELLO, *El camino*, pp. 115-126. El mejor estudio sobre Forsyth es GURZA, *La gestión*.

<sup>11</sup> TERRAZAS Y BASANTE y GURZA LAVALLE, *Las relaciones*, vol. I, pp. 387-389.

<sup>12</sup> Carta de Mata a Juárez, Washington, 2 de julio de 1858, en JUÁREZ, *Documentos*, tomo 2, vol. XI, documento 17.

<sup>13</sup> Carta de John Forsyth a Luis Gonzaga Cuevas, México, 22 de marzo de 1858, en “Crónica interior. Notas cambiadas”, *La Sociedad*, 29 de abril de 1859, generosamente puesto en línea por Doralicia CARMONA DÁVILA, *Memoria*.

<sup>14</sup> Carta de Luis Gonzaga Cuevas a John Forsyth, 5 de abril, 1858, en “Crónica interior. Notas cambiadas”, *La Sociedad*, 29 de abril de 1859, en CARMONA DÁVILA, *Memoria*.

<sup>15</sup> Paradójicamente, en estos años (1858-1859) algunos de los ciudadanos estadounidenses involucrados en el proyecto del camino de Tehuantepec creyeron que iba a mejorar su suerte: se fundó una compañía que pretendía conciliar los intereses de los distintos concesionarios y atraer más capital, la cual obtuvo un contrato de correos del gobierno de Estados Unidos y empezó a construir el camino logrando vincular, por

varios meses de manera confiable y eficaz, a Nueva Orleans y San Francisco. SUÁREZ ARGÜELLO, *El camino*, pp. 195-233.

<sup>16</sup> TERRAZAS Y BASANTE y GURZA LAVALLE, *Las relaciones*, vol. I, pp. 391-392.

<sup>17</sup> McLANE, *Reminiscences*, pp. 134-136.

<sup>18</sup> Carta de Lewis Cass a Robert M. McLane, 7 de marzo de 1859, JUÁREZ, *Documentos*, tomo 3, capítulo XXII, documento 17.

<sup>19</sup> RIGUZZI, *¿Reciprocidad imposible?* Aquí sigo de cerca los argumentos de este autor.

<sup>20</sup> SUÁREZ ARGÜELLO, *El camino*, pp. 287-296.

<sup>21</sup> Carta de Robert M. McLane a Cass, Veracruz, 7 de mayo de 1859; Carta de John Black a Robert M. McLane, Ciudad de México, 1 de mayo de 1859, en GALEANA, *El tratado*, pp. 389-393; pp. 394-399.

<sup>22</sup> TERRAZAS Y BASANTE y GURZA LAVALLE, *Las relaciones*, vol. I, p. 393.

<sup>23</sup> TERRAZAS Y BASANTE y GURZA LAVALLE, *Las relaciones*, vol. I, pp. 393-395.

<sup>24</sup> RIGUZZI, *¿Reciprocidad imposible?*, pp. 70-72.

<sup>25</sup> SUÁREZ ARGÜELLO, "Contra el execrable".

<sup>26</sup> Provocando un debate secular bastante estéril. Véanse IGLESIAS CALDERÓN, *El egoísmo*; TAMAYO, "El tratado", pp. 573-613; GALEANA, *El tratado*, pp. XVII-XXIII.

<sup>27</sup> En Kansas el proceso de constitución del territorio en estado había enfrentado a los colonos que querían erigirlo como estado libre con los que querían que la esclavitud fuera legal. La minoría esclavista manipuló las elecciones y reunió un congreso constituyente esclavista en la sede alternativa de Leecompton, que solicitó ingresar a la Unión como estado esclavista, con el apoyo del presidente Buchanan. Estas maniobras, tan desaseadas, provocaron la condena, incluso, de notables políticos demócratas y expansionistas como Stephen A. Douglas. ETCHESON, *Bleeding Kansas*.

<sup>28</sup> El tratado fue derrotado por 31 votos contra 18. Todos los votos a favor provenían de compañeros de partido del presidente, pero cinco demócratas votaron en contra, mientras trece —once sureños— se abstuvieron. PONCE, " 'As Dead as Julius Ceasar' ", pp. 375-378.

<sup>29</sup> McLANE, *Reminiscences*, p. 144.

<sup>30</sup> *Speech*.

<sup>31</sup> McLANE, *Reminiscences*, pp. 140-145.

<sup>32</sup> RIGUZZI, *¿Reciprocidad imposible?*, p. 77.

<sup>33</sup> "Speech of Mr. Corwin of Ohio, in the Senate, February 11, 1847", 29th Congress, 2nd session, *Appendix to the Congressional Globe*, p. 211.

<sup>34</sup> Carta de William Seward a Matías Romero, Washington, 5 de abril de 1861, citado en TERRAZAS Y BASANTE, *Los intereses*, p. 46.

<sup>35</sup> TERRAZAS Y BASANTE, "¿Dónde quedó la Doctrina Monroe?".

<sup>36</sup> Carta de Thomas Corwin a William Seward, 26 de junio de 1861, TERRAZAS Y BASANTE, *Los intereses*, p. 49.

<sup>37</sup> TERRAZAS Y BASANTE, y GURZA LAVALLE, *Las relaciones*, pp. 421-422.

<sup>38</sup> TERRAZAS Y BASANTE y GURZA LAVALLE, *Las relaciones*, p. 423; GURZA, “Against”.

<sup>39</sup> Sobre la compleja construcción de la frontera y los mecanismos legales —nacionales y subnacionales— para disciplinarla, aunque centrados en periodos posteriores, véanse CEBALLOS, *Cuatro estados*; MARGOLIES, *Spaces of Law*.

<sup>40</sup> SCHOONOVER, *Dollars*.

## UNA NEGOCIACIÓN EN DOS TIEMPOS \*

*John W. Foster y el reconocimiento del gobierno de Porfirio Díaz, 1876-1878*

EMMANUEL HEREDIA GONZÁLEZ

En sus memorias, publicadas hacia el final de su vida, John Watson Foster (1836-1917) recordaba una larga e improbable carrera diplomática que comenzó en 1873, cuando se le designó enviado extraordinario y ministro plenipotenciario de Estados Unidos en México. Su nombramiento no se debió a una política específica del gobierno estadounidense respecto a su compleja relación con México: fue un premio por el éxito que había obtenido en la organización de la campaña presidencial de Ulysses S. Grant en su natal estado de Indiana. Tras la elección de Grant como presidente, ante el ofrecimiento de elegir cualquier puesto federal, Foster solicitó la legación de Estados Unidos en Suiza, pues deseaba conocer Europa. En ese entonces su experiencia diplomática era nula. Además de su actividad política a escala estatal, únicamente se había dedicado al ejercicio de su profesión de abogado y a la edición de un pequeño periódico en la ciudad de Evansville. Nunca había viajado fuera del país, solamente hablaba inglés y apenas tenía un conocimiento “de libro de texto” del derecho internacional. Por ello, grande fue su sorpresa cuando, en vez del pequeño país europeo, se le asignó México, la “misión más alta y difícil del hemisferio americano”.<sup>1</sup>

John Foster permaneció siete años en México, de 1873 a 1880, un periodo excepcionalmente largo que superó al de todos sus predecesores.<sup>2</sup> Durante ese tiempo consiguió varios logros. Uno fue la consolidación de la comunidad de estadounidenses en el país y el fortalecimiento de sus lazos con la sociedad mexicana.<sup>3</sup> Otro, acaso el más importante, la promoción de las posibilidades que ofrecía México como un mercado de inversión para las empresas de Estados Unidos. Impulsó sobre todo proyectos de ferrocarriles, aunque con escaso éxito, pues el auge de esta industria ocurriría a lo largo de la década de 1880, cuando él ya había abandonado el país. También buscó la celebración de un tratado comercial entre México y Estados Unidos, cuyo proyecto, si bien no se concretó, sería retomado posteriormente.<sup>4</sup>

Pero hubo un asunto en la agenda bilateral que significó un gran reto para

Foster durante su estancia en México: la pacificación de la frontera internacional. Con la delimitación de dicha frontera tras la guerra de 1846-1848, en la que México perdió una porción considerable de su territorio ante Estados Unidos, se intensificaron varios problemas que afectaban a las poblaciones de ambas orillas. Uno era el contrabando, que con la creación de la zona libre en 1858, una demarcación territorial en Tamaulipas en la cual se permitía la libre importación de mercancías extranjeras, adquirió aún mayor impulso.<sup>5</sup> Otro problema era el de los ataques de indios belicosos dedicados al robo, al pillaje y al abigeato.<sup>6</sup> A ellos se sumaron las partidas de hombres armados que asolaban a las poblaciones, como los “filibusteros” y rebeldes de dudosa legitimidad política.<sup>7</sup> Además, en el caso de México, las constantes luchas internas durante la segunda mitad del siglo XIX propiciaron la aparición de poderosos jefes regionales en el norte del país, que en distintos momentos se apropiaron de los recursos aduanales, reclutaron verdaderos ejércitos y ejercieron un control efectivo del territorio.<sup>8</sup>

Para 1872 los problemas fronterizos habían ocasionado tal estado de alarma que el congreso estadounidense designó una comisión especial para investigar “las depredaciones cometidas en las fronteras de Texas”, la cual recogió numerosos y cuantiosos reclamos de ciudadanos estadounidenses. Dicha comisión concluyó que la mayor parte de los crímenes era cometida por mexicanos, debido a la incompetencia o colaboración de las propias autoridades mexicanas. En respuesta, el gobierno mexicano designó su propia comisión, la cual presentó sus informes en 1873, mismos que fueron traducidos al inglés y publicados en Estados Unidos. Los informes demostraban que los propietarios estadounidenses exageraban en sus señalamientos, además de que en los crímenes de la frontera participaban personas y autoridades de ambos países.<sup>9</sup> En 1876, bajo la presión de los representantes texanos en el congreso estadounidense, se formó un comité especial para revisar la situación de la frontera, en particular las agresiones contra Texas. Nuevamente se argumentó que el gobierno mexicano no tenía voluntad o capacidad para combatir los problemas. Incluso se planteó una iniciativa de ley para enviar tropas federales a Texas y permitirles cruzar la frontera en busca de los criminales, aunque no prosperó.<sup>10</sup>

Así, cuando John Foster arribó a México en 1873, encontró un difícil contexto en la frontera internacional. Por un lado, una “violencia casi incontrolable, probablemente la peor en la historia de la región fronteriza”, como apunta Miguel A. González Quiroga para referirse al periodo de 1865-1880.<sup>11</sup> Por otro

lado, como advierte Paolo Riguzzi, una “ofensiva texana” en el congreso estadounidense, que buscaba una política de mano dura contra México.<sup>12</sup> Ante este complicado panorama, poco avanzó Foster durante los primeros años de su estancia. En distintas ocasiones se quejó ante el secretario de Relaciones Exteriores José María Lafragua de los ataques a poblaciones estadounidenses por indios belicosos y partidas de hombres armados provenientes de México, e incluso le advirtió que dichas incursiones servirían de justificación para “los defensores de la adquisición de mayor territorio [mexicano] que pudieran existir en Estados Unidos”. Pero cuando sugirió otorgar permiso a las tropas del ejército estadounidense para cruzar la frontera en persecución de criminales, u ocupar temporalmente ciertos puntos del territorio fronterizo mexicano, el secretario Lafragua rechazó tajantemente dicha posibilidad.<sup>13</sup>

El presente capítulo se centra en la cuestión de la pacificación de la frontera, un tema que se convirtió en central en las relaciones entre México y Estados Unidos durante la estancia de John Foster, al grado de opacar otros temas importantes. En particular, se analiza la manera en que Foster intentaría aprovechar un momento de inestabilidad política en México, con la llegada de Porfirio Díaz al poder en noviembre de 1876, para obtener de su gobierno ciertas concesiones o compromisos respecto de los problemas de la frontera a cambio del reconocimiento por parte de Estados Unidos. Sin embargo, como se verá, al proceder con lentitud e indecisión, y al no definir con claridad las concesiones o compromisos que esperaba del gobierno de Díaz, Foster desperdió dicha oportunidad. Con la llegada de Rutherford Hayes a la presidencia en marzo de 1877 no solamente perdió control sobre la política a seguir respecto al reconocimiento de Díaz, sino que además Estados Unidos aplicó una política de mano dura contra México. Los meses siguientes fueron de gran tensión entre ambos países, con el punto más álgido en junio de 1877, cuando el gobierno estadounidense autorizó al ejército a cruzar la frontera en persecución de criminales. Incluso se temía una nueva guerra.

El capítulo también analiza cómo la nueva política del gobierno de Hayes y la actitud incisiva de John Foster presionaron al secretario de Relaciones Exteriores Ignacio Vallarta para obtener un acuerdo y condujeron así las relaciones diplomáticas a un punto muerto. En este contexto, en el que el reconocimiento del gobierno de Porfirio Díaz se había convertido en un problema serio que amenazaba con afectar la relación bilateral entre México y Estados Unidos, fue importante el surgimiento de canales informales de diálogo entre los dos países. Efectivamente, al mismo tiempo que la postura de Foster se radicalizaba, y

solicitaba medidas cada vez más duras para doblegar al gobierno de Díaz, éste designó a Manuel María de Zamacona como su agente confidencial en Estados Unidos. Las actividades de Zamacona ante el departamento de Estado, llevadas a cabo al mismo tiempo que las propias gestiones de Foster, fueron muy relevantes, pues no solamente permitieron abrir un canal de comunicación directo con el gobierno estadounidense, sino que además terminaron por desplazar al propio Foster de las negociaciones. Consciente de que la cuestión del reconocimiento se había prolongado demasiado tiempo, el departamento de Estado dejó de enviar a Foster instrucciones y comunicaciones sobre ella, mientras que adelantó a Zamacona que Díaz sería reconocido finalmente mucho antes de que el propio Foster lo supiera.

Al analizar la actuación de John Foster como enviado extraordinario y ministro plenipotenciario, debe destacarse que, a diferencia de otros representantes diplomáticos estadounidenses, fue funcionario durante dos administraciones distintas, la de Ulysses Grant (1873-1877) y la de Rutherford Hayes (1877-1881). Aunque ambos presidentes pertenecieron al Partido Republicano, durante sus gobiernos la dinámica de las relaciones de Estados Unidos con México fue significativamente diferente. Como señala Paolo Riguzzi,

la presencia de Ulysses Grant como presidente [...] permitió mantener las tensiones fronterizas bajo control y contener los crecientes tonos agresivos contra México, que emanaban de los políticos sureños. Los mensajes de Grant al congreso, que incluían un tono más conciliatorio, señalaban usualmente las dificultades objetivas en el control de la región fronteriza y apuntaban a una responsabilidad compartida de los dos países.

En cambio, como señala el autor, durante la presidencia de Hayes se afectaron las

cuatro dimensiones de soberanía relacionadas con México: 1. La política de Estados Unidos negó la soberanía legal internacional de su vecino a través del no-reconocimiento; 2. Desdeñó su soberanía west-faliana al extender la jurisdicción de las fuerzas estadounidenses más allá de sus confines nacionales; 3. Se alegó que el Estado Mexicano, al no controlar los territorios cerca de la frontera, era incapaz de ejercer su autoridad, equivalente a la pérdida de su soberanía interna; y 4. Que ni estaba preocupado de prevenir incursiones armadas a Estados Unidos, fallando en su capacidad para controlar el movimiento transfronterizo, es decir, soberanía interdependiente.<sup>14</sup>

No hay duda de que John Foster se sintió mucho más cómodo durante la administración de Grant, a quien conocía personalmente y bajo cuyas órdenes sirvió durante la Guerra Civil. Incluso, tras finalizar su misión, demoró su regreso a Estados Unidos para acompañar personalmente al expresidente en la visita que hizo a México en 1880, en el marco de su “Vuelta al mundo”. De acuerdo con Foster, México reconoció a Grant como “uno de sus mejores

amigos”, y consideraba que “como presidente siempre trató las cuestiones mexicanas con justicia, e incluso con parcialidad”. Foster también tuvo una visión mucho más positiva del funcionamiento del departamento de Estado bajo la administración de Grant que con la de Hayes. Sobre el desempeño de Hamilton Fish como secretario durante el gobierno del primero, sostuvo que era “el más metódico y meticulado [...] La atención a mis despachos nunca se retrasó de manera irrazonable, y estaban frecuentemente acompañados por notas explicativas personales del secretario”. En cambio, sobre William Evarts, secretario durante el gobierno de Hayes, consideraba que “no tenía método en su oficina y dejaba los asuntos rutinarios del departamento a sus subordinados”.<sup>15</sup> Como se verá a continuación, la visión contrastante de Foster sobre los secretarios se debió en buena medida a que durante el gobierno de Grant tuvo mayor libertad para definir cuestiones importantes, por ejemplo, la política sobre el reconocimiento del gobierno de Porfirio Díaz, respecto de la cual no tuvo capacidad de decisión durante el gobierno de Hayes.

#### PRIMER TIEMPO: FOSTER-VALLARTA

El 28 de noviembre de 1876 John Foster informó a Hamilton Fish, secretario del departamento de Estado, que Porfirio Díaz, quien pocos días antes había entrado triunfalmente a la capital de México tras derrocar al presidente Sebastián Lerdo de Tejada, buscaba con urgencia un préstamo para cubrir las reclamaciones de ciudadanos estadounidenses, cuyo primer abono debía realizarse en enero de 1877.<sup>16</sup> En su comunicación, advirtió que dicho pago representaba un “hecho” que podía “precipitar la cuestión del reconocimiento del gobierno de Díaz”.<sup>17</sup> Sin embargo, no fue hasta el 1 de enero de 1877 cuando Foster planteó por primera vez la posibilidad de aprovechar la llegada de Porfirio Díaz al poder para obtener ciertas concesiones o compromisos de su gobierno, pues en comunicación a Fish de ese día explicó que, dado que Díaz se hallaba en una posición débil, estaría “dispuesto a recibir con mucha consideración cualquier cosa que le sugiramos”.<sup>18</sup>

El 15 de enero de 1877 Ignacio Vallarta, secretario de Relaciones Exteriores de México, comisionó a José María Mata y Ciro Tagle para realizar el primer abono en cuenta de las reclamaciones estadounidenses, que debía verificarse ese mismo mes en Washington.<sup>19</sup> Se instruyó a Mata especificar a las autoridades estadounidenses que, al hacer el pago, el objetivo del gobierno de Porfirio Díaz no era “el deseo de su reconocimiento, ni que éste se solicita de un modo humillante”. Es difícil comprender la razón por la cual Vallarta mostró tanto

recelo en vincular el pago de reclamaciones con el reconocimiento del gobierno de Porfirio Díaz, en especial porque parece que éste esperaba que se procediera en dicho sentido.<sup>20</sup> Es posible que en esta ocasión el legalismo del Vallarta jurista se impusiera sobre la sagacidad del Vallarta político, pues no medió siquiera un intento por explorar o medir la posición estadounidense. En cualquier caso, con dicha acción cometió un gran error, pues canceló la posibilidad de utilizar el binomio pago-reconocimiento como herramienta de negociación diplomática.

El mismo 15 de enero Vallarta se reunió con Foster para informarle sobre la comisión mexicana. Foster preguntó si Mata iba con un carácter diplomático específico, a lo que Vallarta respondió que no, pues solamente tenía como objetivo realizar el primer abono por cuenta de las reclamaciones. Foster entonces inquirió si México deducía que el pago implicaba el reconocimiento del gobierno de Porfirio Díaz. A ello Vallarta respondió “sin vacilar que no entendía que el pago involucrara la cuestión del reconocimiento”, y que se realizaba “en nombre de la República de México y no de un gobierno particular”. Foster aprovechó la oportunidad que presentaba la nula resistencia de Vallarta, y le preguntó si deseaba conocer los aspectos que el gobierno de Estados Unidos tendría en cuenta al analizar el otorgamiento del reconocimiento de Díaz. La respuesta positiva de Vallarta abrió la caja de Pandora. Foster destacó que un asunto fundamental era la situación de la frontera entre México y Estados Unidos, pues existían muchos problemas como asesinatos, robos, contrabando, así como otros asuntos que se referirían posteriormente.<sup>21</sup>

El 19 de enero de 1877, en respuesta a la comunicación de Foster de noviembre de 1876, Fish planteó que, en la medida en que “no podemos recibir de un gobierno al que no reconocemos el abono de la indemnización [...] está justificado reconocer al gobierno de Porfirio Díaz”. Casi al mismo tiempo, el 20 de enero, entusiasmado con el margen de negociación tras su reunión con Vallarta, Foster escribió a Fish que el secretario de Relaciones Exteriores mexicano había demostrado mucha “ansiedad” respecto al asunto del reconocimiento; además, que obtuvo “una declaración de que el pago del primer abono del fallo de reclamaciones no sería interpretado por él como un reconocimiento del gobierno de Díaz”. En vista de ello, podían considerarse ciertas cuestiones antes del reconocimiento. Por ejemplo, que México debía mantener “mayor energía y vigilancia en la frontera de Texas” y la abolición de la zona libre. Sin embargo, al mismo tiempo dudaba sobre “cuánto tiempo podemos detener el reconocimiento de un gobierno *de facto*, con el cual necesariamente tenemos que tener muchas relaciones, y con el que nuestros

ciudadanos tienen que tratar”. Propuso al secretario Fish esperar hasta las elecciones mexicanas nacionales de febrero, lo cual permitiría discutir las cuestiones referidas.<sup>22</sup>

En la madrugada del 31 de enero, José María Mata y Ciro Tagle llegaron a Washington para realizar el primer abono de las reclamaciones. Mata fue acompañado por Ignacio Mariscal, ministro plenipotenciario de México desde el gobierno de Lerdo, quien no había sido cesado a pesar de que el propio Vallarta confió a Foster que se sospechaba de su conducta. Sin duda, dicha revelación fue otro error, pues no solamente demostraba la desorganización del cuerpo diplomático mexicano, sino también la inexistencia de una representación leal al gobierno de Porfirio Díaz en Estados Unidos. En cuanto a su misión, Mata fue rebasado por las circunstancias, pues, como refiere Daniel Cosío Villegas, “efectivo como fue en cuanto al pago mismo, no resultó muy airoso ni eficaz en el aspecto político”; quedó “abandonado en la salita de espera” mientras Mariscal se entrevistó directamente con el secretario Fish. Incluso un periódico de Nueva York refirió que el gobierno de Estados Unidos se había negado a recibir el abono de parte de Mata, y “no lo admitió hasta que no le fue entregado por el señor Mariscal”, lo que implicaba haber “reconocido al señor Lerdo en la persona de su agente diplomático”.<sup>23</sup>

El 12 de febrero, tras recibir las comunicaciones de Foster de enero, Fish ratificó su proceder. Debía “dejar la impresión” de que el gobierno de Estados Unidos, antes de reconocer formalmente el gobierno de Porfirio Díaz, esperaba una solución satisfactoria a las cuestiones referidas por Foster. Sin embargo, en última instancia, dichas cuestiones no debían ser “consideradas indispensables para el reconocimiento formal”. Además, para que lo tuviera en cuenta en sus negociaciones, le informó que el primer abono del pago de reclamaciones lo había hecho Ignacio Mariscal “en nombre de la República de México”, y “no se sugirió ninguna cuestión sobre el reconocimiento de la autoridad de Díaz”.<sup>24</sup>

El 19 de febrero, con base en las instrucciones de Fish del 19 de enero, que planteaban el reconocimiento del gobierno de Porfirio Díaz, pues Estados Unidos no podía recibir pagos de un gobierno que no reconocía, y sin haber recibido las nuevas instrucciones del 12 de febrero, Foster informó al departamento de Estado que “veo como mi deber reconocer al gobierno del general Díaz como el gobierno *de facto* y el único existente en México. Debo entonces notificar que procederé a reconocerlo”. Sin embargo, poco después, de manera sorpresiva, se retractó de su decisión. El 3 de marzo justificó que, dado que el gobierno de Díaz fue resultado de una revolución, “en violación de la

Constitución” de México, lo mejor era aplazar el reconocimiento para conocer su verdadera “fuerza y permanencia [...] y su aceptación por el país”. Además, así se conseguiría más tiempo para tratar los problemas que aquejaban la frontera entre México y Estados Unidos. Ese mismo día Rutherford Hayes juró como nuevo presidente de Estados Unidos.<sup>25</sup>

Durante marzo, tras recibir las alentadoras instrucciones de Fish del 12 de febrero, Foster redobló sus esfuerzos en el frente de negociación abierto con Vallarta. En sus reuniones con el secretario de Relaciones Exteriores expresó que el gobierno de Estados Unidos deseaba que México tomara medidas para controlar el desorden en la frontera. Un paso importante sería la abolición de la zona libre.<sup>26</sup> Pero el enviado extraordinario y ministro plenipotenciario estadounidense no definió con precisión cuáles eran las medidas o compromisos que esperaba. En vez de plantear objetivos concretos en busca de la firma de un acuerdo, parecía que exploraba hasta qué punto el gobierno de Porfirio Díaz estaría dispuesto a ceder. Además, había tardado mucho tiempo en decidirse a utilizar el reconocimiento como un recurso de presión diplomática.

Entre tanto, con el inicio de la presidencia de Rutherford Hayes, ocurrió un cambio significativo respecto a la cuestión de los problemas de la frontera, pues Estados Unidos optó por aplicar una política de mano dura contra México para solucionarlos. Dicho cambio se debió a múltiples factores, como el favorecimiento de ciertos intereses demócratas de los estados sureños, particularmente Texas, a cambio de la validación de la controvertida elección presidencial, que bajo acusaciones de fraude terminó por favorecer a los republicanos, además de la presión que ejercieron grupos de interés texanos, especialmente en el congreso estadounidense, al solicitar mayor presencia militar en su estado y criticar a las autoridades mexicanas como débiles e ineficientes. El gobernador y dos senadores de Texas presionaron para que el texano Guy M. Bryan, amigo cercano de Hayes, fuera designado como nuevo enviado extraordinario y ministro plenipotenciario en México, aunque dicho intento no prosperó finalmente. Otro factor fue la oposición de ciertos empresarios al reconocimiento del gobierno Díaz, pues sus intereses se habían visto afectados con el derrocamiento del gobierno de Lerdo de Tejada; también influyó la presión de ciertos militares, quienes denunciaban la supuesta nula cooperación de las autoridades mexicanas para detener las actividades criminales en la frontera. Incluso existieron denuncias sobre que ciertos grupos buscaban una guerra con México para arrebatarse más territorio.<sup>27</sup>

El 27 de marzo William Evarts, nuevo secretario del departamento de Estado,

escribió a Foster que “aprobaba completamente” su acción deponer el reconocimiento del gobierno de Porfirio Díaz. Antes de tomar una decisión definitiva sobre el reconocimiento, el gobierno quería ver cómo se desarrollaban las circunstancias. Algunos días después, el 31 de marzo, Evarts refirió a Foster que, tras escuchar opiniones del departamento de Guerra, el presidente Hayes estaba considerando la posibilidad de que, si el gobierno de Díaz “no estaba dispuesto o era incapaz de controlar las depredaciones en la frontera [...] podría considerarse justificado para castigar a los malhechores dondequiera que se puedan encontrar”. En otras palabras, ordenaría el cruce de fuerzas armadas estadounidenses a territorio mexicano.<sup>28</sup>

En vista de los acontecimientos, para el ministro John Foster debió resultar claro que la nueva política del departamento de Estado limitaría sensiblemente su capacidad de maniobra y negociación con las autoridades mexicanas. También, que acciones unilaterales, como el cruce de tropas, aumentarían las tensiones entre Estados Unidos y México. Por ello, el 28 de abril, en una extensa carta confidencial y no oficial a Evarts, contraria a todas sus acciones hasta ese momento, solicitó que se reconociera al gobierno de Porfirio Díaz, pues había demostrado estabilidad y el mantenimiento de paz en el país. Además, como encargado de “proteger los intereses estadounidenses”, se hallaba en una “posición oficial vergonzosa”, al no existir relaciones diplomáticas regulares.<sup>29</sup>

En respuesta, el 16 de mayo, Frederick W. Seward, secretario asistente del departamento de Estado, a quien el secretario Evarts había encargado los asuntos mexicanos, envió a Foster una larga comunicación con sus instrucciones. Estados Unidos quería asegurarse de que el gobierno de Porfirio Díaz gozaba de apoyo popular, “poseía estabilidad para durar, y disposiciones para cumplir con las reglas de reciprocidad y tratados internacionales”. Pintaba un panorama desolador para los ciudadanos estadounidenses en la frontera con México, de “asaltos, depredaciones en la frontera de Texas; robo, asesinato, incendios, y saqueos; violaciones a oficinas de correos y aduanas; incursiones por hombres armados para destruir la vida y la propiedad; el robo de ganado se ha convertido en una actividad redituable; oficiales militares [mexicanos] destinados a la frontera, según se ha dicho, han protegido a los ladrones; se han exigido préstamos forzosos, y exacciones injustas y desiguales se han impuesto a ciudadanos estadounidenses”. Muchas de esas ilegalidades habían sido cometidas, “si no con la sanción, al menos en el nombre del Gobierno de México”. Todavía añadió Seward, en lo que representaba un verdadero desplante, que en la historia de los frecuentes cambios de los gobiernos

mexicanos, los “que subsistieron durante más tiempo fueron aquellos que, de manera más fiel y amigable, han cumplido sus obligaciones internacionales con Estados Unidos”. Foster debía continuar sus relaciones “informales y no oficiales” con el gobierno de Porfirio Díaz, y hacerle saber que, aunque el gobierno de Estados Unidos buscaba relaciones cordiales y amistosas con México, también esperaba “evidencias de que su amistad será correspondida”.<sup>30</sup>

Los siguientes meses fueron los más tensos de todo el periodo que duró la falta de reconocimiento del gobierno de Porfirio Díaz por parte de Estados Unidos. El 1 de junio el presidente Hayes expidió una orden que autorizaba al general Edward Ord, comandante de la circunscripción militar del departamento de Texas, para cruzar a territorio mexicano en persecución de criminales. Tras conocerse la orden en México, ésta generó escándalo y alarma, al grado en que Pedro Ogazón, secretario de Guerra, ordenó que Jerónimo Treviño, jefe de la División del Norte, repeliera “la fuerza con la fuerza en el caso de que la invasión se verifique”. Tanto en México como en Estados Unidos existían opiniones que apuntaban a un posible conflicto bélico entre los dos países.<sup>31</sup> Aunque no era la primera vez que tropa del ejército estadounidense cruzaba la frontera en violación de la soberanía territorial de México, nunca se había hecho con sanción legal del gobierno estadounidense.<sup>32</sup> Afortunadamente, y en contra de lo que se podía esperar, Ord y Treviño alcanzaron acuerdos informales que permitieron la cooperación militar en las dos orillas de la frontera para evitar choques frontales entre los ejércitos de México y Estados Unidos.<sup>33</sup>

Durante junio ocurrieron tensas negociaciones entre Foster y Vallarta. El primero redactó un memorando con numerosas propuestas, entre las cuales estaban: la creación de una zona en ambos lados de la frontera en la cual podrían traspasar tropas de ambos países para la persecución de delincuentes; el establecimiento de tribunales militares fronterizos; una iniciativa de ley para la eliminación de la zona libre; la captura y la entrega por parte de México de “indios salvajes” escapados de reservaciones de Estados Unidos, y la reparación de reclamaciones a ciudadanos estadounidenses por la rebelión del Plan de La Noria (1871-1872). En el curso de las negociaciones un exasperado Vallarta se quejó duramente de la orden del 1 de junio, pues “trataba a los mexicanos como salvajes, como Kaffirs de África”, y afirmó que “una declaración absoluta de guerra hubiera sido más considerada”. En comunicaciones del 29 y el 30 de junio, Foster comunicó a Evarts que en México existía una idea generalizada sobre que un “conflicto era inevitable”. Supuestamente, Díaz había manifestado al ministro de España que “veía casi seguro una guerra”, mientras que el ministro

de Alemania le comentó que Vallarta también la esperaba. Exasperado, Foster lamentó el “carácter volátil e infantil de este pueblo”.<sup>34</sup>

Desde finales de mayo, con la intención de abrir un nuevo frente diplomático, Ignacio Vallarta le había dado el nombramiento a José María Mata de enviado extraordinario y ministro plenipotenciario de México en Estados Unidos, a pesar de su fallida primera misión. El 30 de junio, con el evidente propósito de bloquear las gestiones de Mata, Foster se comunicó con Evarts para que las negociaciones continuaran en la Ciudad de México. En julio, Mata se reunió con el secretario Evarts. Sin embargo, como apunta Daniel Cosío Villegas, su misión estuvo

condenada al fracaso [...] sólo se le recibe “informalmente”, sin la menor intención de tratarlo como agente diplomático acreditado regularmente, porque representa a un gobierno con el cual no se tienen relaciones oficiales. Por otra parte, Mata desatiende las instrucciones de Vallarta de cerciorarse de si hay ‘buena disposición de recibirlo como representante oficial’ antes de dejar copia de sus credenciales. Y tampoco las cumple en otro aspecto: en vez de limitarse a expresar su disposición de oír sugerencias para resolver los problemas de la frontera, deja en manos de Evarts, entre algunos papeles más, el proyecto de tratado [entre México y Estados Unidos] anexo a sus instrucciones.

El 2 de agosto, Evarts instruyó a Foster continuar su presión sobre el gobierno de Porfirio Díaz.<sup>35</sup>

En los meses siguientes Foster inició nuevas y extenuantes conversaciones con Vallarta durante las cuales su posición se radicalizó. El 11 de septiembre, en carta confidencial a Evarts, planteó que “se debe aplicar una presión más fuerte antes de que este gobierno [de Díaz] ceda”. El 8 de noviembre reportó que “no hay esperanza del reconocimiento del General Díaz mientras se niegue a hacer justicia a los ciudadanos estadounidenses y cumplir la obligación internacional de México respecto a la frontera de Río Grande”. El 13 de noviembre planteó a Evarts la posibilidad de ocupar puertos mexicanos para obtener el pago de reclamaciones. El 28 de noviembre Foster informó que Porfirio Díaz consideraba una afronta a la “dignidad y honor de México tomar en consideración cualquier cuestión internacional [...] o consentir a cualquier condición antes de o como pago del reconocimiento”. Entre el 6 de octubre y el 31 de diciembre, el departamento de Estado envió diecisiete comunicaciones a Foster, ninguna de las cuales se refería al reconocimiento o negociaciones con el gobierno de Díaz.<sup>36</sup> En otras palabras, las relaciones entre México y Estados Unidos habían llegado a un punto muerto.

## SEGUNDO TIEMPO: ZAMACONA-SEWARD

A finales de 1877, clausuradas las vías diplomáticas oficiales, el gobierno de

Porfirio Díaz impulsó una campaña de promoción pública en favor del gobierno y de México en Estados Unidos. Participaron numerosos agentes mexicanos y de otras nacionalidades, entre los cuales destacó Manuel María de Zamacona, quien el 27 de octubre fue designado agente confidencial para tratar directamente con el departamento de Estado. El 13 de noviembre Zamacona partió hacia Estados Unidos.<sup>37</sup>

Al mediodía del 6 de diciembre el agente confidencial tuvo su primer encuentro con el secretario del departamento de Estado William Evarts, el cual sirvió para medir fuerzas. Evarts preguntó a Zamacona si traía consigo algún tipo de credencial o poder que certificara su capacidad para “tratar sobre los puntos que han sido materia de discusión entre los dos gobiernos”. Hábilmente, y con cierto dejo de ironía, el agente mexicano respondió que “el hecho de no haberse reconocido como representante de México al señor Mata, que vino a los Estados Unidos con tal carácter, habría hecho impropio de parte del gobierno mexicano acreditar otro ministro y conferirle poderes para una negociación que podía fracasar desde un principio, como sucedió en el caso ya mencionado”. El secretario Evarts, probablemente contrariado, interrumpió a Zamacona para justificar que “no tenía certidumbre de que los poderes del señor Mata alcanzasen hasta celebrar un arreglo definitivo”, aunque aclaró que no estaba del todo seguro, pues en las negociaciones “había intervenido casi exclusivamente” el secretario asistente Frederick Seward. Zamacona entonces dio algunas explicaciones sobre el alcance y los objetos de su misión, pero no reveló que estaba capacitado para negociar un acuerdo.<sup>38</sup>

Durante la reunión del 6 de diciembre, un tema que despertó “notablemente” la atención de Evarts fue el movimiento de tropas mexicanas de Veracruz a Tamaulipas, que algunos periódicos estadounidenses habían referido como parte de los preparativos para un pronto rompimiento de hostilidades. Dicha impresión probablemente fue reforzada por un telegrama que Foster envió a Evarts el 28 de noviembre donde reportaba que Porfirio Díaz había enviado dos mil efectivos a Tamaulipas, además de que había “asumido una actitud más hostil” y pretendía un reconocimiento sin condiciones.<sup>39</sup> Zamacona explicó que dicha movilización había tenido el objetivo de proteger a los ciudadanos de ambas naciones de los ataques y la violencia que aquejaban a la frontera. Evarts, cuya atención había adquirido el carácter de “reflexión concentrada”, preguntó entonces, “con marcado énfasis, si tenía yo bastante conocimiento y autorización para asegurar que el movimiento [de tropas] [...] no tenía más significación que la que acababa yo de indicarle”. La contestación de Zamacona fue afirmativa, y

entonces Evarts

pronunció algunas frases que expresaban satisfacción, añadiendo que las instrucciones dadas en junio a los jefes que guarecen la frontera de Texas [orden a Ord del 1 de junio] habían sido una necesidad a que este gobierno se sujetó con mucha repugnancia, y en vista de que en las comarcas fronterizas de México no tenían garantías de protección los intereses americanos, y que si la presencia de tropas federales [mexicanas] en aquella parte de la república entrañaba las miras que acababa yo de explicar, produciría bienes y ningún peligro.

A la pregunta de Evarts sobre si el número de fuerzas era competente para dar seguridad a la región, Zamacona respondió que el gobierno de Porfirio Díaz “tenía acaso más elementos pecuniarios y militares [...] que cualquiera de sus predecesores”. Evarts respondió que, “si esto es así, hay probabilidad de que se restablezca la calma en los espíritus agitados por tanto tiempo a las orillas del Río Grande”, y con ello finalizó la entrevista.<sup>40</sup>

En los días posteriores a su reunión con el secretario Evarts, Manuel María de Zamacona mantuvo una actividad intensa.<sup>41</sup> Además, dado que en fecha próxima debía verificarse el segundo abono en cuenta de reclamaciones estadounidenses, el presidente Díaz lo comisionó para realizar el pago. El 14 de enero de 1878 escribió a Evarts para acordar una cita, pues consideraba “muy deseable” una conversación respecto de las características del pago. Ese mismo día Zamacona encontró un documento de gran valor estratégico, la nota número 366 del departamento de Estado. Era la instrucción que un año antes, el 19 de enero de 1877, el entonces secretario Hamilton Fish había dado a John Foster para reconocer al gobierno de Porfirio Díaz, porque Estados Unidos no podía recibir pagos de un gobierno que no reconocía. Zamacona refirió que se enteró de la nota Fish-Foster mediante “la lectura de algunos documentos diplomáticos que acompañan al mensaje del presidente [de Estados Unidos ante el congreso] y que todavía no han circulado”. Es raro que un documento diplomático tan sensible se haya incluido en los documentos que los presidentes estadounidenses enviaban al congreso como parte de su mensaje anual. Todo apunta a que se trató de un error de la persona encargada de la compilación de la documentación, probablemente de un funcionario del departamento de Estado, pues, a todas luces, la instrucción debió permanecer reservada. En cualquier caso, a partir de entonces formó parte de la serie documental *Foreign Relations of the United States* (FRUS), compilada y publicada oficialmente por el departamento de Estado. Zamacona reconoció el valor estratégico del documento, especialmente en vista de la realización del segundo abono en cuenta de las reclamaciones.<sup>42</sup>

El 17 de enero el resuelto agente confidencial mexicano se apersonó en el

departamento de Estado, pues ese día estaba reservado para recepción diplomática. Tras esperar un largo rato en la antesala, pues el secretario Evarts se encontraba revisando un tratado con las Islas de Samoa, obtuvo preferencia por sobre otras personas que aguardaban, y refiriéndose a él como “ministro de México”, se le condujo a la oficina del secretario asistente Frederick Seward. Zamacona explicó a Seward que el propósito de su misión era realizar el segundo abono de reclamaciones. Pero, con la nota Fish-Foster en mente, comentó perspicazmente su deseo de resolver algunos “puntos que requerían arreglo previo [...] para llegar oportunamente a un acuerdo”. Seward respondió que lo más fácil sería proceder de la misma forma en que se recibió el primer abono. Zamacona se declaró contrario a tal proceder, pues se había buscado “evitar que asomase en la operación el gobierno de México”. Dado que el pago se recibió de Ignacio Mariscal, ministro nombrado por Lerdo, fue una “especie de ficción”, pues Estados Unidos “recibió dinero de la legación considerándola como la representación póstuma de un gobierno que ha dejado de existir”. Insistió en el “carácter con que figuraría el gobierno de México”, pues la operación de pago verificada un año atrás había tenido lugar en circunstancias irregulares. Citó el contenido de la nota Fish-Foster, sobre que los pagos podían recibirse sólo de un gobierno reconocido, y señaló que, si desde entonces había existido algún cambio, era para evidenciar aún más que México debió ser reconocido.<sup>43</sup>

Seguramente desprevenido por el hecho de que Zamacona tuviera conocimiento de la nota Fish-Foster, Seward replicó que lo consideraba “al tanto del estado que guardaba la cuestión de reconocimiento”. Además, le confió que “este acto [el otorgamiento del reconocimiento] [...] está por verificarse de un momento a otro [...] lo está aplazando sólo la acción de las comisiones del congreso en el asunto, porque el secretario de Estado [Evarts] ha creído impropio anticipárseles”. Seward afirmó que el reconocimiento podría tener lugar incluso antes que el segundo abono, y “de todas maneras, es muy probable que se verifique sin que pase mucho tiempo [...] lo que falta a este estado de cosas para que todo sea regular y normal tiene que venir dentro de muy pocos días”. Finalmente, la cuestión del procedimiento para realizar el segundo abono se mantuvo pendiente, pues el secretario asistente consideraba que debía consultarse directamente con el secretario Evarts. Seward le presentó a Zamacona a Augustus Adee, encargado de la correspondencia diplomática del departamento de Estado. Se acordó que Adee, quien poseía conocimientos en materia contable, y José Ignacio Rodríguez, persona de confianza del agente

mexicano, arreglarían los detalles de los próximos abonos en cuenta del pago de reclamaciones.<sup>44</sup>

En la mañana del 30 de enero, Zamacona se reunió con Seward para preparar el recibo del segundo abono. El secretario asistente insistió en utilizar la misma fórmula empleada en el primer abono y en sustituir simplemente el nombre de Ignacio Mariscal por el de José Tomás de Cuéllar, encargado de negocios de la legación mexicana. Convencido de que el objetivo de Seward era que no apareciese su nombre y carácter como agente del gobierno de Porfirio Díaz y simplemente hacer alusión a la “República Mexicana”, Zamacona se negó a aceptarlo. El agente mexicano repuso que, aunque en las conferencias anteriores se había abstenido de abordar la cuestión del “reconocimiento del gobierno de México, porque le había parecido indigno mezclar una cuestión de tan alto carácter con una simple transacción pecuniaria”, no podía pasarse por alto la irregularidad de Estados Unidos en aceptar un pago de un gobierno extranjero no reconocido. Zamacona recordó nuevamente la nota Fish-Foster y mencionó que debía adoptarse una fórmula adecuada para que “se aprecie su proceder [del gobierno mexicano] y para que no sea correspondido con esquivéz sistemática reconocerlo”. Seward reprodujo las declaraciones que había hecho en la primera conferencia, del 17 de enero, respecto de que el gobierno de Díaz obtendría pronto el reconocimiento, “conviniendo explícitamente que el simple pago de las dos anualidades en cuestión decidía las dudas sobre la estabilidad del actual gobierno de México”, y aceptó que el recibo del pago se extendiera a nombre de Manuel María de Zamacona como *agente del gobierno mexicano*. El 31 de enero Zamacona depositó el segundo abono en cuenta de las reclamaciones estadounidenses.<sup>45</sup>

Tal y como adelantó Frederick Seward a Manuel María de Zamacona, el 23 de marzo de 1878, concluidas las investigaciones legislativas sobre los “asuntos mexicanos”, Estados Unidos reconoció al gobierno de Porfirio Díaz. Como han señalado algunos autores, en dicho reconocimiento tuvo un peso importante la campaña de promoción pública desarrollada por los agentes de Díaz, en particular, Zamacona.<sup>46</sup> En las instrucciones dirigidas al ministro John Foster ese día, que según el propio Foster redactó personalmente, el secretario William Evarts refirió que, antes de reconocer al gobierno de Díaz, Estados Unidos había querido asegurarse de que era aprobado por el pueblo mexicano, poseía suficiente estabilidad y cumpliría con los tratados y acuerdos internacionales. “La información que ha comunicado [Foster] desde esa fecha en sus sucesivos despachos, en referencia a los asuntos internos de México, parecen mostrar que

el general Díaz ha logrado preservar la paz en la mayor parte del país.” También que los esfuerzos del gobierno mexicano por resolver los problemas de la frontera habían sido significativos. Por último, el pronto pago de los abonos en cuenta de las reclamaciones de ciudadanos estadounidenses era evidencia sustancial del cumplimiento de los acuerdos internacionales. En vista de todo, debía otorgarse el reconocimiento oficial al gobierno de Porfirio Díaz.<sup>47</sup>

El documento por medio del cual se instruyó el reconocimiento del gobierno de Porfirio Díaz fue un ejercicio de buena retórica. Sobre la cuestión de la aprobación del pueblo mexicano, Díaz fue electo presidente constitucional en febrero de 1877 y había tomado posesión en mayo de ese mismo año. Respecto de los problemas de la frontera, no se habían producido cambios significativos y el tema generó tensiones durante los años siguientes. No se lograría una pacificación de la frontera sino hasta después de la firma de un tratado para el paso recíproco de tropas, y con el progresivo control que el régimen de Díaz ejerció sobre el territorio norte de México. Lo único certero de las instrucciones sobre el reconocimiento era que se habían realizado dos abonos puntuales en cuenta de las reclamaciones estadounidenses. El 9 de abril de 1878 el ministro John Foster envió una nota al secretario de Relaciones Exteriores Ignacio Vallarta en la cual informaba que Estados Unidos reconocía oficialmente al gobierno de Porfirio Díaz. Ese mismo día el presidente mexicano nombró a Manuel María de Zamacona enviado extraordinario y ministro plenipotenciario de México en Estados Unidos, por su celo “demostrado en procurar el desarrollo de los recíprocos intereses de los dos países”.<sup>48</sup>

\* Es preciso advertirle al lector que todas las citas de este capítulo que originalmente estaban en inglés se tradujeron al español. Para las versiones originales es necesario remitirse a las referencias de las notas a pie de página considerando la bibliografía general del libro.

<sup>1</sup> FOSTER, *Diplomatic Memoirs*, vol. I, pp. 3-5. A pesar de su inexperiencia inicial, tras su encargo en México John Foster siguió una exitosa carrera diplomática como enviado extraordinario y ministro plenipotenciario de Estados Unidos en Rusia y España; funcionario y, posteriormente, secretario del departamento de Estado, y, finalmente —pero no por ello menos importante—, abogado asesor y comisionado especial de varios países para la resolución de controversias jurídicas internacionales. Por si todo ello fuera poco, Foster también fue un prolífico publicista en temas de diplomacia y derecho internacional. Sobre su amplia carrera diplomática, véanse DEVINE, *John W. Foster*; y PHILLIPS, “John Watson Foster”.

<sup>2</sup> Para una perspectiva general sobre las actividades y el desempeño de John Foster como enviado extraordinario y ministro plenipotenciario de Estados Unidos en México, véanse PHILLIPS, “John Watson

Foster”, pp. 78-130; DEVINE, *John W. Foster*, pp. 16-26; RIGUZZI, “John W. Foster”; JAYES, *The Illusion*, pp. 9-62.

<sup>3</sup> JAYES, *The Illusion*, pp. 13-15.

<sup>4</sup> RIGUZZI, “John W. Foster”, pp. 147-149; RIGUZZI, “La diplomacia”, p. 155; RIGUZZI y DE LOS RÍOS *Las relaciones*, pp. 71-72; JAYES, *The Illusion*, pp. 15-16.

<sup>5</sup> Sobre el auge del contrabando en la frontera México-Estados Unidos tras la guerra de 1846-1848, véanse BERNECKER, *Contrabando*, pp. 50-59, y MORA-TORRES, *The Making*, pp. 31-36. Para un análisis sobre el impacto del contrabando en las élites fronterizas mexicanas y en su relación de fuerzas con el gobierno central y el control de la frontera norte, véase TERRAZAS Y BASANTE, “Disidencia entre las élites”. HERRERA PÉREZ, *La Zona Libre*, estudia el origen, las consecuencias y el devenir de dicha demarcación territorial.

<sup>6</sup> TERRAZAS Y BASANTE, “Ganado”.

<sup>7</sup> STOUT JR., *Schemers & Dreamers*; ST. JOHN, *Line in the Sand*, pp. 40-62; TERRAZAS Y BASANTE, “El contrabando”.

<sup>8</sup> CERUTTI y GONZÁLEZ-QUIROGA, “Guerra y comercio”.

<sup>9</sup> GONZÁLEZ-QUIROGA, *War and Peace*, pp. 253-259; RIGUZZI, “Between Diplomatic Crisis”, pp. 208-209. El informe de la comisión estadounidense se publicó como “Report of the United States Commissioners to Texas, Appointed Under Joint Resolution of Congress, Approved May 7, 1872”, en *Executive Documents, Executive Documents*, núm. 39. Los dos informes de la comisión mexicana se publicaron como: *Comisión Pesquisidora, Informe*, 1873, y *Comisión Pesquisidora, Informe*, 1874. La edición publicada en Estados Unidos, bajo el título *Reports of the Committee of Investigation Sent in 1873 by the Mexican Government to the Frontier of Texas*, incluyó la traducción de los dos reportes antes referidos.

<sup>10</sup> RIGUZZI, “Between Diplomatic Crisis”, pp. 209-210.

<sup>11</sup> GONZÁLEZ-QUIROGA, *War and Peace*, p. 250. Sobre la violencia en la frontera México-Estados Unidos durante la década de 1870, véase el capítulo “A Most Violent Decade”.

<sup>12</sup> RIGUZZI, “Between Diplomatic Crisis”, pp. 209-210.

<sup>13</sup> PHILLIPS, “John Watson Foster”, pp. 83-93.

<sup>14</sup> RIGUZZI, “Between Diplomatic Crisis”, pp. 206, 208, 211-212. El autor retoma la tipología de las cuatro dimensiones de soberanía propuesta por Stephen Krasner.

<sup>15</sup> FOSTER, *Diplomatic Memoirs*, vol. I, pp. 9 y 137-138, v. II, pp. 259-263.

<sup>16</sup> El 4 de julio de 1868 México y Estados Unidos signaron una convención para fallar sobre los daños reclamados por ciudadanos de ambos países y ocurridos entre el 2 de febrero de 1848, tras la firma del tratado de Guadalupe Hidalgo, y el 4 de julio de 1868, cuando se firmó la convención. DÍAZ, *México y las comisiones*, p. 22. A fines de 1876 la Comisión Mixta de Reclamaciones finalizó sus labores en Washington. De acuerdo con la cuenta final, México debía pagar a Estados Unidos 4 125 622 pesos. Sin embargo, dicha cantidad se redujo a 3 975 123 pesos en oro mexicano (416 065 en oro estadounidense y 313 532 en moneda corriente estadounidense) tras descontarse las reclamaciones mexicanas, que ascendieron a 150 498 pesos. *Memoria de Hacienda*, pp. 88-89.

- <sup>17</sup> PHILLIPS, “John Watson Foster”, pp. 97-98.
- <sup>18</sup> FORREST, “United States Recognition”, pp. 56-57.
- <sup>19</sup> José María Mata había sido enviado extraordinario y ministro plenipotenciario de México en Estados Unidos entre 1858-1860, y participó en las negociaciones del frustrado tratado McLane-Ocampo (1859). Ciro Tagle era hermano del porfirista Protasio Tagle.
- <sup>20</sup> COSÍO VILLEGAS, *Obras*, 5, pp. 22-23. El 16 de enero de 1877, en telegrama cifrado desde Guadalajara, donde combatía a sus opositores, Porfirio Díaz respondió a Ciro Tagle, quien le había anunciado su próxima partida a Washington: “Telegrama al ministro de Relaciones repitiéndole la pregunta que se le hizo sobre si el gobierno americano reconocía al nuestro, o si ése es el objeto que lleva el comisionado que conduce los 300 000 pesos”. El telegrama de Díaz a Tagle es citado por Cosío en la página 23 y puede consultarse en CARREÑO, *Archivo*, t. XVI, p. 188.
- <sup>21</sup> COSÍO VILLEGAS, *Obras*, 5, pp. 24-25.
- <sup>22</sup> PHILLIPS, “John Watson Foster”, pp. 99-102. FORREST, “United States Recognition”, pp. 66-68.
- <sup>23</sup> COSÍO VILLEGAS, *Obras*, 5, pp. 21 y 27. La cita del periódico de Nueva York es referida por el autor en la página 28.
- <sup>24</sup> COSÍO VILLEGAS, *Obras*, 5, pp. 27-29. FORREST, “United States Recognition”, pp. 70 y 73-75.
- <sup>25</sup> COSÍO VILLEGAS, *Obras*, 5, pp. 29-30. FORREST, “United States Recognition”, pp. 77, 79 y 81.
- <sup>26</sup> FORREST, “United States Recognition”, pp. 74-75 y 88-89.
- <sup>27</sup> GREGG, *The Influence of Border*, pp. 31-35 y 44-48; RIGUZZI “Between Diplomatic Crisis”, pp. 212-214. FORREST, “United States Recognition”, pp. 94-96.
- <sup>28</sup> FORREST, “United States Recognition”, pp. 92-94.
- <sup>29</sup> FORREST, “United States Recognition”, pp. 101-106.
- <sup>30</sup> FORREST, “United States Recognition”, pp. 107-110. Frederick W. Seward fue hijo de William H. Seward, secretario del departamento de Estado entre 1861-1869.
- <sup>31</sup> COSÍO VILLEGAS, *Obras*, 5, pp. 60-61, 66, 70-73, 82-83 y 85-90. GIBBS, “Díaz’s Executive Agents”, pp. 169-170; RIGUZZI, “Between Diplomatic Crisis”, p. 212; GREGG, *The Influence*, pp. 51-58.
- <sup>32</sup> Sobre el cruce de tropa del ejército estadounidense a territorio mexicano antes de la orden del 1 de junio de 1877, véase *Correspondencia diplomática*.
- <sup>33</sup> GREGG, *The Influence*, pp. 58-63; COSÍO VILLEGAS, *Obras*, 5, pp. 93-101 y 216-221; LAJOURS, *La política*, pp. 50-51. Con el paso del tiempo, la cooperación de los militares Jerónimo Treviño y Edward Ord terminaría en una estrecha amistad, e incluso unión familiar, pues la hija de Ord se casó con Treviño.
- <sup>34</sup> FORREST, “United States Recognition”, pp. 150-164, y nota 28 en la página 163. COSÍO VILLEGAS, *Obras*, 5, pp. 70-75.
- <sup>35</sup> FORREST, “United States Recognition”, pp. 157-158, 163 y 171-173. COSÍO VILLEGAS, *Obras*, 5, pp. 65-69.
- <sup>36</sup> FORREST, “United States Recognition”, pp. 188, 197, 211 y 216, y nota 35 en la página 193.

<sup>37</sup> Sobre la campaña de promoción pública de Porfirio Díaz en favor de su gobierno y de México en Estados Unidos, véanse GIBBS, “Díaz’s Executive Agents”, y RIGUZZI, “Between Diplomatic Crisis”. Sobre las importantes actividades de Zamacona en Estados Unidos, véanse, además de los auto-res referidos, RIDGE, “A country in need”, pp. 248-257, JAYES, *The Illusion of Ignorance*, pp. 39-50; COSÍO VILLEGAS, *Obras*, 5, pp. 131-136. Sobre la misión de Zamacona como agente confidencial, Daniel Cosío Villegas, en una nota al margen en la página 135 de su monumental obra, señala que: “Vallarta le pidió a Zamacona, en las instrucciones, que redactara y mandara memoranda de todas y cada una de sus conversaciones con [el secretario del departamento de Estado] Evarts. Zamacona pudo haberlas desobedecido parcialmente; pero lo cierto es que en el archivo de la Secretaría de Relaciones no parecen existir”. Zamacona sí envió los referidos memorándums a Vallarta, así como otros papeles en donde reportó su actividad en Estados Unidos. Precisamente a partir de dichos documentos, localizados en el Archivo de la Embajada de México en Estados Unidos de América (AMEUA), se aborda en este capítulo un momento importante y previamente desconocido sobre las negociaciones en torno al reconocimiento del gobierno de Porfirio Díaz.

<sup>38</sup> AMEUA, leg. 81, exp. 3, ff. 18-21.

<sup>39</sup> Sobre el telegrama de Foster a Evarts, véase FORREST, “United States Recognition”, p. 218.

<sup>40</sup> AMEUA, leg. 81, exp. 3, ff. 24-29.

<sup>41</sup> El 7 de diciembre de 1877 Manuel María de Zamacona escribió un reporte titulado “Trabajos del suscrito agente desde su llegada de México”, en donde describió pormenorizadamente sus primeras impresiones sobre el ánimo político estadounidense respecto a la cuestión mexicana, sus actividades de difusión en pro de los intereses comerciales de México y Estados Unidos, además de los principales obstáculos para el restablecimiento de las relaciones entre ambos países, como la que denominó “intriga antimexicana”. El 11 de diciembre atendió durante dos horas el salón de la Cámara de Senadores como invitado especial del secretario del senado. Ese mismo día redactó un informe titulado “La situación política de este país en relación con los negocios de México”, AMEUA, leg. 81, exp. 3, ff. 64-78 y 134-140.

<sup>42</sup> National Archives and Records Administration, Washington, General Records of the Department of State, *Notes from the Mexican Legation in the United States to the Department of State* (en adelante NAW, *Notes*), r. 17, 14 de enero de 1878. AMEUA, leg. 88, exp. 7, f. 1.

<sup>43</sup> AMEUA, leg. 88, exp. 7, ff. 1-4 y 7-8.

<sup>44</sup> AMEUA, leg. 88, exp. 7, ff. 2-4 y 8.

<sup>45</sup> AMEUA, leg. 88, exp. 7, ff. 14 y 44-48. Subrayado en el original.

<sup>46</sup> GIBBS, “Díaz’s Executive Agents”, pp. 165-166 y 185-187; RIGUZZI, “Between Diplomatic Crisis”, p. 216.

<sup>47</sup> AMEUA, leg. 95, exp. 4, ff. 118-122. FOSTER, *Diplomatic Memoirs*, vol. II, pp. 262-263.

<sup>48</sup> AMEUA, leg. 95, exp. 4, ff. 116-117. NAW, *Notes*, r. 17, 9 de abril de 1878.

## ESTABILIDAD PRIMERO E INVERSIONISTAS DESPUÉS

*Henry P. Fletcher, embajador de Estados Unidos en México durante la Primera Guerra Mundial*

LUIS BARRÓN

No se puede negar que las circunstancias son importantes, pues de alguna manera limitan las decisiones de los individuos, pero éstos, en última instancia, toman las decisiones que acabarán por provocar o cambiar esas circunstancias. Ése es el caso de la Revolución Mexicana: cuando uno analiza solamente el contexto, es imposible entender por qué México y Estados Unidos no iniciaron una guerra luego del episodio provocado por el telegrama Zimmermann en enero de 1917,<sup>1</sup> pero si se analizan con cuidado las personalidades de Woodrow Wilson y de Venustiano Carranza,<sup>2</sup> o las decisiones que tomaron Cándido Aguilar y Henry Fletcher, se puede entender por qué el conflicto bélico sí se pudo evitar.<sup>3</sup>

A pesar de que los historiadores —y académicos en otras disciplinas— han estudiado la Revolución Mexicana desde muchos puntos de vista, pocos han analizado detenidamente lo ocurrido a principios de 1917, cuando Alemania propuso a México una alianza militar.<sup>4</sup> Quienes sí lo han hecho ponen énfasis en el contexto —y no en las personas— para explicar por qué México y Estados Unidos no se enfrentaron militarmente. En este capítulo analizo el papel del embajador Henry P. Fletcher para explicar por qué se mantuvo la cooperación entre los dos países en el complicado contexto de la Primera Guerra Mundial.

### HENRY P. FLETCHER: DIPLOMÁTICO DE CARRERA

Henry P. Fletcher nació en Pensilvania en abril de 1873. Hijo de un cajero de banco, quedó huérfano de madre a los nueve años; asistió a escuelas públicas y privadas hasta el nivel medio superior, pero nunca pudo realizar su sueño de ingresar a la Universidad de Princeton. En cambio, estudió leyes con un tío, el juez Watson Rowe, quien lo ayudó a aprobar el examen de la barra en 1894, cuando Fletcher apenas tenía veintiún años.<sup>5</sup>

La carrera diplomática de Fletcher comenzó después de la guerra entre España y Estados Unidos por la independencia de Cuba, en la que formó parte del

Regimiento de Voluntarios de Caballería (que estaba bajo el mando de Theodore Roosevelt). Después se incorporó al ejército que intervino en Filipinas. Entre 1901 y 1907, Roosevelt, ya presidente, envió a Fletcher a tres diferentes legaciones: primero fue segundo secretario en las legaciones de Cuba y China (hablaba español y mandarín), y, luego, secretario en la legación de Portugal. En 1907 regresó a Pekín como encargado de negocios, en donde obtuvo una concesión similar a la que tenían Inglaterra, Francia y Alemania para financiar la construcción de ferrocarriles.<sup>6</sup> Fletcher permaneció en China hasta 1909 como encargado de la embajada, año en que el presidente Taft lo designó ministro de Estados Unidos en Chile como premio a su desempeño en Asia.<sup>7</sup> En el país sudamericano, Fletcher mostró todas sus cualidades como diplomático y mantuvo la relación entre Chile y Estados Unidos en buenos términos, lo que le valió ser el primer embajador de Estados Unidos en ese país, en donde permaneció hasta 1916.<sup>8</sup>

Hasta antes de su llegada a México, Fletcher era considerado por algunos sectores de la prensa en Estados Unidos como un hombre ambicioso, que había “construido” su carrera diplomática sin la ayuda de un “pedigrí familiar” o de un título de alguna de las universidades de prestigio en la costa este de Estados Unidos; además, no tenía el amparo de una verdadera red de influencias políticas. Sus herramientas habían sido la ambición, su relación personal con Roosevelt y su amistad con Willard Straight —cónsul de su país en Manchuria—, quien lo conectó con algunos de los capitalistas más importantes de Estados Unidos: J. P. Morgan y Thomas Lamont, por ejemplo. Sin embargo, también era considerado como un diplomático cuidadoso, talentoso y natural; quizá el único capaz de “resolver ese intrincado problema” que era México.<sup>9</sup>

El camino de Henry Fletcher hacia México fue verdaderamente tortuoso. Como es bien sabido, en el otoño de 1915 el ejército constitucionalista prácticamente había derrotado a los ejércitos de la Convención. En las batallas del Bajío, Obregón había causado grandes bajas en el ejército villista y lo había hecho retroceder hacia el norte del país, por lo que el 19 de octubre de 1915 Woodrow Wilson finalmente reconoció, *de facto*, al gobierno de Carranza. Aunque Villa todavía pudo reagruparse para atacar algunas poblaciones cerca de la frontera, las tropas carrancistas le dieron el tiro de gracia en la batalla de Agua Prieta. Así, tanto Carranza como Wilson hicieron las consultas necesarias para nombrar a sus representantes una vez que se restablecieran las relaciones diplomáticas. Ellos serían Ignacio Bonillas y Henry Fletcher.<sup>10</sup>

El nombramiento de Fletcher fue casi natural: para finales de 1915 ya tenía muy

buena reputación en varios países latinoamericanos y su talento era reconocido. De hecho, cuando el senado estadounidense analizó el caso a finales de febrero de 1916 —una vez que Carranza estuvo conforme—, ratificó el nombramiento sin mayores problemas, a pesar de que había existido cierta oposición en el Partido Republicano.<sup>11</sup> Pero el ataque de Villa a Columbus el 9 de marzo de 1916 cambió por completo el panorama.

Las razones que tuvo Villa para atacar Columbus ya han sido analizadas por los historiadores.<sup>12</sup> En parte, Villa quería evitar que Estados Unidos reconociera formalmente el gobierno de Carranza —cosa que, como veremos, logró parcialmente—; también quería provocar una guerra limitada entre ambas naciones para debilitar a Carranza —lo que también consiguió parcialmente—. <sup>13</sup> Además, Villa buscaba reagrupar su ejército apelando al nacionalismo una vez que Estados Unidos invadiera México —lo que definitivamente logró—. <sup>14</sup>

Al iniciarse la Expedición Punitiva —que Carranza condenó inequívocamente—, Wilson retuvo a Fletcher, quien había partido hacia Washington en marzo de 1916, justo antes del ataque a Columbus.<sup>15</sup> Desde Washington, Fletcher vio partir la expedición, que comenzó durante la primavera de 1916. Durante esos meses, el diplomático siempre estuvo al tanto de la situación en el país vecino. Numerosos conocidos y amigos le enviaban noticias de México.<sup>16</sup> El departamento de Estado —una vez que fue claro que la intervención terminaría— le dio un expediente completo sobre los problemas en las relaciones entre México y Estados Unidos. Cuando finalmente la expedición se retiró por completo de territorio mexicano,<sup>17</sup> Fletcher se preparó para viajar al sur y llegó a la capital del país el 17 de febrero de 1917. Sin embargo, sólo hasta el 3 de marzo, en Guadalajara, pudo presentar sus cartas credenciales.

Su conducta como embajador ya también ha sido analizada por algunos historiadores.<sup>18</sup> Aquí solamente analizaré el papel que desempeñó en los acontecimientos provocados por el famoso telegrama Zimmermann, pues es una buena muestra de que Fletcher efectivamente fue un actor central en las relaciones bilaterales. Para concluir esta breve semblanza, basta mencionar que, luego de renunciar como embajador en nuestro país, la moderación y la experiencia llevaron a Fletcher a ocupar la subsecretaría de Estado en el poderoso departamento de Estado estadounidense. Continuó su carrera diplomática como embajador de Estados Unidos en Bélgica, ministro en la legación de Luxemburgo y embajador en Italia. Coronó una larga carrera en la política como presidente del Comité Nacional del Partido Republicano —del que desde muy joven había sido miembro— y como delegado del estado de

Rhode Island en la Convención Nacional de ese partido en 1940. Henry P. Fletcher murió en ese mismo estado en julio de 1959.

## ENTRE WILSON Y CARRANZA

A finales de 1916 la guerra en Europa se encontraba en un callejón sin salida, y aunque el presidente Wilson había logrado mantener a Estados Unidos fuera del conflicto, día con día aumentaba la presión para que interviniera y apoyara a los países aliados. De hecho, Wilson había hecho campaña para su reelección bajo el eslogan “Nos mantuvo fuera de la guerra”, pero la presión aumentaba. Antes, en mayo de 1915, como parte del esfuerzo por evitar que Estados Unidos apoyara a Inglaterra, un submarino alemán había hundido al barco RMS Lusitania —de la marina mercante británica, con más de cien pasajeros estadounidenses a bordo—, y Wilson había declarado que no permitiría la guerra submarina ilimitada ni más violaciones al derecho internacional manteniéndose neutral.<sup>19</sup> Pero en enero de 1917, Alemania decidió utilizar indiscriminadamente sus submarinos en el océano Atlántico, sin importar que los barcos hundidos no fueran militares. Los alemanes temían, sin embargo, que esa decisión empujara a Estados Unidos a intervenir en la guerra del lado de los aliados, lo que querían evitar a cualquier costo. Para ello, el ministro de Relaciones Exteriores de Alemania, Arthur Zimmermann, planeó una guerra en el continente americano que mantuviera a Estados Unidos al margen del conflicto bélico en Europa. Así, envió por telegrama una propuesta a su ministro en México, Heinrich von Eckardt, que debía ser mostrada a Carranza de manera confidencial. El ya famoso telegrama Zimmermann proponía una alianza estratégica que permitiera a Alemania utilizar los puertos mexicanos para sus submarinos a cambio del apoyo alemán —en caso de que México quisiera reconquistar los territorios que Estados Unidos le había arrebatado durante la guerra de 1847—. Zimmermann sugería, también, que México propusiera a Japón participar en dicha alianza.<sup>20</sup> El telegrama se envió el 16 de enero de 1917, pero no fue dado a conocer en Estados Unidos sino hasta mediados de febrero. Eckardt hizo la propuesta a Cándido Aguilar el 20 de ese mes.

En esas semanas dos procesos llegaban a su fin: por un lado, en México el Constituyente de Querétaro estaba a punto de terminar la constitución que Carranza le había encargado; por otro, en Estados Unidos la llamada Comisión Unida Mexicana-Americana, que negociaba la salida de la Expedición Punitiva desde el verano del año anterior, hacía sus recomendaciones finales antes de disolverse definitivamente el 15 de enero.<sup>21</sup> Estos dos procesos condicionaron los objetivos que para entonces tenían Wilson y Carranza. Aunque el primero ya había conseguido su reelección en noviembre de 1916 haciendo campaña en

contra de los “oscuros” intereses de los capitalistas, era importante evitar que la nueva constitución afectara los intereses económicos de los inversionistas estadounidenses y que se convirtiera en un ejemplo para otros países en América Latina; también había que impedir que México se convirtiera en un problema militar, ya que Wilson sentía cada vez más fuerte la presión para intervenir en el conflicto europeo. Para Carranza era fundamental, por un lado, que la nueva constitución se promulgara, de modo que su coalición se mantuviera en el momento de las elecciones presidenciales que se llevarían a cabo en marzo; por otro, también era indispensable que Estados Unidos reconociera *de jure* su gobierno, pues necesitaba las armas y el dinero para terminar de pacificar el país y consolidar su régimen.<sup>22</sup>

De ninguna manera podía asegurarse, en enero o febrero de 1917, que los aliados ganarían la guerra o que Estados Unidos no intervendría militarmente en México. Esta consideración es importante, pues para esas fechas no era claro que el contexto creado por la Primera Guerra Mundial mantendría a Estados Unidos alejado de una guerra con México. Tampoco estaba decidido, considerando el fracaso de la Expedición Punitiva (que hasta los alemanes tenían claro),<sup>23</sup> que el presidente Wilson no aceptaría los costos de una intervención armada en México. La Expedición Punitiva nunca estuvo cerca de lograr su objetivo declarado —capturar a Pancho Villa— ni su objetivo implícito —obligar a Carranza a aceptar la intervención de Estados Unidos—, pero hasta antes de que se diera a conocer el telegrama Zimmermann, Wilson no se había convencido de que podría retirar sus tropas de México salvando la cara. El primero de enero de 1917, por ejemplo, L. S. Rowe, consejero del departamento de Estado, escribió a los miembros estadounidenses de la Comisión Unida Mexicana-Americana:

No hay cosa alguna que se pueda hacer para mejorar las relaciones entre Estados Unidos y México mientras no se retiren nuestras tropas, y no me queda más que concluir que [...] sería mejor que la Comisión se disolviera para dejar al gobierno de Estados Unidos el camino libre para tratar el caso como mejor lo considere. Eso puede implicar el retiro inmediato, la intervención o ambas [...] *Tanto el Presidente de los Estados Unidos como los comisionados americanos están ansiosos por evitar la intervención. Quizá esa intervención sea, en el último de los casos, inevitable.*<sup>24</sup>

Carranza, por momentos, tampoco había estado seguro de que no habría intervención ni guerra entre Estados Unidos y México. Según Juan Barragán, durante las negociaciones en el verano de 1916 para que la Expedición Punitiva saliera de México, el Primer Jefe había dado instrucciones de que las guarniciones militares cerca de la frontera y todos los gobernadores estuvieran preparados para la guerra en el caso de que no se llegara a un arreglo y se

rompieran las relaciones entre los dos países.<sup>25</sup> De hecho, después del llamado “combate de El Carrizal” a mediados de junio de 1916, la guerra parecía inevitable, y fue sólo cuando se integró la Comisión Unida Mexicana-Americana, hacia septiembre, que la tensión empezó a disiparse.

Carranza en realidad confiaba en que una Alemania victoriosa sería el contrapeso natural para Estados Unidos.<sup>26</sup> Es decir, Carranza apostaba por una estrategia parecida a la que, con relativo éxito, había seguido Porfirio Díaz: equilibrar los intereses de una potencia con los de otra. Díaz siempre había tratado de favorecer, por ejemplo, a los petroleros británicos, de modo que los capitalistas estadounidenses tuvieran un límite. Carranza buscaba ahora hacer lo mismo, pero con Alemania.

Después del telegrama Zimmermann, la entrada de Estados Unidos a la guerra en Europa parecía inminente, y mantener la Expedición Punitiva, una distracción innecesaria. El telegrama contribuyó al mismo tiempo a cambiar la opinión pública en Estados Unidos en favor de la guerra y le dio la oportunidad a Wilson de retirar sus tropas de México salvando la cara.

En este contexto debe destacarse la participación de Fletcher. Él mismo había hecho todo lo posible por influenciar las decisiones de Wilson. Desde su salida de Chile se había mantenido al tanto de la situación en México, y había participado de manera informal como miembro de la Comisión Unida Mexicana-Americana. También había presionado constantemente para que se retiraran las tropas americanas hacia la frontera y se le permitiera ocupar su puesto. De hecho, había logrado que en la recomendación final de la Comisión al presidente Wilson se incluyera el restablecimiento completo de las relaciones diplomáticas entre ambos países,<sup>27</sup> a pesar de la fuerte oposición de los capitalistas que tenían intereses en México.<sup>28</sup>

Así, el 2 de febrero Wilson finalmente redactó las cartas credenciales de Fletcher para enviarlo a México,<sup>29</sup> y ocho días después el departamento de Estado le entregó un paquete que contenía toda la información necesaria para cumplir con sus instrucciones, que eran precisas: mantener a México en paz, pero protegiendo los intereses de los inversionistas estadounidenses, además de evitar que se aplicara la nueva constitución retroactivamente exigiendo la libertad religiosa y sin que floreciera la germanofilia de Carranza. Casi nada.

Fletcher llegó a México tres días antes de que Eckardt le mostrara el telegrama Zimmermann a Cándido Aguilar, por lo que tuvo que trabajar arduamente para evitar que el gobierno *de facto* aceptara la propuesta alemana sin irritar a Carranza. El 26 de febrero visitó a Aguilar y le propuso que él, Carranza o ambos

hicieran una declaración para evitar que la opinión pública en Estados Unidos se predispusiera en su contra. Aguilar se negó; le pidió a Fletcher que influyera para que el único gobierno que Wilson había reconocido pudiera importar armamento desde Estados Unidos y lo invitó a ir a Jalisco, en donde se encontraba Carranza. Así, a una semana de su llegada, Fletcher estaba ya entre Wilson y Carranza viajando junto con Cándido Aguilar rumbo a Guadalajara. Wilson estaba preocupado por la nueva constitución; porque las leyes eran confiscatorias; por el anticlericalismo de los revolucionarios mexicanos, y por las maniobras de Alemania en México. Carranza estaba desesperado por importar el armamento que le daría la oportunidad de acabar con Villa y Zapata.<sup>30</sup>

Al llegar a Guadalajara, Fletcher acompañó a Carranza a Chapala. Durante el viaje, el todavía Primer Jefe le aseguró que no tenía sentimiento alguno en favor de Alemania, e insistió en que Estados Unidos debía permitir a México importar armas —desde el norte o desde algún otro país latinoamericano— y que era de su interés que la guerra europea no cruzara el Atlántico. Fletcher, a su vez, insistió en que eso sería prácticamente imposible mientras existiera el peligro de una contienda entre Estados Unidos y Alemania, y que sería indispensable que Carranza hiciera una declaración favorable a Estados Unidos, antes de que Wilson aceptara venderle armas. Fletcher le dijo a Carranza que muchos capitalistas estadounidenses estaban preocupados por el carácter confiscatorio de la nueva constitución. Carranza contestó que no tenía intención de aplicarla retroactivamente, sino sólo obligar a los propietarios a pagar los impuestos que la ley establecía. Finalmente, Fletcher no pudo arrancarle una declaración a Carranza en el sentido de que México rechazaría cualquier acercamiento de Alemania, pero quedó convencido de que, en caso de una guerra entre Estados Unidos y Alemania, México se mantendría neutral.

Estos primeros encuentros entre Fletcher y Carranza fueron vitales para lo que vendría después, pues la confianza que Fletcher desarrolló en Carranza sería la base de la relación, al menos hasta el término de la Primera Guerra Mundial.<sup>31</sup> Durante todo marzo la prensa estadounidense alabó la labor de Fletcher, quien informó al departamento de Estado que todo marchaba por buen camino y no era necesario presionar de más a Carranza.<sup>32</sup> Fletcher estaba perfectamente consciente de que la Constitución de 1917 daba todas las facultades a Carranza para expropiar las propiedades de las compañías petroleras y proseguir con sus campañas anticlericales, sobre todo contra los sacerdotes extranjeros. De hecho, con mucha agudeza, Fletcher anotó al margen de una traducción de la constitución todo lo que legalmente México podría hacer en contra de

ciudadanos estadounidenses. Por ejemplo, a un costado del texto del artículo 14 —sobre la retroactividad de las leyes—<sup>33</sup> Fletcher escribió: “Pero no hay provisión alguna que evite dar efecto retroactivo *a esta constitución* o a algún acto administrativo para darle cumplimiento”. Y al margen del debatidísimo artículo 27 se puede leer de puño y letra de Fletcher: “[muchas] cláusulas son confiscatorias y retroactivas, y no necesitan de ninguna ley para darles efecto [...] La confiscación es efectiva por las provisiones de la constitución misma”.<sup>34</sup> Afirmar que se construyó una relación personal de confianza entre el embajador y Carranza quizá sea decir mucho, pero, ciertamente, en ese momento había una coincidencia en objetivos.

Finalmente, Estados Unidos entró en la Primera Guerra Mundial el 6 de abril —lo que obviamente cambió por completo las circunstancias, aunque no desapareció el espectro de una contienda con México—. Por eso, Fletcher trató de convencer al departamento de Estado de la importancia de apoyar a Carranza para evitar un conflicto entre los dos países —incluso en contra de los intereses de los inversionistas de su país, que tanto habían confiado en la protección que les daría el nuevo embajador—. <sup>35</sup> El 5 de junio de 1917 Fletcher escribió al secretario de Estado:

Hasta ahora me había abstenido de hacer recomendaciones al respecto, pues deseaba estar completamente informado, y sé la responsabilidad que hacer estas recomendaciones significa. Recomiendo que, como [Carranza] ha solicitado, sean liberados 5 millones de los cartuchos mexicanos que están ahora detenidos en la frontera [...] Está en nuestro interés que el gobierno [de Carranza] tenga todo el apoyo necesario para pacificar el país y para restablecer las condiciones económicas normales. Es muy posible que, sin este apoyo de nuestra parte, surjan condiciones en México que distraigan nuestra atención e interfieran severamente en la concentración de todo nuestro esfuerzo para la gran empresa en la que estamos embarcados. Mientras siga el embargo, como ahora, las condiciones internas [de México] mejorarán, pero muy lentamente si acaso, y nuestras relaciones con México se verán siempre ensombrecidas por la sospecha y la inhospitalidad. El embargo, a menos que se considere una guerra con México, debe ser levantado tarde o temprano, y yo pienso que el tiempo ha llegado de modificarlo como ahora recomiendo [...] Si el efecto [de esta medida] en el gobierno y en la opinión pública de México es benéfico, el camino quedará abierto para la solución de nuestras dificultades [...] esto, creo yo, *es un asunto diplomático, más que uno militar.*<sup>36</sup>

Incluso Fletcher expresó su opinión abiertamente ante un funcionario de la embajada británica en Washington de que lo más conveniente era “dejar a Carranza conseguir el dinero que es absolutamente necesario para sostener su gobierno a través de impuestos, por muy onerosos que éstos sean”, pues “está tratando de volverse más civilizado y más conser-vador”. Como prueba de eso, en opinión de Fletcher, había que con-siderar que ninguna ley se había aprobado “en los términos inaceptables de la nueva constitución”.<sup>37</sup> Además, consideraba que ya no había que preocuparse por la influencia de Alemania en México.

“Estoy seguro —le escribió al senador Henry Cabot Lodge—, por mis conversaciones con Carranza y con hombres importantes de su gobierno, de que se dan cuenta del peligro de una conexión alemana, incluso si Alemania llegara a ganar la guerra.”<sup>38</sup>

El 8 de agosto —sólo después de que su propuesta había sido aprobada por el departamento de Estado— Fletcher visitó a Carranza para empezar a interceder en favor de los inversionistas estadounidenses. El embajador informó al presidente de la preocupación que existía entre los mineros y los petroleros por el artículo 27. Carranza le aseguró que de ninguna manera su gobierno expropiaría propiedades que estuvieran produciendo, y que antes de pasar cualquier ley al respecto, estudiaría las consecuencias con cuidado. Fletcher quedó conforme.<sup>39</sup>

Así, durante el resto de 1917, Fletcher continuó su misma política —aunque con la modificación del embargo de armas, su principal preocupación dejó de ser la situación militar de México y su posible alianza con Alemania—. Para el diplomático, el fantasma del telegrama Zimmermann se había desvanecido, pues al tener la posibilidad de importar armas desde Estados Unidos, Carranza tenía muchos menos incentivos para acercarse a Alemania. A partir de agosto, Fletcher se concentró en la situación financiera del gobierno de Carranza —sobre la que mandó numerosos informes al departamento de Estado—, pero con el mismo propósito: convencer a su gobierno de que era fundamental estabilizar el gobierno de Carranza.<sup>40</sup> En su opinión, la situación financiera de México era deplorable, sobre todo considerando que políticamente era imposible reducir el tamaño del ejército, pues, debido a la fragilidad del gobierno, cualquier reducción en el presupuesto militar podía ocasionar un golpe de Estado.<sup>41</sup> Para Fletcher —quien ya antes se había opuesto a que Estados Unidos diera un préstamo a México—<sup>42</sup> la situación era sumamente complicada. Por un lado, el gobierno estadounidense no estaba en posición de ayudar financieramente a Carranza, pues todos sus recursos estaban comprometidos en la Primera Guerra Mundial. Por otro, para los petroleros era fundamental que Carranza aceptara modificar la constitución antes de recibir un préstamo, y para los banqueros era imposible dar un empréstito sin que Carranza pudiera garantizarlo con los impuestos sobre el petróleo. Finalmente, para el presidente mexicano no sólo era impensable proponer reformas a la constitución, sino que era fundamental cobrar impuestos a las compañías petroleras. En pocas palabras, Fletcher enfrentaba una red de intereses encontrados. Ante esta situación, el embajador se limitó a informar al departamento de Estado de la

situación en nuestro país asegurando siempre que, aunque Alemania tenía la mesa puesta para hacer todo tipo de ofrecimientos a México, Carranza nunca caería en la tentación de rivalizar con el gobierno de Estados Unidos.

Más allá de la relación personal que habían construido Carranza y Fletcher, la coincidencia de objetivos desapareció y, finalmente, el 10 de diciembre, cuando ya era claro para Fletcher que la situación financiera de México no mejoraría y que prácticamente sería imposible que pudiera negociarse un préstamo,<sup>43</sup> el departamento de Estado llamó al embajador para consultas.<sup>44</sup>

#### EL REGRESO A LA DIPLOMACIA DEL DÓLAR

Aunque nunca se descartó totalmente la posibilidad de una guerra entre Estados Unidos y México durante la presidencia de Carranza, la decisión de Woodrow Wilson de intervenir en la Primera Guerra Mundial implicó que la prioridad para Henry Fletcher fuera “mantener en paz a México” mientras durara el conflicto bélico.<sup>45</sup> Obviamente, cuando la contienda en Europa terminó y Estados Unidos emergió como una potencia mundial fortalecida, sus relaciones con México cambiaron radicalmente. Pero eso no significa que el papel de Fletcher haya sido despreciable. Por mucha que haya sido la asimetría entre ambas naciones, por rotundo que haya sido el fracaso de la Expedición Punitiva, o por importante que fuera para Wilson tener las manos libres para intervenir en Europa, nada indica que sin la diplomacia de Fletcher se hubiera evitado una guerra entre los dos países a partir de la publicación del telegrama Zimmermann.

Es cierto que, después de firmada la paz en Europa, la posición de Fletcher también cambió radicalmente. A partir de su viaje a Washington en diciembre de 1917, abogó mucho más claramente por los intereses de los capitalistas. Es más, desde 1918 Fletcher se obsesionó con la cuestión del petróleo, por lo que fue más importante el pacifismo de Wilson que el de su embajador en México.<sup>46</sup> Pero aun cuando la posición de los intervencionistas en Estados Unidos se fortaleció, Fletcher nunca estuvo totalmente de acuerdo con una intervención militar. En su declaración ante el Comité de Relaciones Exteriores del congreso de Estados Unidos en 1919,<sup>47</sup> Fletcher dijo categóricamente: “Creo que puede encontrarse una solución intermedia dentro de los procesos ordinarios de la diplomacia para resolver las dificultades que puedan surgir de los conflictos entre los intereses nacionales e internacionales, y para que se atiendan los reclamos que ha provocado la agitada situación de México desde que comenzó la Revolución”.<sup>48</sup> Ni siquiera en su plan más radical para que México reconociera todos los

derechos de los ciudadanos de su país Fletcher recomendó abiertamente la intervención.<sup>49</sup> En dicho plan recomendaba romper relaciones diplomáticas con México si Carranza no aceptaba una serie de condiciones para asegurar que los derechos de los inversionistas extranjeros fueran respetados. Pero ¿qué pasaría después? ¿No era eso lo mismo que proponer una intervención? Mucha gente piensa —escribía Fletcher— que “una intervención armada debe seguir después. Yo no creo que ésa sería la consecuencia necesaria, primero, porque nuestros cónsules y ciudadanos seguirán en México. Nuestras representaciones diplomáticas [...] serán hechas por un diplomático de un gobierno americano amigo, y seguramente serán más efectivas así dadas las presentes circunstancias”.<sup>50</sup>

Finalmente, en enero de 1920 Fletcher presentó su renuncia como embajador en México. De hecho, Fletcher había renunciado desde agosto del año anterior, pero Wilson no había aceptado la renuncia. Wilson había estado en Europa o enfermo la mayor parte de 1919, por lo que dejó la política exterior hacia México a cargo de Fletcher y Lansing. Quizá Wilson confiaba en que Fletcher seguiría siendo una pieza importante para mantener la paz, pues equilibraría la posición abiertamente intervencionista del secretario de Estado.<sup>51</sup> En su renuncia, Fletcher se refería a Carranza como el único responsable de los problemas y las asperezas en las relaciones entre su país y México. Molesto porque Wilson no había aceptado su plan en diciembre de 1919, Fletcher consideró la posibilidad de escribir en la prensa públicamente en su contra, aunque luego desistió.<sup>52</sup> Tras el asesinato de Carranza, escribió una carta abierta al secretario de Estado “en calidad de un ciudadano privado interesado en las buenas relaciones entre México y Estados Unidos”, donde recomendaba no reconocer al nuevo gobierno hasta que Obregón aceptara las condiciones que Carranza siempre había rechazado.<sup>53</sup> Después de haber mantenido la paz en la frontera sur de Estados Unidos durante “la Gran Guerra”, ésa fue la última recomendación de Fletcher sobre México.

La personalidad, la habilidad, la diplomacia y el carisma de Henry Fletcher influyeron determinadamente para que México y Estados Unidos no se involucraran en una guerra luego de que Zimmermann había tentado a Carranza con una alianza militar. Ya otros historiadores han mostrado que Carranza lo consideró seriamente. La simpatía de muchos de sus generales, del congreso y de él mismo por Alemania nunca fue un secreto para Fletcher.<sup>54</sup> Pero la contienda nunca se dio, y más que las circunstancias, fueron la combinación del pacifismo determinado de Wilson, la diplomacia de Fletcher y tanto la

prudencia como la astucia en la política exterior de Carranza las que dieron ese resultado.

<sup>1</sup> Como se verá más adelante, el peligro de una guerra había sido mucho mayor durante el verano de 1916, pero definitivamente no había desaparecido a principios de enero del siguiente año, cuando se envió el telegrama Zimmermann.

<sup>2</sup> Una estupenda, aunque breve, biografía de Wilson es la de LINK, *Woodrow Wilson*. La última biografía de Carranza es ÁVILA, *Carranza*. Un buen análisis de las políticas de Wilson en relación con la Revolución mexicana es GARDNER, "Woodrow Wilson".

<sup>3</sup> Una buena biografía de Cándido Aguilar es la de CORZO RAMÍREZ, GONZÁLEZ SIERRA y SKERRITT, ... *nunca un desleal*. El único estudio monográfico sobre Fletcher es el de FREDERICK, "Henry P. Fletcher".

<sup>4</sup> Véanse, por ejemplo, KATZ, *La guerra secreta*; GILDERHUS, "Henry P. Fletcher"; GILDERHUS, *Diplomacy*; HALEY, *Revolution and Intervention*; ULLOA, "Henry P. Fletcher", y el ya clásico de TUCHMAN, *The Zimmermann Telegram*.

<sup>5</sup> ULLOA, "Henry P. Fletcher", p. 213.

<sup>6</sup> ULLOA, "Henry P. Fletcher", pp. 213-214. Véase también la breve semblanza de Fletcher publicada por el periódico *The Globe Democrat*, de San Luis, Missouri, el 25 de febrero de 1917, en PHF, caja 4, expediente enero-febrero, 1917. Todas las traducciones de los PHF son mías.

<sup>7</sup> PHF, caja 4, enero-febrero de 1917.

<sup>8</sup> PHF, caja 4, enero-febrero de 1917.

<sup>9</sup> PHF, caja 4, enero-febrero de 1917. También véase GILDERHUS, "Henry P. Fletcher", p. 61.

<sup>10</sup> ULLOA, "Henry P. Fletcher", p. 214.

<sup>11</sup> ULLOA, "Henry P. Fletcher". Véase también Willard Straight a Fletcher, 24 de febrero de 1916. PHF, caja 4, febrero de 1916. Incluso, Fletcher ya tenía una casa arreglada para llegar a la Ciudad de México. Henry R. Wagner a Fletcher, 9 de marzo de 1916. PHF, caja 4, marzo de 1916.

<sup>12</sup> Véase, sobre todo, KATZ, *Pancho Villa*, tomo II, capítulo 14.

<sup>13</sup> La principal respuesta de Estados Unidos al ataque fue la llamada "expedición punitiva". Es decir, Estados Unidos sí inició una invasión limitada a México, pero ésta no tuvo las consecuencias que Villa esperaba: ni hubo grandes enfrentamientos entre las fuerzas carrancistas y las estadounidenses, ni Carranza se debilitó definitivamente. De hecho, Carranza, al conseguir que la expedición punitiva se retirara incondicionalmente meses después, logró una de sus victorias más contundentes de política exterior. Esto le dio mucho más prestigio como líder nacional dentro y fuera de México.

<sup>14</sup> Para fines de 1916, ya tenía nuevamente un ejército de entre seis y diez mil hombres. KATZ, *Pancho Villa*, tomo II, p. 172.

<sup>15</sup> ULLOA, "Henry P. Fletcher", p. 214.

<sup>16</sup> Véanse, por ejemplo, las cartas de Willard Straight y del personal de la embajada en México a Fletcher

durante 1916. También los numerosos memorandos sobre la situación en México y todo lo referente a las negociaciones de la Comisión Unida Mexicana-Americana. PHF, caja 4, varios expedientes, 1916.

<sup>17</sup> El último soldado estadounidense salió de México el mismo día en que se promulgó la Constitución, el 5 de febrero de 1917.

<sup>18</sup> Véanse los textos citados en las notas 4 y 5.

<sup>19</sup> No está claro si el Lusitania transportaba armamento desde Estados Unidos para Inglaterra. Un recuento apasionante del último viaje del Lusitania lo constituye LARSON, *Dead Wake*.

<sup>20</sup> Ése era básicamente el contenido del telegrama Zimmermann, mismo que puede consultarse en TUCHMAN, *The Zimmermann Telegram*. La espectacular historia de espionaje que desató el telegrama también puede consultarse en KATZ, *La guerra secreta*.

<sup>21</sup> La comisión estaba formada por tres representantes mexicanos y tres estadounidenses, y se había integrado después de que los generales Obregón y Scott no habían podido convencer a Carranza de firmar un protocolo. Véase la larga carta de Cándido Aguilar al secretario de Estado Lansing del 22 de mayo de 1916, en PHF, caja 4, mayo de 1916. Resulta muy interesante que Ignacio Bonillas, futuro embajador de México en Estados Unidos, sí formara parte de la comisión, mientras que Fletcher no. Sin embargo, éste se mantuvo siempre al tanto de las negociaciones y había participado de manera informal como un miembro de consulta. Los trabajos de la comisión pueden seguirse a través de los numerosos memorandos que se encuentran en los PHF, caja 4, varios expedientes, 1916, y enero-febrero de 1917.

Es importante no confundir esta comisión con las llamadas Conferencias del ABC, que tomaron su nombre a partir del ofrecimiento de Argentina, Brasil y Chile de mediar para tratar de pacificar México y resolver el conflicto entre el gobierno de Victoriano Huerta y Estados Unidos después de la ocupación de Veracruz en abril de 1914. Los comisionados se reunieron en Niagara Falls, Nueva York, pero Carranza nunca envió representantes y se negó a aceptar la intromisión de países extranjeros en los asuntos internos de México.

<sup>22</sup> Véase nuevamente la carta de Cándido Aguilar a Lansing citada en la nota anterior. No sólo Estados Unidos se había negado a venderle armas a Carranza; también había bloqueado las ventas que otros países habían negociado con México. Cuando menos ésa era la impresión de Obregón. Fletcher a Lansing, 13 de marzo de 1917, PHF, caja 4, marzo-octubre de 1917.

<sup>23</sup> Las consecuencias de la expedición punitiva están muy bien analizadas por KATZ, *Pancho Villa*, tomo II, pp. 202-205. La oficina de prensa de las fuerzas armadas alemanas escribía que “la incompetencia militar de Estados Unidos ha quedado claramente revelada por la campaña contra Villa [...] Estados Unidos no sólo no tiene ejército, sino que no tiene artillería ni medios de transporte, ni aviones y carece de todos los demás instrumentos de la guerra moderna”. La cita está en la página 203.

<sup>24</sup> L. S. Rowe a los comisionados estadounidenses, 1 de enero de 1917, en PHF, caja 4, enero-febrero de 1917. Las cursivas son mías.

<sup>25</sup> Véanse varios de los telegramas de Carranza al respecto en BARRAGÁN RODRÍGUEZ, *Historia del Ejército*, tomo III, p. 215.

<sup>26</sup> De hecho, Carranza ya se había acercado a Alemania antes. Según el propio Fletcher, tanto Carranza como sus principales oficiales, “viendo que casi el resto del mundo, excepto Alemania, está en alianza con nosotros, naturalmente buscan en ella un balance, y una victoria alemana probablemente no causará muchas lágrimas en México”. Fletcher al senador Henry Cabot Lodge, 10 de agosto de 1917, en PHF, caja 4, marzo-octubre de 1917.

<sup>27</sup> ULLOA, “Henry P. Fletcher”, p. 215. Véase también el memorando de la comisión, 16 de enero de 1917, en PHF, caja 4, enero-febrero de 1917. Es importante notar que los logros de Fletcher al persuadir a Wilson, no pudieron lograrlos Obregón ni los comisionados mexicanos con Carranza, pues éste se negó a aceptar cualquier condición, implícita o explícita, para que la expedición punitiva se retirara. En ambos casos los representantes mexicanos ya habían aprobado acuerdos, pero Carranza se negó a firmarlos. Véanse, por ejemplo, la ya citada carta de Aguilar a Lansing, 22 de mayo de 1916; la de los comisionados estadounidenses a los mexicanos, 22 de noviembre, y el borrador de acuerdo entre los miembros de la comisión, 24 de noviembre. PHF, caja 4, varios expedientes, 1916.

<sup>28</sup> Memorando dirigido a Frank Polk, consejero del departamento de Estado, 2 de febrero de 1917. PHF, caja 4, enero-febrero de 1917.

<sup>29</sup> Fletcher había redactado una carta para Carranza desde finales de 1916. El borrador se encuentra en PHF, caja 4, diciembre de 1916. La carta de presentación oficial de Wilson a Carranza está también en la caja 4, enero-febrero de 1917.

<sup>30</sup> Éste y los siguientes párrafos están basados en el informe confidencial de Fletcher al departamento de Estado del 13 de marzo de 1917. PHF, caja 4, marzo-octubre de 1917.

<sup>31</sup> Terminada la guerra, eso cambiaría radicalmente, pues la posición de Fletcher se transformó con respecto a la protección de los intereses económicos de Estados Unidos en México. Incluso llegó a expresarse de una manera muy despectiva de Carranza. ULLOA, “Henry P. Fletcher”, pp. 223-226.

<sup>32</sup> Willard Straight a Fletcher, 19 de marzo de 1917. PHF, caja 4, marzo-octubre de 1917.

<sup>33</sup> “A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.” El texto original de la constitución puede consultarse en TENA RAMÍREZ, *Leyes Fundamentales*, pp. 817-880.

<sup>34</sup> Las cursivas son mías. Éstos son sólo dos ejemplos, pero Fletcher también anotó o subrayó muchas otras partes de la constitución. Obviamente, lo que más llamó su atención fueron las partes de la constitución que declaraban nulas otras leyes (sobre todo las que habían protegido los intereses de los inversionistas extranjeros durante el Porfiriato), las que daban protección a los ciudadanos mexicanos, las que excluían a los extranjeros del goce de ciertos derechos y las relacionadas con los impuestos. La constitución comentada por Fletcher es, quizá, el documento más interesante dentro de su archivo. PHF, caja 4, marzo-octubre de 1917.

<sup>35</sup> Véanse, por ejemplo, las cartas contenidas en su archivo. PHF, caja 4, varios expedientes, 1917.

<sup>36</sup> Fletcher a Lansing, 5 de junio de 1917. PHF, caja 4, marzo-octubre de 1917. Las cursivas son mías.

<sup>37</sup> Memorando escrito por T. B. Hohler, de la embajada británica en Washington, 16 de julio de 1917. PHF, caja 4, marzo-octubre de 1917.

<sup>38</sup> Fletcher a Cabot Lodge, 10 de agosto de 1917, en PHF, caja 4, marzo-octubre de 1917.

<sup>39</sup> Fletcher a Lansing, 8 de agosto de 1917, en PHF, caja 4, marzo-octubre de 1917.

<sup>40</sup> Véanse estos informes en PHF, caja 4, marzo-octubre de 1917.

<sup>41</sup> Fletcher a Lansing, 28 de agosto de 1917. PHF, caja 4, marzo-octubre de 1917. Fletcher tenía la impresión de que la corrupción, por ejemplo, era inevitable debido a las circunstancias. En esto el embajador hacía una diferencia clara entre Carranza —quien quería empezar cuanto antes la reforma del ejército— y sus

generales, así como también entre el presidente y la burocracia.

<sup>42</sup> Según Fletcher era mejor dejar a Carranza utilizar los impuestos, pues de esa manera todos los inversionistas, sin importar su nacionalidad, pagarían igual. En el caso de conceder un préstamo, Estados Unidos tendría que aceptar las consecuencias de una moratoria solo. Esta apreciación de Fletcher fue recogida en el memorando escrito por T. B. Hohler, de la embajada británica en Washington, 16 de julio de 1917. PHF, caja 4, marzo-octubre de 1917.

<sup>43</sup> Fletcher a Polk, 13 de noviembre de 1917. PHF, caja 5, noviembre-diciembre de 1917.

<sup>44</sup> Telegrama dirigido a la embajada de Estados Unidos en México, 11 de diciembre de 1917, PHF, caja 5, noviembre-diciembre de 1917.

<sup>45</sup> ULLOA, “Henry P. Fletcher”, p. 223. GILDERHUS, “Henry P. Fletcher”, p. 62.

<sup>46</sup> Véase GILDERHUS, “Henry P. Fletcher”.

<sup>47</sup> El Comité de Relaciones Exteriores del congreso había formado un subcomité encargado de investigar la “verdadera” situación en México que encabezaba el senador Albert Fall, uno de los intervencionistas más enérgicos. El comité invitó a Fletcher para que testificara.

<sup>48</sup> El borrador de su declaración está en PHF, caja 7, diciembre de 1919.

<sup>49</sup> El plan, junto con los comentarios de Fletcher, está fechado el 22 de diciembre, en PHF, caja 7, diciembre de 1919.

<sup>50</sup> Mismo documento, PHF, caja 7, diciembre de 1919.

<sup>51</sup> Los diferentes borradores de la renuncia —fechados en diferentes días de enero, 1920— están en PHF, caja 8, enero de 1920-marzo de 1921, junto con una carta explicativa al secretario de Estado, Lansing.

<sup>52</sup> ULLOA, “Henry P. Fletcher”, p. 230.

<sup>53</sup> Carta abierta de Fletcher al secretario de Estado, 11 de julio de 1920, en PHF, caja 8, enero de 1920-marzo de 1921.

<sup>54</sup> Fletcher informó de esto abiertamente en su declaración ante el Comité de Relaciones Exteriores del congreso. Véase la nota 49.

DWIGHT W. MORROW  
*El viraje hacia la negociación (1927-1930)*

MARÍA DEL CARMEN COLLADO

A partir del inicio de la Revolución Mexicana, las relaciones entre México y Estados Unidos entraron en una etapa de roces y confrontaciones. Los cambios fiscales y en las formas de propiedad que afectaron a la industria petrolera y a los terratenientes se convirtieron en una enorme traba que plagó el entendimiento entre los dos países. Las relaciones entre ambos vecinos se suspendieron por decisión de Washington entre 1920 y 1923 y se reanudaron en este último año, cuando México se comprometió informalmente a no afectar los intereses del país vecino en hidrocarburos ni a sus grandes propietarios con los cambios constitucionales durante las Conferencias de Bucareli. No obstante, el gobierno de Plutarco Elías Calles se alejó de estos acuerdos y entre 1925 y 1927 la relación bilateral se deterioró a tal punto que no se descartaba que Estados Unidos pudiera recurrir a una intervención militar. Ante la posibilidad de un inminente choque, los presidentes Calles y Calvin Coolidge buscaron alternativas que sacaran a la relación del callejón sin salida al que parecía dirigirse. En este contexto, Coolidge le pidió a su antiguo condiscípulo en Amherst College, el abogado Dwight W. Morrow, que aceptara ser el representante de Estados Unidos en México en una reunión en la Casa Blanca en junio de 1927. Morrow, quien era socio de la importante financiera J. P. Morgan, aceptó el nombramiento como embajador y renunció a la firma en agosto de 1927.<sup>1</sup>

La gestión de Morrow en México marcó una ruptura con la dinámica conflictiva que habían tomado las relaciones y las encaminó hacia la comprensión y la colaboración. Para discernir el cambio y el papel que jugaron todos los involucrados, es preciso detenerse en las pugnas ocurridas durante la primera parte del gobierno de Calles y en las condiciones que rodearon el nombramiento del nuevo embajador. A este contexto se dedica la primera parte de este ensayo. La segunda parte analiza las estrategias del enviado para resolver el conflicto petrolero y detener la reforma agraria. La tercera sección aborda la participación del emisario en la solución del conflicto entre la Iglesia y el Estado, y la cuarta se dedica a la importancia que jugó la diplomacia cultural en la

relación bilateral.

La presencia de Morrow en México fue tratada por autores coetáneos mexicanos conservadores como una injerencia inaceptable para el país. José Vasconcelos interpretó la colaboración que se vivió entre los dos gobiernos como un sometimiento de Calles a los designios estadounidenses, lo cual utilizó en su provecho, sin tomar en cuenta la confluencia de intereses binacionales que posibilitó el acercamiento diplomático. Vasconcelos —quien fue candidato a la presidencia en contra del designado por el recién fundado Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929— atribuye el poder de Calles al apoyo de Morrow; responsabiliza al embajador del avance del protestantismo y de la fundación del PNR; le arroga la dirección del país, y lo denomina un procónsul.<sup>2</sup> Es conocido el sentimiento antiestadunidense de Vasconcelos, su postura hispanista y procatólica, y su conservadurismo, que lo llevaron a presentar a México como una víctima de los intereses del país vecino del norte en diversos escritos. La historiografía profesional, en cambio, ha presentado una visión más matizada de la relación México-Estados Unidos y ha abundado en los puntos en común en los intereses de ambos países que fueron aprovechados por Calles y Morrow.

#### LA CONFRONTACIÓN

El altercado entre la administración de Coolidge y la de Calles inició al poco tiempo de que el sonorenses tomó el poder, a propósito de la ley petrolera de 1925, que convirtió las propiedades y los arrendamientos de tierras con yacimientos de hidrocarburos en manos de extranjeros en concesiones con duración de cincuenta y treinta años. Los petroleros, que contaban con un grupo muy fuerte de cabilderos en Washington, obtuvieron pleno apoyo del departamento de Estado en su exigencia de que fuera derogada la ley, y para ello contaron con el respaldo del embajador en México, James R. Sheffield. El ejecutivo estadounidense estaba convencido de que los intereses económicos de sus compatriotas formaban parte del dominio general de su nación y debían ser defendidos, aunque se hallaran fuera de sus fronteras.<sup>3</sup> Esta visión era plenamente compartida por su representante diplomático, quien en principio despreciaba a los gobernantes mexicanos y a sus habitantes por ser mestizos, y consideraba que el país carecía de moral, estaba lejos de la civilización y sólo mediante la fuerza se podía lograr que cumpliera sus compromisos.<sup>4</sup> Por su parte, el gobierno mexicano, apoyado en el ala radical del gabinete, encabezada por el secretario de Industria Luis N. Morones, el poderoso líder de la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) —la principal asociación

obrero del país—, hacía gala de un nacionalismo inaceptable para Estados Unidos, donde se asimilaba esta ideología con el socialismo cuando la esgrimían otros que no fueran ellos mismos.

El secretario de Estado, Frank B. Kellogg, hizo una declaración amenazante en 1925 donde advirtió que el gobierno mexicano se encontraba a prueba ante el mundo porque no había defendido los intereses estadounidenses.<sup>5</sup> Más adelante, el canciller filtró a la prensa documentos falsos y tergiversaciones obtenidos a través de un espía que hablaban de la fuerza del comunismo en México, a lo que Calles respondió con una campaña en la prensa demócrata estadounidense.

Las presiones al gobierno mexicano parecían no surtir efecto; en un abierto desafío, el sonoreño envió siete barcos comerciales con armamento y voluntarios a Nicaragua en apoyo a los liberales en el otoño de 1926.<sup>6</sup> Estados Unidos reconoció al conservador Adolfo Díaz, patrulló las costas nicaragüenses para impedir el desembarco de estos buques e inició una nueva intervención militar en diciembre de aquel año. La confrontación escaló cuando Kellogg presentó al senado un expediente que incriminaba a México con acusaciones exageradas que afirmaban que el país y América Latina eran la punta de lanza de la URSS contra los intereses estadounidenses en enero de 1927.<sup>7</sup> Enseguida, Coolidge justificó la in-vasión a Nicaragua y declaró ante el congreso que no iba a tolerar una intervención en una república en donde Estados Unidos tenía el derecho de construir una comunicación interoceánica y la cual formaba parte de la zona de protección a sus intereses comerciales y geopolíticos en el canal de Panamá.<sup>8</sup> Sin mencionar a México, era clara la referencia al país.

La guerra de declaraciones barruntaba una nueva intervención en México, pero provocó la reacción adversa de varios senadores, que criticaron el retorno de la diplomacia del dólar, descartaron el expediente de Kellogg y se opusieron al intervencionismo impulsado por los petroleros. La opinión pública estadounidense estaba en contra de salidas de fuerza y los intereses bancarios, comerciales, industriales, de construcción y de servicios invertidos en México deseaban una negociación. Ante el desprestigio de los petroleros por el escándalo de corrupción del Teapot Dome, en el que se arrendaron sin licitación dos reservas petroleras de la Marina a las empresas dedicadas al negocio, la política de mano dura hacia México quedó desacreditada. Adicionalmente, Coolidge recibió de Calles una serie de fotografías de documentos extraídos de la embajada de Estados Unidos por un espía contratado por Morones donde se hablaba de planes de invasión y se colaban expresiones racistas sobre México.<sup>9</sup> Llegado a este punto, Coolidge decidió buscar una negociación y escuchó las

peticiones de Calles, vertidas meses atrás, para que retirara a Sheffield de México.

### ¿QUIÉN ERA EL NUEVO EMBAJADOR?

La compleja coyuntura por la que atravesaban las relaciones demandaba el nombramiento de un embajador con gran capacidad para negociar, y Coolidge puso sus ojos en Morrow porque conocía su habilidad para relacionarse con actores difíciles y alcanzar acuerdos. Como socio de J. P. Morgan, el abogado había recibido varias encomiendas complicadas y salido avante. Ocurrió así, por ejemplo, en la negociación para que Cuba reanudase el pago de su deuda externa en 1921. Logró un acercamiento con el presidente Alfredo Zayas, lo convenció de que instrumentara varias reformas administrativas y consiguió dos préstamos adicionales para aliviar la situación económica de la isla. A propósito de la experiencia cubana, afirmó que era un error invadir países insolventes para cobrar deudas.<sup>10</sup>

El nuevo enviado diplomático sabía que la resolución de los asuntos pendientes con México era un reto poderoso; sus colegas le advirtieron que no creían que pudiera lograr algo positivo, pero él confiaba en sus habilidades para la negociación y anticipaba que, si alcanzaba el éxito, tendría el prestigio para incursionar en la vida política de su país, una ambición postergada por su trabajo en la banca.<sup>11</sup> Morrow estaba al tanto de los problemas de México y de los existentes entre los dos países porque su trabajo en la casa Morgan lo había puesto en contacto con Alberto J. Pani, secretario de Hacienda, y con el director del Banco Nacional de México. Creía que como embajador podría evitar un gran daño a su país y así lo hizo saber a John P. Morgan Jr. en su carta de renuncia. Coolidge le dijo al novel representante que las dificultades centrales para lograr un *modus vivendi* temporal con México eran las sospechas y la falta de aptitudes de sus gobernantes, y por ello se requería de un mediador con habilidades especiales.<sup>12</sup>

Un memorando del secretario de la embajada Arthur Bliss Lane al que tuvo acceso Morrow realizó un recuento del fracaso de la diplomacia de mano dura, y recomendaba una política exterior que estuviera más allá de los intereses privados e individuales para mejorar la relación bilateral. También advertía la importancia que tenía Estados Unidos para la estabilidad del gobierno mexicano.<sup>13</sup> Por su parte, Norman Davis, financiero y político demócrata, señaló en su carta de felicitación a Morrow: “Los mexicanos son los más difíciles de tratar de todos los pueblos latinoamericanos, pero me sentiría satisfecho si

pudiéramos disipar el temor por parte de México de que pretendemos absorberlo; entonces nuestras relaciones con ellos darían un giro y podrían conducirse hacia la cooperación en un espíritu apropiado para nosotros”.<sup>14</sup>

Entre las instrucciones que recibió Morrow del departamento de Estado para su misión en México destacan cuatro puntos: lograr un arreglo para que la Convención General de Reclamaciones y la Convención Especial de Reclamaciones tuvieran los mismos jueces y fallaran a la brevedad sobre los reclamos pendientes; conseguir un *modus vivendi* en los asuntos petroleros que acabara con la parálisis de la industria y proveyera de ingresos al gobierno mexicano; persuadir a la administración para que terminaran los abusos derivados de la reforma agraria, pues reconocía que, desde el punto de vista jurídico, no podrían disputarle nada con seriedad, y, por último, mantener el embargo de armas interpuesto contra México desde noviembre de 1926.<sup>15</sup>

Antes de dejar Nueva York para establecerse en la Ciudad de México, el nuevo embajador leyó todo lo que tuvo a su alcance sobre el país en el que residiría y transportó consigo una serie de textos históricos, de leyes y de historia eclesiástica sobre la nación vecina. Se acompañó, además de su familia, con J. Reuben Clark, especialista en derecho internacional, a quien invitó como asesor pagando su sueldo de su propio peculio. Tenía la costumbre de estudiar los problemas que afrontaba en la literatura especializada y allegarse la asesoría de especialistas. También lo orientó sobre el conflicto religioso, el laboral y el financiero su amigo George Rublee, quien se integró al personal de la embajada.

Morrow tenía una serie de ventajas que favorecían su misión diplomática. Una de ellas era su capacidad para acercarse a actores disímiles y encontrar afinidades. A diferencia de sus predecesores, no menospreciaba a México; veía con simpatía al vecino y era capaz de explorar los puntos en común que existían para establecer colaboración. La infancia y la juventud de Morrow, plagadas de limitaciones económicas, lo hicieron desarrollar condescendencia hacia los menos favorecidos, en lugar de culparlos de su condición, y tal vez proyectó esa visión hacia México. Era capaz de ponerse en los zapatos de su interlocutor para entender su postura y a partir de ahí encontrar salidas aceptables para ambos. Desarrolló la idea de la “tutela moral”, de acuerdo con la cual los países poderosos tienen obligaciones con las naciones menos fuertes. Consideraba que la misión de Estados Unidos en Latinoamérica era ayudar a que los países del hemisferio se levantaran sobre sus propios pies, y estaba en contra de la invasión militar como medio para solucionar los conflictos.<sup>16</sup> Si bien la idea de la tutoría moral resulta paternalista, es distante del paternalismo imperial, que busca

imponer su perspectiva, y corresponde a uno renovado, capaz de reconocer las posibilidades del otro.

Armado con estas herramientas, Morrow acometió su misión en México con la ventaja de que el presidente Calles estaba dispuesto a moverse hacia una postura más conservadora, que lo alejara del ala radical de su gabinete, pues enfrentaba una posición difícil por la decisión de Álvaro Obregón de contender de nueva cuenta por la presidencia y por el estallido de la guerra cristera en 1926, que ensangrentaba una parte del país. Calles deseaba un acercamiento con Estados Unidos que fortaleciera a su gobierno y minimizara la sombra de Obregón y sus continuas intromisiones políticas, que lo opacaban. Desde la ceremonia de presentación de credenciales el 29 de octubre de 1927, el presidente le dijo que acudiera a él tantas veces como quisiera, pues era más fructífero resolver las cuestiones pendientes en reuniones que mediante notas diplomáticas. El canciller Genaro Estrada le ratificó el mensaje y le explicó que el ejecutivo en México tenía un gran poder de decisión.

#### LA SOLUCIÓN DEL DIFERENDO PETROLERO

Calles marcó el tono amigable del acercamiento cuando invitó al embajador a desayunar a su rancho de Santa Bárbara, en el Estado de México, por conducto de su yerno, el estadounidense Thomas A. Robinson. Se trató de una reunión informal; Morrow acudió solo, sin intérprete, aceptando la traducción de James Smithers, quien era amigo personal de Calles y había sido mal visto por los funcionarios de la embajada durante la gestión de Sheffield. El sonorenses le mostró el ganado y las instalaciones de su propiedad, y no abordaron ningún tema oficial. En menos de una semana recibió una segunda invitación para desayunar en el rancho, que Morrow aplazó debido a la gran publicidad que la prensa dio a su primer encuentro. La siguiente reunión se verificó en el Castillo de Chapultepec el 8 de noviembre y, de nueva cuenta, el emisario acudió solo y sin intérprete —a pesar de las recomendaciones del personal de la embajada—, pero ya se había preparado con Clark, su asesor en asuntos jurídicos, para abordar el asunto petrolero.

La solución del diferendo sobre los hidrocarburos era crucial para los gobiernos de México y Estados Unidos, no sólo por la presión que ejercían los propietarios de las empresas, sino además porque de su arreglo, se pensaba entonces, dependían la recuperación económica del país y las posibilidades de que reanudara el pago de la deuda y sufragara las expropiaciones agrarias y las reclamaciones de estadounidenses por daños sufridos antes y durante la

Revolución Mexicana; en pocas palabras, lograr la estabilidad del gobierno. Si México se convertía en un país estable y seguro, los intereses estadounidenses, ya diversificados por entonces, se beneficiarían del crecimiento económico y además Washington tendría a un aliado importante en la región.

Durante la segunda conferencia, Calles aceptó que se destrabara la disputa petrolera mediante un fallo de la Suprema Corte en favor de los derechos adquiridos por las empresas. El presidente se quejó de que los petroleros no quisieron negociar con él y proclamaron que no obedecerían las leyes. Aclaró que no pensaba expropiarlos, pues el país necesitaba sus impuestos, y que cincuenta años era tiempo suficiente para proteger cualquier negocio, aludiendo a la ley de 1925, que estableció concesiones por ese número de años. Morrow le dijo que desde el punto de vista práctico tenía razón, pero que las concesiones a perpetuidad tranquilizaban los temores de que un nuevo régimen pudiera reducir el periodo.<sup>17</sup> Abordaron otros temas, como la administración de los ferrocarriles, que Calles quería hacer eficiente, y la agricultura, la cual deseaba que se volviera próspera y fuese la base de las exportaciones mexicanas, hasta que el país estuviera listo para industrializarse.<sup>18</sup>

Además de la buena disposición con que se resolvió el tema petrolero, llama la atención la explicación de Morrow al departamento de Estado sobre el control que Calles ejercía sobre la Corte, el cual justificó aduciendo que el ejecutivo conocía lo que los magistrados tenían en mente. En especial, sobresalen sus razones para explicar la violencia política. Se refirió al caso del general Francisco R. Serrano y sus trece acompañantes —opuestos a la reelección de Obregón—, quienes fueron masacrados por el ejército en Huitzilac, Morelos, el 3 de octubre de 1927, apenas unos días antes de que el embajador llegara a México. En su opinión ello fue producto de la disyuntiva entre “tu cabeza o la mía” y lo equiparó a la violencia política en la Inglaterra del siglo xvii, como un resultado natural de la lucha por el poder en periodos de consolidación política.<sup>19</sup> Esta visión, que favorecía al gobierno de Calles, se alejaba de las tradicionales posturas que atribuían la violencia o la falta de separación de poderes al atraso y a la barbarie, a la lejanía de México respecto de la civilización. Es indudable que esta mirada más benévola influyó en el acercamiento entre Calles y Morrow.

La Suprema Corte de Justicia emitió un fallo en menos de dos semanas donde declaró inconstitucional la ley petrolera de 1925 por su carácter retroactivo. El congreso aprobó una nueva ley que fue promulgada el 3 de enero de 1928. En ella se reconocieron los derechos adquiridos por las compañías en los terrenos que poseían o arrendaban, y se establecieron concesiones confirmatorias sin límite

de tiempo. La velocidad y las condiciones de la nueva ley petrolera fueron un claro triunfo para Morrow y su gobierno; así fue entendido en Washington, lo cual provocó que las relaciones se distendieran. Se trató de una salida pragmática que no recurrió a las tradicionales presiones para que se modificara la constitución, ni a los largos alegatos jurídicos con los que eran acometidas las diferencias. Clark, el asesor jurídico de Morrow, conocía bien el asunto y opinaba que los términos de las Conferencias de Bucareli no eran claros en cuanto a los derechos reconocidos a las compañías de hidrocarburos y que tampoco estaba convencido de que los derechos del suelo adquiridos por aquéllas abarcaran al petróleo del subsuelo.

Morrow y Clark participaron en la redacción de la ley reglamentaria del petróleo al lado de Morones. Consiguieron que se incluyera una terminología que asegurara los intereses de las compañías y lograron que no se incluyera la cláusula Calvo en el formato de concesión confirmatoria.<sup>20</sup> No obstante, las principales compañías petroleras desconocieron los beneficios de la nueva legislación, alegaron que sus derechos sobre el subsuelo petrolero eran absolutos y que si Estados Unidos no respaldaba su postura estaría enviando un pésimo mensaje al mundo respecto a que sus propiedades podían ser desconocidas por algún gobierno. Para este grupo radical lo único aceptable era que México renunciara a la propiedad del subsuelo, tal como establecía el artículo 27 de la Constitución, o que reconociera de manera categórica todos sus contratos y propiedades previos a la promulgación de la Carta Magna. A partir de esta posición intransigente tanto Morrow como su gobierno se distanciaron de los petroleros y cobró mayor fuerza la convicción de que Estados Unidos no debía actuar como si ellos fueran los intereses preeminentes en el diseño de la diplomacia, sino que ésta debía representar a todos los inversionistas de su país. Kellogg hizo una importante declaración donde impuso límites a las pretensiones de las empresas; reconoció la bondad de la legislación; aseguró que con ella terminaba el conflicto iniciado diez años atrás, y aclaró que, si surgieran diferencias en el futuro, podrían resolverse en los departamentos y tribunales mexicanos.<sup>21</sup>

El arreglo de la cuestión petrolera fue resultado de la buena relación entre Calles y Morrow; un compromiso práctico que dejó atrás las diferencias entre la jurisprudencia anglosajona y la mexicana respecto a la propiedad y aprovechó los puntos de convergencia. A partir de esta cercanía, las relaciones mejoraron y el embajador fue convirtiéndose en un personaje influyente y un asesor informal de Calles y del secretario de Hacienda Luis Montes de Oca.

## EL CONFLICTO AGRARIO: UNA SOLUCIÓN INTERMEDIA

Tocaba ahora afrontar el problema de las expropiaciones agrarias a ciudadanos estadounidenses para dotar y restituir tierras a los campesinos que lo demandaran. El asunto era complejo, porque se trataba de una de las reformas más importantes para la legitimidad del gobierno, la construcción de su clientela política y la pacificación del campo. Calles no era un ferviente promotor del ejido, pero reconocía sus ventajas políticas. Entre 1925 y 1927 acrecentó el reparto agrario y promovió leyes que ampliaron los grupos beneficiados. Sin embargo, el gobierno no pagaba las indemnizaciones, y la expedición de bonos agrarios, cuando la había, tampoco garantizaba el reembolso de lo incautado ni el cobro de intereses.

La estrategia de Morrow no fue demostrar la invalidez jurídica de la reforma agraria, sino convencer a la administración de que la mala situación financiera del país impedía continuar con ella. La disminución de la producción agrícola, que era atribuida al reparto de tierras, favoreció sus argumentos para detener la reforma agraria. A partir de su gestión, los asuntos relativos a las expropiaciones de tierras fueron tratados directamente con los funcionarios de Relaciones Exteriores y de la Comisión Nacional Agraria, mientras personal de la embajada viajó por todo el país para conocer en directo los problemas de los afectados.<sup>22</sup> En un contexto de fluidez política por la lucha de revolucionarios y opositores, a la que se aunaba la rebelión cristera, era difícil que Calles renunciase a la reforma. Sin embargo, la situación financiera del país se deterioró en 1928 por la caída de los precios de la plata y el petróleo. México cerró 1927 con un déficit enorme; no podía pagar los salarios completos de los empleados públicos ni lo adeudado a los proveedores del gobierno; tampoco los vencimientos de los bonos agrarios, ni cumplir con el abono correspondiente de la deuda externa, todo lo cual posiblemente hizo que disminuyera el ritmo del reparto agrario.

El embajador convenció a Calles y Montes de Oca de que no se emitieran más bonos agrarios y se pagaran las expropiaciones en efectivo, a fin de que las finanzas nacionales se recuperaran y se elaborara un presupuesto realista.<sup>23</sup> Gracias a su ascendiente con Calles, consiguió que éste defendiera el fin del reparto agrario frente a su sucesor, el presidente interino Emilio Portes Gil, y luego ante el presidente electo, Pascual Ortiz Rubio. Portes Gil, quien era un defensor de la reforma agraria, se negó a detenerla argumentando que sería un error hacerlo ante la inminente rebelión del general José Gonzalo Escobar. Durante esta sublevación, Estados Unidos vendió armamento y aviones al gobierno y facilitó el paso de tropas mexicanas por la frontera, a pesar de que la

reforma agraria aumentó. Con ello quedó de manifiesto que la política de Washington era lograr la estabilidad política de México, un objetivo de largo plazo frente al convencimiento de que la reforma agraria había llegado para quedarse.<sup>24</sup>

A diferencia de Portes Gil, Ortiz Rubio sí estuvo de acuerdo en detener el reparto agrario haciendo eco de las declaraciones de Calles, que en un principio fueron titubeantes debido a la aceptación que tenía esta reforma en México. Para entonces el país ya estaba viviendo los estragos económicos derivados de la crisis de 1929. Morrow, quien comprendía la necesidad de la reforma, buscó rescucios y logró revertir algunas expropiaciones, disminuir el tamaño de otras o conseguir buenos acuerdos de indemnización, pero su éxito fue limitado. No obstante, durante los últimos meses de su gestión se frenó la reforma agraria y se puso el acento, al menos en las declaraciones, en la necesidad de aumentar la producción agropecuaria. La estabilización del régimen prohijada por Washington tuvo como uno de sus resultados el fortalecimiento del conservadurismo en Calles, quien aprovechó el enorme influjo de que gozaba para impulsar el fin del reparto agrario entre sus sucesores.

## LAS CONVENCIONES

En lo que se refiere a la Convención General de Reclamaciones —que abarcaba demandas estadounidenses y mexicanas entre 1824 y 1923, salvo el periodo de la Revolución—, Morrow consiguió que se ampliara el periodo de reclamo hasta el 30 de agosto de 1927, y varias demandas de expropiación agraria fueron incluidas en este convenio. Asimismo, logró, en 1928, que un solo árbitro quedara al frente de aquélla y de la Convención Especial de Reclamaciones —que incluía demandas estadounidenses por daños sufridos durante la Revolución—, y que Calles autorizara a Montes de Oca para que se hiciera un reclamo conjunto de las sumas adeudadas. Ambas convenciones se crearon a partir de las Conferencias de Bucareli y autorizadas por el senado de los dos países. El embajador trató directamente estos asuntos con el canciller Genaro Estrada y propuso a Montes de Oca, de conformidad con las ideas de Kellogg, que todos los adeudos del país fueran considerados en un solo paquete y que no se beneficiara primero a los acreedores del Comité Internacional de Banqueros con Intereses en México (CIBIM), la mayoría de los cuales eran europeos.<sup>25</sup> A partir de esta postura, Morrow tuvo una disputa con Thomas Lamont, presidente del CIBIM, quien había sido compañero suyo en J. P. Morgan y estaba negociando con el secretario de Hacienda un nuevo convenio de deuda. El embajador no consiguió el finiquito de las dos convenciones de reclamaciones durante su encargo, aunque se registraron algunos avances.<sup>26</sup>

## EL MODUS VIVENDI ENTRE EL ESTADO Y LA IGLESIA

Uno de los temas en los que Morrow consiguió un triunfo fue la resolución del conflicto religioso en México, un asunto que nunca formó parte de las instrucciones que recibió de su país. Este logro aumentó su prestigio, pero también le forjó enconadas enemistadas entre algunos católicos miembros de la Liga Nacional Defensora de la Libertad Religiosa en México, quienes lo vieron como un aliado de Calles. Washington, aunque en términos generales consideraba que la legislación mexicana interfería con la libertad religiosa, catalogaba el tema como un conflicto interno y no deseaba intervenir en él, aunque recibía las presiones de católicos prominentes —como los Caballeros de Colón y algunos miembros de la jerarquía religiosa— para que el departamento de Estado forzara al gobierno mexicano a terminar con la guerra cristera y modificar las leyes anticlericales. El embajador conocía del conflicto desde que

trabajaba en J. P. Morgan y creía que éste debía resolverse, porque estaba arruinando al país y deteriorando la imagen de Calles en Estados Unidos. Pensaba que era urgente poner fin a la confrontación, pues atentaba contra la estabilidad del gobierno e imponía gastos extraordinarios y pérdidas de vidas.

Morrow estaba conmovido por la ferocidad del conflicto; en sus primeros días al frente de la embajada ocurrió el fusilamiento sin juicio de cuatro hombres, entre ellos el jesuita Miguel Agustín Pro, acusados del atentado fallido con bombas que sufrió Obregón mientras su carro rodaba por Chapultepec. Varias católicas se acercaron al embajador para pedirle que intercediera por los condenados, y lo mismo hicieron los embajadores de Francia y Holanda. Morrow se abstuvo, pero estaba consciente del descrédito que implicaba para su figura que interviniera en favor de los petroleros y de los terratenientes y no hiciera nada por la solución del conflicto Iglesia-Estado; así se lo hizo saber al subsecretario de Estado, Richard Olds. Kellogg leyó los informes de Morrow y ratificó la postura de su gobierno de no intervenir en un conflicto interno, pero le pareció bien que el embajador tocara el tema de un posible arreglo con el presidente Calles a título personal y de manera extraoficial. Washington sabía la importancia que tenía poner fin a esta confrontación que afectaba la estabilidad política de su vecino del sur y apoyó a su enviado con la logística de la embajada y del departamento de Estado.<sup>27</sup>

Morrow ambicionaba resolver el conflicto por el prestigio que conllevaría; además, era un aficionado a la lectura sobre conflictos religiosos, de manera que, pensaba, podría poner en práctica algunas de las ideas que tenía al respecto. Sabía que podía usar su influencia con Calles quizá para convencerlo de llegar a un acuerdo que, por cierto, el presidente también deseaba, pues además de las pérdidas económicas y humanas derivadas del conflicto, mientras éste se mantenía, su imagen se deterioraba y la de sus opositores crecía. El embajador tenía la ventaja de ser neutral en un conflicto que desbordaba las pasiones por ambos lados y representaba la confrontación entre dos proyectos de nación; se trataba de un extranjero presbiteriano amigable y su mediación no formaba parte de los asuntos bilaterales.

Antes de su salida de Nueva York en 1927, el enviado se reunió con el padre John J. Burke, secretario de la National Catholic Welfare Conference, y hablaron del conflicto. También se reunió con él en Cuba en enero de 1928. Morrow ideó una solución consistente en alcanzar un “*modus vivendi* en el que ni el gobierno, ni la Iglesia renunciaran a sus posturas fundamentales”, se reanudaran los servicios religiosos y se dejaran para más adelante las soluciones de fondo en un

mejor ambiente político.<sup>28</sup> El representante pactó dos reuniones entre Burke y Calles en 1928; a la última acudió el arzobispo Leopoldo Ruiz y Flores, y se intercambiaron unas cartas elaboradas por Morrow en las que la Iglesia acordaba reanudar los cultos y Calles estipulaba que no quería intervenir en sus asuntos internos. Eran textos generales que no abordaban el tema de las leyes anticlericales ni de la guerra. No obstante, las pláticas quedaron congeladas cuando el Vaticano postergó su autorización al texto que sería suscrito por el arzobispo.

Existía una gran división entre los católicos y el episcopado. Los miembros de la Liga y algunos obispos que apoyaron la guerra, a diferencia de Ruiz y Flores y el obispo Pascual Díaz y Barreto, no querían llegar a un acuerdo que no implicara la modificación de las leyes anticlericales, y como el gobierno de Calles se acercaba a su fin, posiblemente creyeron que era mejor y más seguro negociar con Obregón y no con Calles, a quien veían como un tirano responsable de la persecución religiosa. Estos grupos radicales no querían la participación de Burke y Morrow en las negociaciones con el gobierno. El Vaticano, por su parte, buscaba obtener del gobierno el compromiso de que modificaría las leyes y por eso postergaba el acuerdo, mientras que la guerra cristera mantenía una gran actividad y se fortalecía. El asesinato de Obregón, candidato electo, en manos de un fanático religioso en julio de 1928 puso fin a las negociaciones.

No obstante este serio tropiezo, el embajador continuó abogando por un arreglo. En marzo de 1929 reinició sus gestiones y persuadió al presidente Portes Gil de la conveniencia de que se saldara el conflicto antes de las elecciones. En ese entonces el Vaticano ya estaba dispuesto a negociar en los términos propuestos por el diplomático. Los intentos por obtener mayores garantías del gobierno fueron apartados y se intercambiaron unas declaraciones escritas entre el presidente y el representante papal, el arzobispo Ruiz y Flores, que prácticamente eran iguales a las redactadas por Morrow en 1928. Luego de la firma del *modus vivendi* en junio de 1929, Portes Gil concedió la amnistía a los rebeldes y aseguró al clero que podría ocupar las instalaciones que tenía antes de que iniciara el conflicto. Por su parte, el clero reanudó los cultos, Ruiz y Flores y Díaz y Barreto realizaron una ceremonia en la Basílica de Guadalupe, y en unos cuantos días se desmovilizó la mayor parte de las tropas cristeras.<sup>29</sup>

Estas negociaciones fueron una gran victoria para Morrow, quien logró que su punto de vista sobre la solución del conflicto prevaleciera y desplegó todas sus habilidades diplomáticas y sus contactos con gente cercana al Vaticano para conseguir el apoyo a su propuesta. El camino recorrido para alcanzar el

entendimiento fue un trabajo arduo para el embajador por los personajes y múltiples intrigas que intervinieron en favor y en contra del fin del conflicto. Los católicos radicales, sin embargo, se sintieron inconformes por los arreglos, culparon a Morrow y consideraron traidores a los prelados Ruiz y Díaz. En cambio, para Washington la solución fue celebrada, pues cimentaba la estabilidad del país vecino del sur.

El cambio de enfoque utilizado para resolver las diferencias entre México y Estados Unidos, que optó por las salidas prácticas dejando atrás las discusiones jurídicas, además del trato directo con el presidente y los funcionarios mexicanos, en lugar de largos escritos sobre la ilegalidad de las acciones mexicanas, consiguió llevar a la relación bilateral por el camino del acuerdo y la colaboración. Esto fue posible independientemente de la influencia de Morrow en el presidente, pues Calles había abandonado el radicalismo de la primera parte de su administración, porque deseaba tener un gobierno estable y fuerte, así como un país que creciera, y para ello era necesaria una buena relación con Estados Unidos.

## LA DIPLOMACIA CULTURAL

Para explicar el viraje de las relaciones entre México y Estados Unidos existe también un ingrediente que favoreció el entendimiento: la diplomacia cultural desplegada por el enviado. Morrow y Elizabeth Cutter Morrow, su esposa, se sintieron atraídos por la cultura mexicana en una época en que varios intelectuales estadounidenses, los “peregrinos culturales”, viajaron al país, enaltecieron sus expresiones artísticas y populares, sintieron empatía con sus raíces indígenas y se alejaron de la visión tradicional de los diplomáticos que veían a México como salvaje y bárbaro.<sup>30</sup> Los Morrow participaron de esta corriente y ello sin duda facilitó la tarea del embajador y le sirvió como herramienta para acercarse al gobierno.

En la correspondencia del embajador con sus amigos se puede apreciar el entusiasmo que sentía por México y su cultura; los invitaba a conocer el país, que, decía, tenía muchas cosas interesantes, ya fueran la cultura prehispánica o la civilización española. Por su parte, Elizabeth Cutter, quien devino en escritora, plasmó en sus poemas y escritos su embeleso por lo mexicano. Construyeron una casa de descanso en Cuernavaca con la arquitectura vernácula de la región y la decoraron totalmente con artesanías antiguas y nuevas y muebles locales. Su casa se convirtió en un emblema de lo mexicano y fue reseñada por varias revistas neoyorquinas. Los Morrow se hicieron de una colección de arte y artesanías con el apoyo de René D’Harnoncourt y William Spratling, y el embajador contrató a Diego Rivera para que realizara un mural en el Palacio de Cortés en Cuernavaca titulado: *La historia de Morelos: Conquista y Revolución*.

A principios de 1930 Morrow creía haber cumplido con sus objetivos en México y aceptó la invitación del Partido Republicano para presentar su candidatura al senado por el estado de Nueva Jersey. Durante su campaña, el coronel Alexander MacNab —exagregado militar de la embajada estadounidense en México— hizo unas declaraciones poco diplomáticas en las que subrayaba el ascendiente que tenía Morrow en la política y los políticos mexicanos. Cuando se conocieron estas aseveraciones en México, provocaron un enorme revuelo y, a partir de ahí, el embajador perdió la influencia que había tenido durante el gobierno callista y los catorce meses de interinato de Portes Gil. Así, los últimos meses de su misión fueron un sinsabor, acrecentado porque Montes de Oca firmó un convenio de deuda con Thomas Lamont al que Morrow se había opuesto firmemente, convenio de deuda que, por cierto, no se cumplió debido a la crisis

económica de 1929.

Casi como un gesto de despedida, Morrow organizó una exposición de artes mexicanas con su patrocinio y el de la Carnegie Foundation, la American Federation of Arts y la Secretaría de Educación Pública (SEP). El curador fue D'Harnoncourt, quien entendía las artes locales como expresiones de la civilización mexicana, no como copias de lo extranjero. La exhibición era un recorrido de cinco siglos por el arte y el arte popular mexicano a partir de la Conquista y hasta el siglo xx. Antes de llevarla a Estados Unidos, fue inaugurada en la SEP en junio de 1930. Incluía piezas de alfarería, máscaras, cestería, arte plumario, textiles, lacas, miniaturas de marfil y hueso, bordados, muebles, juguetes, retratos del siglo xix, retablos, esculturas y libros, y culminaba con pinturas de Miguel Covarrubias, Diego Rivera, el Dr. Atl, Jean Charlot, Pablo O'Higgins, Fermín Revueltas, Agustín Laso, Carlos Mérida, Roberto Montenegro, José Clemente Orozco, David Alfaro Siqueiros y Rufino Tamayo, así como esculturas de Guillermo Ruiz, entre otros.<sup>31</sup>

La Mexican Arts Exhibition fue inaugurada el 13 de octubre de 1930 en el Museo Metropolitano de Arte de Nueva York, cuando acababa de terminar la misión de Morrow en México. En ella se encontraban treinta y cuatro objetos de la colección del embajador y su esposa: una pintura de Orozco, otra de Covarrubias y una de Rivera. También figuraron tres fragmentos del mural de Rivera en Cuernavaca que encargaron al pintor y los cuales llamaron mucho la atención. Durante tres semanas la exposición fue visitada por alrededor de veinticinco mil personas. La muestra se presentó en doce ciudades de Estados Unidos y se calcula que la visitaron alrededor de cuatrocientas cincuenta mil personas. Morrow declaró para el *New York Times* que había concebido esta exhibición con el propósito de “establecer lazos más estrechos y de entendimiento entre los pueblos estadounidense y mexicano dando a los primeros la oportunidad de que vean y estudien el arte de México y sus manifestaciones más importantes”. El propio diario continuó la nota diciendo que cuando se conoce el punto de vista de México “en términos de un arte que ha sido escogido con tanta sabiduría y cabalidad, las barreras tienden a caerse y crece un impulso de buenos vecinos hacia la reciprocidad”.<sup>32</sup>

## NOTAS CONCLUSIVAS

Morrow no logró resolver todos los asuntos que le confió la Casa Blanca, pero sí consiguió cambiar el tono de la relación bilateral, acercar a los vecinos e iniciar una etapa de colaboración en un momento en que la administración estadounidense se convenció de que la confrontación había fracasado y cuando el gobierno de Calles también deseaba llegar a un entendimiento. Durante su encargo, en consonancia con los vientos que soplaban en Washington, el diseño de la política exterior no se ciñó a la defensa de un grupo de inversionistas en particular —como sucedió con los petroleros durante el gobierno de Warren G. Harding y parte del de Coolidge—, sino a la conformación de ésta a partir de los intereses generales. La personalidad de Morrow, la utilización de la cultura como vehículo de acercamiento, su estrategia de tratar directamente los asuntos conflictivos con los funcionarios encargados o el propio presidente, el abandono de los largos litigios jurídicos y la búsqueda de soluciones prácticas, aceptables para ambos países, pusieron fin a las disputas y condujeron a un arreglo de los aspectos más espinosos. El viraje ocurrido durante su misión marca el preludio de la política de Buena Vecindad.

<sup>1</sup> Acervo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores (en adelante AHSRE), leg. II-7-287, tomo 1, fs. 5-6, “President hopes Morrow will heal Mexico breach”, *Baltimore Sun*, 20 de septiembre de 1927.

<sup>2</sup> VASCONCELOS, *Flama*, p. 109, y VASCONCELOS, *Memorias*, p. 767.

<sup>3</sup> Citado por FERRELL, *The Presidency*, p. 128.

<sup>4</sup> MEYER, “James R. Sheffield”, p. 242.

<sup>5</sup> FERRELL, *The Presidency*, p. 125.

<sup>6</sup> BUCHENAU, *In the Shadow*, p. 169.

<sup>7</sup> FERRELL, *The Presidency*, p. 128

<sup>8</sup> COOLIDGE, “1927. Intervention”, pp. 519 y 523.

<sup>9</sup> Carta de Aarón Sáenz a Frank Kellogg, 2 de marzo de 1927, *Boletín*, núm. 14, Fideicomiso Plutarco Elías Calles y Fernando Torreblanca / Secretaría de Educación Pública (SEP), 1993, pp. 28-30. KATZ, “El gran espía”. Entre los documentos interceptados por el espía mexicano 10B estaba, por ejemplo, una carta de Kellogg a Sheffield de febrero de 1927 en la que le decía: “Calles se ha declarado un enemigo peligroso de nuestra política latinoamericana y debemos acabar con él de todas maneras”.

<sup>10</sup> MORROW, “Who Buys Foreign Bonds?”, p. 231.

- <sup>11</sup> COLLADO, *Dwight W. Morrow*, pp. 27 y 37.
- <sup>12</sup> Dwight Morrow Papers (en adelante DMP), Morrow a John P. Morgan, 31 de agosto de 1927, serie X, rollo 5.
- <sup>13</sup> DMP, Memorando del 22 de junio de 1927, serie X, rollo 12. El memorando no tiene firma y es atribuido por Robert Freeman Smith a Arthur Bliss Lane, aunque Stephen Bodayla lo atribuye a Richard Olds, el subsecretario de Estado, el cual, según este historiador, obtuvo el visto bueno de Kellogg. SMITH, "The United States"; BODAYLA, *Financial Diplomacy*.
- <sup>14</sup> DMP, Norman Davis a Morrow, 30 de septiembre de 1927, serie X, rollo 2. Las cursivas son mías.
- <sup>15</sup> DMP, Memorando confidencial del subsecretario de Estado a Morrow, 10 de octubre de 1927, serie X, rollo 11.
- <sup>16</sup> NICOLSON, *Dwight Morrow*, pp. 162 y 165.
- <sup>17</sup> DMP, Memorando de Morrow a Kellogg, 8 de noviembre de 1927, serie X, rollo 10.
- <sup>18</sup> DMP, Morrow a Olds, 22 de noviembre de 1927, serie X, rollo 10.
- <sup>19</sup> DMP, Memorando de Morrow a Kellogg, 8 de noviembre de 1927, serie X, rollo 10.
- <sup>20</sup> COLLADO, *Dwight W. Morrow*, p. 100. La cláusula Calvo establece que las compañías extranjeras renuncian a solicitar la intervención de sus países en caso de diferendos con el gobierno.
- <sup>21</sup> DMP, Declaración del secretario Kellogg, texto recibido por teléfono, 27 de marzo de 1928, serie X, rollo 10.
- <sup>22</sup> MELZER, "The Ambassador Simpático", pp. 12-13.
- <sup>23</sup> DMP, Memorando para el embajador, *ca.* mayo de 1930, serie X, rollo 12.
- <sup>24</sup> COLLADO, *Dwight W. Morrow*, pp. 129-130.
- <sup>25</sup> COLLADO, *Dwight W. Morrow*, pp. 137-140.
- <sup>26</sup> La Convención General Especial de Reclamaciones se firmó en 1934 y la Convención General de Reclamaciones no se firmó sino hasta 1941.
- <sup>27</sup> DMP, Kellogg a Morrow, 17 de diciembre de 1927, serie X, rollo 10.
- <sup>28</sup> DMP, Borrador del memorando de Morrow a Joseph Cotton, 16 de septiembre de 1930, serie X, rollo 11.
- <sup>29</sup> DMP, declaración de Portes Gil, 21 de junio de 1929, serie X, rollo 7, y DMP, declaración del arzobispo Leopoldo Ruiz, 21 de junio de 1928, serie X, rollo 8.
- <sup>30</sup> DELPAR, *The Enormous Vogue*, pp. 52-53.
- <sup>31</sup> DMP, Rene D'Harnoncourt, *Exposición*, s. a., p. 6, serie X, rollo 5.
- <sup>32</sup> COLLADO, "Alcances de la diplomacia cultural", p. 261.

JOSEPHUS DANIELS \*

*Las expropiaciones mexicanas y el manejo de la relación bilateral (1936-1940)*

En los años treinta del siglo pasado las relaciones diplomáticas entre México y Estados Unidos estuvieron bajo fuerte presión, debido a la dificultad de compaginar fuerzas y proyectos de gran alcance y disímolos: la política estadounidense de la Buena Vecindad, dirigida a crear un clima favorable al entendimiento y la cooperación panamericanos; las corrientes de nacionalismo económico, marcadamente fuertes en México; las diferencias en las concepciones anglosajonas y mexicanas del derecho internacional, y los intereses de las empresas multinacionales estadounidenses.<sup>1</sup> Ello generó una serie de tensiones que crisparon en diferentes momentos las relaciones y amenazaron su estabilidad, aunque sin desembocar en rompimientos diplomáticos, como había ocurrido en las dos décadas anteriores.

En este ensayo se analiza la actuación del embajador Josephus Daniels en el marco de las tensiones que acompañaron las medidas de expropiación promulgadas en México durante la presidencia de Lázaro Cárdenas.<sup>2</sup> El propósito es analizar el papel desempeñado por Daniels en la gestión de estas situaciones y evaluar su labor en cuanto a modalidades y resultados. Por lo general, su papel ha sido enfatizado con base en razones ideológicas y haciendo hincapié en su desobediencia ante las instrucciones del departamento de Estado, en ocasión de la expropiación de las compañías petroleras, en marzo de 1938.<sup>3</sup> Aquí la intención es la de extender la mirada y plantear un balance de la experiencia de Daniels, por lo que atañe a preservar la estabilidad y prevenir que las tensiones escalaran hasta una crisis diplomática.

Ese propósito requiere mantener una estructura conectiva entre dos escalas muy diferentes de análisis: la naturaleza de las cuestiones ligadas a las expropiaciones y su inserción en la agenda diplomática México-Estados Unidos, por un lado, y las ideas y las acciones del embajador, por el otro. Para este propósito, es esencial identificar con precisión los temas que tomaremos en consideración y el espacio que ocuparon en la agenda diplomática, así como situar la trayectoria y la posición de Daniels en el marco de la relación bilateral. Por lo que concierne al primer aspecto (el segundo se tocará en el siguiente apartado), aunque su misión diplomática abarcó de 1933 a 1941, aquí el enfoque se restringe al ciclo de modificaciones radicales de los derechos de propiedad que se llevó a cabo en México entre 1936 y 1938, en particular, al amparo de la Ley de Expropiación de noviembre de 1936.<sup>4</sup> La referencia es al reparto agrario y la

dotación ejidal, que si bien se habían estado llevando a cabo desde la década anterior, se intensificaron a partir de dicha legislación, así como a la expropiación de la casi totalidad de las compañías petroleras (1938).<sup>5</sup> Se trató de acontecimientos que, aunque se desarrollaron con formas y lógicas diferentes, tenían muchos aspectos en común y acabaron asociándose y ocupando un espacio central en la agenda bilateral.

El ensayo se estructura en cinco secciones. En la primera se presentan la trayectoria y el perfil político de Daniels, en función de rastrear los elementos que incidieron en su inserción en la relación con México y en su actitud diplomática. En la segunda se analiza la conducta del embajador con respecto a la Ley de 1936, que constituyó una premisa clave del ciclo de expropiaciones. La tercera y la cuarta sección se enfocan en su intervención en los procesos del reparto agrario cardenista y en la expropiación de las compañías petrolíferas; la quinta sección identifica las consecuencias de su manejo diplomático de tales cuestiones.

Las fuentes documentales utilizadas para este trabajo han sido la colección *Foreign Relations of the United States* (en adelante FRUS), que contiene una selección anual de la correspondencia diplomática del departamento de Estado con sus representantes y con los representantes de las demás naciones en Estados Unidos, así como la colección *Franklin D. Roosevelt and Foreign Affairs*, en catorce volúmenes que incluyen una porción significativa del archivo de Roosevelt.<sup>6</sup>

#### PERFIL, TRAYECTORIA E IDEAS DE DANIELS

Daniels obtuvo el nombramiento de embajador sin contar con experiencia diplomática, al igual que los otros cinco personajes nombrados por Roosevelt en 1933 para ocupar puestos en las embajadas y legaciones ante otros países americanos.<sup>7</sup> Para Daniels, el contacto más cercano con el manejo de las relaciones exteriores había sido su presencia como observador de las negociaciones del Tratado de Versalles en 1919. Más insólita con respecto al perfil de los representantes diplomáticos era su edad, 71 años, que lo convertía en el diplomático más anciano de Estados Unidos en ese momento, y también entre los que habían representado a su país en México.

Por lo que atañe a su perfil cultural, es conocida la fuerte huella religiosa metodista en su personalidad, que lo hizo siempre actuar bajo criterios de gran austeridad e igualitarismo, aunque eso no fue suficiente para apartarlo de la cultura de segregacionismo racial y supremacía blanca del sur estadounidense.<sup>8</sup>

Su trayectoria política, que comenzó al calor de la campaña de William J. Bryan, en 1896, lo llevó a ser un miembro destacado del Comité Nacional del Partido Demócrata, pero su actividad profesional fue la de editor de periódicos importantes en Carolina del Norte. Bajo la presidencia de Woodrow Wilson fue secretario de Marina, coyuntura en la cual fue responsable de la ocupación militar del puerto de Veracruz como parte de la campaña de Wilson contra la dictadura de Victoriano Huerta. Daniels fue una figura prominente en los círculos demócratas sureños, y tenía relaciones de amistad y alianza política con Roosevelt, quien había sido su subordinado en la Secretaría de Marina. Una vez que el cambio político reinstaló a los demócratas en la presidencia en 1933, tras doce años de predominio republicano, Daniels mostró interés por ocupar algún cargo importante, y, puesto que no fue posible que volviera a la Secretaría de Marina, manifestó su deseo por el puesto de embajador en México.<sup>9</sup>

Es preciso entender las razones por las cuales Daniels se convirtió en el embajador del gobierno de Roosevelt en México, porque eso proporciona un elemento importante para entender su gestión. Más que la oportunidad para rectificar el legado controvertido que la ocupación de Veracruz había dejado, como alegaron algunos, su interés por regentar la embajada fue el apego por la política de la Buena Vecindad y su defensa.<sup>10</sup> Daniels la consideró una prioridad absoluta para Estados Unidos, superior a cualquier otra consideración en su política exterior, e identificó que buena parte de ella pasaba por la relación con el vecino del sur. Roosevelt concurrió en esta idea, así como el subsecretario Sumner Welles.<sup>11</sup>

Por lo que concierne a sus ideas políticas, Daniels fue un ferviente partidario del New Deal, ligado a las vertientes más redistributivas y de reforma social.<sup>12</sup> En particular, por su conexión con el movimiento populista, estaba interesado en el mundo rural y las políticas agrarias del New Deal, que interpretó como una revitalización del ideario jeffersoniano. En este sentido, celebró el tránsito de la legislación estadounidense del enfoque productivo del Agricultural Adjustment Act (1933) al de combate a la pobreza del Resettlement Administration y Farm Security Administration, en la segunda mitad de los años treinta. Éste fue el marco en el que inscribió a las reformas del cardenismo como equivalente mexicano de los desarrollos rooseveltianos, y las defendió con un tesón singular.<sup>13</sup>

Hay dos aspectos que marcaron la experiencia diplomática de Daniels, ambos ligados a modalidades comunicativas. El primero tiene que ver con el hecho de que, debido a la estrecha amistad de Daniels con Roosevelt, la comunicación

entre los dos nunca tuvo un estilo jerárquico, y se expresó siempre a través del registro confidencial de “Dear Franklin” / “Dear Chief”.<sup>14</sup> Durante su experiencia diplomática Daniels gozó de un acceso privilegiado al presidente, al que proveyó de una visión sumamente favorable de la gran mayoría de las políticas cardenistas enfatizando de manera constante la semejanza con el ideario y las medidas del New Deal. Herbert Feis, funcionario prominente del departamento de Estado, apuntó que la mirada del diplomático fue en exceso benevolente, y su tendencia fue la de aprobar y justificar prácticamente todas las decisiones del gobierno cardenista. Pero la influencia de Daniels trascendió lo individual, y tanto él como el secretario del Tesoro Henry Morgenthau Jr., gracias a sus relaciones personales con el presidente, formaron parte de un circuito decisorio con respecto a las cuestiones de México que permitió ejercer un contrapeso a la actitud del departamento de Estado, menos dispuesto a acomodar las políticas cardenistas radicales.<sup>15</sup> Friedrich Schuler, en su influyente trabajo, ha subrayado que el entendimiento entre Daniels y Roosevelt, desde el comienzo, fue que la prioridad del embajador iba a ser la de cumplir con los objetivos del presidente y de su visión política, y sólo en segundo lugar atender los del departamento de Estado.<sup>16</sup> En la presente interpretación se enfatiza que la relación privilegiada entre el embajador y el presidente se desarrolló de manera contingente, y, sobre todo, en función del manejo de las controversias ligadas a las expropiaciones cardenistas.

El segundo aspecto comunicativo, que ofrece una clave de lectura acerca de la actuación diplomática de Daniels, es que él, pese a su empatía con la realidad mexicana, no podía entender el español, ni hablado ni escrito, y tuvo que recurrir siempre a intérpretes y traductores. Ello debió haber incidido en su capacidad cognitiva y de procesamiento de la información relativa a México, y planteó también un riesgo de vulnerabilidad ante la manipulación política.<sup>17</sup>

#### PREMISA Y PUNTO DE GIRO: LA LEY DE EXPROPIACIÓN DE 1936

Cuando Daniels tomó las riendas de la embajada, el tema de las expropiaciones de predios agroganaderos volvió a generar fricciones en la relación, a raíz de la clara intención del gobierno mexicano, a partir de finales de 1934, de extinguir el *modus vivendi* acordado entre el presidente Plutarco Elías Calles y el embajador Dwight Morrow, así como de abandonar de forma definitiva la política de emitir bonos de la deuda interior (“agraria”), en compensación para todos los propietarios afectados.<sup>18</sup> Este alejamiento unilateral por parte de México fue causando creciente insatisfacción por parte del departamento de Estado, que

pidió al embajador intensificar sus conversaciones al respecto con los funcionarios mexicanos.

La gestión de Daniels ya había tenido ocasión de ocuparse de las reclamaciones de sujetos estadounidenses, ante el fracaso de las dos Comisiones, la Especial y la General, creadas por los acuerdos de Bucareli de 1923. Ante la incapacidad de éstas de llevar a cabo la tarea asignada en tiempos razonables, a comienzos de 1934 el embajador fue encargado de negociar un finiquito de la parte menor de las reclamaciones pendientes, las de la Comisión Especial. Daniels, además de suscribir el acuerdo, se encargó también de su defensa en Estados Unidos, ante las dudas del departamento de Estado y las objeciones de varios miembros de la Comisión de Relaciones Exteriores del senado.<sup>19</sup> En el arreglo negociado se estableció también que las reclamaciones por expropiaciones agrarias posteriores a 1927 se procesarían conforme a un examen conjunto entre las dos cancillerías. En consecuencia, Daniels se dedicó, de forma diligente, a comunicarles a los funcionarios mexicanos la insatisfacción del departamento de Estado y a plantear posibles soluciones. Sin embargo, no logró ningún resultado, y se enfrentó más bien a una serie de tácticas dilatorias y de resistencia pasiva por parte de la Secretaría de Relaciones, el departamento Agrario y la Secretaría de Hacienda, por ejemplo, el uso de tecnicismos, declaraciones incongruentes, el incumplimiento de los acuerdos, y maniobras de despiste, como ha mostrado de manera muy documentada el trabajo de John Dwyer.<sup>20</sup>

Una prueba de mayor alcance provino de la Ley de Expropiación, de noviembre de 1936. La ley otorgaba una gran latitud a la acción presidencial extendiendo el concepto de utilidad pública a prácticamente cualquier tipo de ámbito; no consideraba el derecho de interponer recursos legales y fijaba un plazo de hasta diez años para el pago de la indemnización, con base en el valor fiscal del bien expropiado. Constituía un conjunto de condiciones que inversionistas, empresas y propietarios vieron como potencialmente gravosas, y que también se alejaban de la interpretación que la Suprema Corte había dado, hasta ese momento, al artículo 27 constitucional. A partir de su introducción en el congreso a mediados de septiembre, el proyecto de ley fue objeto de polémicas en la prensa mexicana y reacciones negativas por parte de las organizaciones patronales, así como de varios cuerpos de juristas.<sup>21</sup> Aparentemente, Daniels no señaló el tema de inmediato al departamento de Estado, pero lo abordó en una entrevista con Cárdenas en octubre de 1936. Con base en ella, comunicó a Washington que no había razones de preocupación, puesto que el presidente le

había asegurado que la ley no estaba dirigida en contra del capital extranjero y las empresas estadounidenses, las cuales México requería y eran bienvenidas, y que, de llegar a promulgarse, la ley no se aplicaría a las “industrias privadas”. Sucesivamente, Daniels transmitió un boletín oficial del Partido Nacional Revolucionario en el cual se argumentaba que la ley era en lo esencial una actualización jurídica, para emparejarla con las disposiciones constitucionales.<sup>22</sup> La información transmitida por el embajador no convenció a los funcionarios del departamento de Estado, que detectaron el gran margen de acción expropiatoria contenido en la ley, y más bien le pidieron solicitar a Cárdenas mayores garantías de que las propiedades estadounidenses no iban a ser el blanco de las nuevas disposiciones. Ante el rechazo de Daniels, quien aseguró que la tarea era inútil, porque la ley ya se había aprobado y el presidente le había ofrecido personalmente las garantías, intervino el secretario Cordell Hull para reiterar y reforzar la instrucción.<sup>23</sup>

Al mismo tiempo, esta discusión se cruzó con la de la postura que había que adoptar ante los casos de las expropiaciones realizadas, y que no habían recibido indemnización alguna. En tal sentido, la División de Asuntos Mexicanos del departamento de Estado elaboró un memorando donde planteaba que el gobierno estadounidense no podía aceptar la expropiación de propiedades de sus ciudadanos sin compensación efectiva, y que era oportuno interponer la acción diplomática. Cuando Daniels abordó el tema en una entrevista con Cárdenas, éste más bien le pidió encarecidamente influir sobre Roosevelt para conseguir que los propietarios estadounidenses colaboraran con el reparto agrario y no se opusieran.<sup>24</sup>

La dinámica de las comunicaciones se interrumpió durante el periodo navideño de 1936, cuando el embajador volvió a Estados Unidos y aprovechó para entrevistarse con Roosevelt. Aún sin conocer el contenido de sus coloquios, parece probable que las reuniones entre los dos hayan impulsado la intervención presidencial en la cuestión. A comienzos de 1937, pese a su renuencia a ocuparse de la relación con México, Roosevelt se dirigió al departamento de Estado para rechazar de forma tajante el contenido del memorando de la División de Asuntos Mexicanos y asentar que no reflejaba la postura oficial.<sup>25</sup> En esa comunicación fijó como único criterio el que las indemnizaciones por expropiación a los estadounidenses se hicieran en igualdad de tratamiento con las de los mexicanos. Puesto que el gobierno de México estaba denegando la compensación de forma generalizada, eso equivalía a cuestionar toda la línea propugnada por el departamento de Estado. El presidente se desentendió luego

del asunto, ya que, en realidad, su objetivo primario había sido el de apuntalar la posición y la postura de Daniels. La lección resultó clara, en el sentido de que el acceso del embajador al presidente era un factor que estaba por encima del departamento de Estado. A partir de ese momento, el embajador desarrolló una autonomía progresiva con respecto a la política y las instrucciones del departamento que generó controversias y fisuras en la diplomacia estadounidense, pero, como se verá, eso causó también una serie de distorsiones en la comunicación entre los dos gobiernos.

#### LA ACELERACIÓN DEL REPARTO AGRARIO

Después de la entrada en vigor de la Ley de Expropiación, el asunto de los terrenos expropiados sin indemnización, que se venía arrastrando desde una década y media atrás, se agudizó como consecuencia de las medidas cardenistas de reparto. Entre 1936 y 1938 la masiva redistribución de tierras conllevó la expropiación de alrededor de dieciocho millones de hectáreas; de éstas, aproximadamente 1.9 millones de hectáreas correspondían a casi trescientos propietarios norteamericanos, tanto individuos como compañías, cuyas propiedades se concentraban en los estados del norte de México. El asunto constituyó uno de los problemas centrales en la agenda bilateral debido a que, ante la negativa sistemática de indemnización, el departamento de Estado, presionado por las interpelaciones de los congresistas, consideraba estos actos como confiscatorios.

En diferentes ocasiones Daniels transmitió a Washington las promesas de diferentes funcionarios mexicanos, Cárdenas incluido, de que las expropiaciones de propiedades estadounidenses se detendrían o se reembolsarían mediante un rubro presupuestario para ello. Pero se trataba esencialmente de una versión dirigida a desalentar las protestas estadounidenses, en la que confluían las tácticas mexicanas con el entusiasmo del embajador por el reparto agrario. Daniels, por lo general, reportaba a su gobierno las declaraciones que Cárdenas, Ramón Beteta y Eduardo Hay (subsecretario y secretario de Relaciones Exteriores), sus principales interlocutores, le hacían durante las entrevistas, y subrayaba siempre el gran esfuerzo que se estaba haciendo para acomodar los deseos del gobierno norteamericano. Al final, para justificar la ausencia de resultados, el argumento de Daniels era que, si bien el pago de la indemnización era deseable en abstracto, la precariedad fiscal mexicana era la causa de fuerza mayor que lo impedía: según su hipérbole, 1 millón de dólares para México equivalía a 100 millones para Estados Unidos, en términos de sacrificio

financiero.<sup>26</sup>

En el conjunto de las propiedades expropiadas a estadounidenses, además de unas cuantas empresas latifundistas situadas en el norte de México, tales como la Compañía Richardson en el Valle del Yaquí, Sonora; la Colorado River Land en el de Mexicali; la United Sugar en Sinaloa, o la Compañía Ganadera en Chihuahua, figuraba también una serie de pequeños y medianos propietarios que residía en sus predios y los trabajaba. No obstante, la diplomacia mexicana y el embajador Daniels, casi en sintonía, presentaron la situación exclusivamente como una obra de justicia social que sustraía a latifundistas poderosos, y ausentistas, para otorgar tierras a campesinos desposeídos; en las palabras de Daniels, un paso necesario para emancipar a México “del feudalismo” en el que estaba sumido a causa de las grandes haciendas.<sup>27</sup>

A partir de sus subyacentes simpatías hacia lo rural, y por influencia de Daniels, Roosevelt llegó a ver a la política agraria de Cárdenas no sólo como un esfuerzo loable por retener a la población en el campo, sino también como un factor crucial para la estabilidad política de México; este elemento se volvió cada vez más importante, en función del horizonte disruptivo del escenario internacional tras la Guerra Civil española y el ascenso de las potencias fascistas.<sup>28</sup> A su vez, Daniels les manifestó al presidente mexicano y a funcionarios como Beteta que, no obstante la presencia de conservadores en el departamento de Estado, el presidente estadounidense respaldaba los programas cardenistas.<sup>29</sup>

#### LA DIPLOMACIA DEL PETRÓLEO

Al igual que en el ámbito de las propiedades agrícolas, en el sector del petróleo el gobierno cardenista se desligó de los acuerdos informales realizados durante la presidencia de Calles, que habían mantenido un balance entre las actividades de las empresas y la intervención del Estado, y radicalizó su postura.<sup>30</sup> En una escala diferente, un proceso de radicalización política afectó también a Daniels, quien a comienzo de 1938 manifestó a Roosevelt que “mientras más viejo me hago, más radical de forma militante (*militantly radical*) me vuelvo”.<sup>31</sup> Veremos, entonces, cómo esa doble radicalización incidió en la conducción de las relaciones tras la expropiación de las empresas petroleras.

Desde mediados de 1937 se fue perfilando un enfrentamiento entre las principales empresas petroleras angloamericanas, el sindicato de trabajadores del ramo y el gobierno cardenista, como resultado de un conflicto laboral. La controversia aterrizó en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, cuyo laudo,

en diciembre de 1937, obligó a elevar los sueldos por un monto directo de 26 millones de pesos más una extensa serie de prestaciones, un conjunto de exigencias que las empresas juzgaron imposibles de cumplir, tomando en cuenta la reducción de su volumen de ganancias, y en contra del cual interpusieron un amparo en la Suprema Corte.<sup>32</sup>

Este proceso se cruzó con la negociación, en diciembre de 1937, de un convenio bilateral para la compra de plata, muy favorable para México, que gracias a éste vendía el metal blanco al Tesoro estadounidense a precios superiores a los de mercado. Debido a ello, el departamento de Estados esperó obtener a cambio algún compromiso de flexibilidad por parte de México en relación con el conflicto con las empresas petroleras. Pero el acuerdo de la plata se realizó sin contrapartidas explícitas, de manera que Hull y el departamento de Estado no disponían realmente de armas de negociación. En marzo de 1938, una vez que el fallo de la Suprema Corte resultó desfavorable para las empresas petroleras, y éstas manifestaron su resistencia a acatarlo, Cárdenas decretó de forma inmediata la expropiación de las compañías petroleras británicas y estadounidenses.<sup>33</sup>

Pero antes de situar a Daniels en ese escenario es oportuno trazar las coordenadas de la industria petrolera mexicana en el momento de la expropiación. Se trataba de un sector en gran declive productivo, tras el gran auge de 1917-1923, y en el que México era sólo un productor secundario a escala mundial (decimotavo, tras haber sido el segundo), con un promedio inferior a cuarenta millones de barriles en los años 1934-1936, equivalentes a 4% de la producción de Estados Unidos. La producción, cuya refinación se hacía por completo en México, se destinaba al uso doméstico en una proporción elevada, de 43%; la parte exportada se dirigía en dos terceras partes a los mercados europeos. La principal empresa no era estadounidense, sino la angloholandesa El Águila, controlada por el grupo Royal Dutch-Shell, que aportaba alrededor de 60% de la producción; detrás de ella, en orden de importancia estaban la Huasteca Petroleum, filial de Standard Oil de New Jersey, que aportaba 18% de las exportaciones; Sinclair, y otra decena de empresas norteamericanas con fracciones muy inferiores de mercado. Tras varios años de descenso constante, las inversiones en México representaban menos de 10% de la inversión petrolera estadounidense en el mundo.<sup>34</sup>

La expropiación, entonces, no afectaba directamente grandes intereses económicos estadounidenses, y más bien la preocupación principal de las empresas multinacionales (como Standard Oil, Sinclair y Royal Dutch-Shell)

residía en el contagio que la medida mexicana podía producir en otros países donde se concentraba un mayor volumen de inversión, como Venezuela, Colombia o incluso la región del Medio Oriente.<sup>35</sup> Además, las empresas petroleras tenían una vinculación tradicional con el Partido Republicano y no gozaban de influencias significativas en el gabinete de Roosevelt. La memoria del escándalo de Teapot Dome, de matriz republicana, por la asignación ilegal de permisos de extracción en terrenos de las reservas petroleras federales a cambio de sobornos, aún estaba fresca, y era una referencia frecuente en la discusión política.<sup>36</sup>

Esta estructura de intereses tuvo dos consecuencias. En primer lugar, que la reacción de Washington fuera moderada. De entrada, no cuestionó la decisión de expropiar y no respaldó la postura del gobierno de Londres en contra de la medida cardenista, rehusando la propuesta de una actuación conjunta angloamericana.<sup>37</sup> Y, en segundo lugar, que la intervención de Daniels tuviese más espacio y fuerza.

El departamento de Estado adoptó una postura que tenía como eje el de obtener la indemnización de las empresas en un plazo definido, y no el de revertir la decisión mexicana de expropiar y nacionalizar la industria, la cual se reconoció como derecho soberano. Por su parte, Daniels, pese a que el tema ya había sido objeto de discusiones en la prensa mexicana y estadounidense, alegó ante el departamento de Estado que el decreto de expropiación era una medida sorpresiva e imprevisible, al definirlo como *a bolt in the blue*. Se trataba de una versión poco convincente, y que, de hecho, sembró muchas dudas en Washington sobre la veracidad de la información procedente de la embajada.

En el marco de la rivalidad entre Hull y el subsecretario Sumner Welles sobre el control de la política hacia América Latina, la primera reacción estadounidense fue guiada por Welles, quien instruyó Daniels para que entregara una dura protesta verbal y volviera a Washington, pero en este caso el embajador recurrió a Hull, quien suspendió la orden.<sup>38</sup> Este último, por su parte, quiso interponer notas escritas para exigir a México que informara acerca de las modalidades de indemnización. Pero Daniels, encargado de presentarlas al gobierno mexicano, desaprobó el tono agresivo de la primera nota (la del 26 de marzo de 1938, que demandaba una respuesta a la brevedad), y lo impugnó ante Roosevelt; acto seguido, facultó a la Secretaría de Relaciones con un procedimiento del todo extraordinario para los códigos de la diplomacia, a considerar la nota como no presentada de forma oficial; adicionalmente, evadió la instrucción de regresar a Washington, para consultas.<sup>39</sup>

Posteriormente, eso le sirvió a Cárdenas para manifestar que, con respecto a la expropiación petrolera, nunca se había recibido en México una nota de protesta como tal por parte de Estados Unidos, lo que implicaba una especie de aprobación implícita; eso enfureció a Hull y al departamento de Estado, al punto de enviar una fuerte reprimenda a Daniels donde se le responsabilizaba por la grave omisión.<sup>40</sup>

Ante la postura rígida del gobierno mexicano —esto es, que la decisión de expropiar no tenía vuelta atrás—, el departamento de Estado intentó recurrir a la presión económica, lo cual resultó ser una maniobra completamente ineficaz. Las compras mensuales de plata mexicana representaron el blanco principal, y el gobierno norteamericano las suspendió en el mes de marzo. Por su parte, Cárdenas instruyó a la Secretaría de Relaciones para que movilizara al mismo embajador estadounidense en contra de esta medida lamentando que Washington quisiera vincular la compra de plata, que en la interpretación mexicana era un asunto puramente “de gobierno a gobierno”, desligado de cualquier obligación adicional, con la controversia entre empresas petroleras y gobierno de México.<sup>41</sup>

En efecto, Daniels criticó la interrupción de la adquisición de plata y consultó con el secretario del Tesoro, Morgenthau, cómo contrarrestarla; en el contexto de la rivalidad existente con el departamento de Estado, este último le dio la vuelta a la medida y desactivó el mecanismo de represalia.<sup>42</sup> Además de rehusarse a manipular el precio de la plata para inducir una depreciación, como pedía el departamento de Estado, Morgenthau asentó que la política del Tesoro debía ser la de comprar toda la plata que se ofreciera en el mercado, sin importar la procedencia. De esta forma reanudó las compras de metal mexicano en el mercado de Nueva York como parte de sus adquisiciones generales, mientras que el precio medio de la plata en 1938 no se resintió de forma drástica y disminuyó sólo 3.8% respecto al año anterior.<sup>43</sup>

Tras este episodio, Daniels trazó su política propia en relación con México, y la enunció ante Hull y Roosevelt: un propósito tan central como la Buena Vecindad no podía correr el riesgo de ser afectado por una disputa económica provocada por la prepotencia de los intereses petroleros.<sup>44</sup> Si bien ante el departamento de Estado concedió que la decisión de expropiar había sido imprudente, remarcó a Roosevelt que la responsabilidad principal recaía sobre las empresas, que contradecían la política del gobierno de Estados Unidos. Además, sostuvo que el presidente Cárdenas estaba en la mejor disposición de indemnizarlas por la expropiación. Por consiguiente, la embajada no se prestaría

a ningún tipo de maniobra o presión sobre México en favor de éstas.<sup>45</sup>

Desvanecido el instrumento de la presión económica, sin coordinación con las empresas, que pretendían la revocación del decreto, y con una creciente desconfianza con respecto al embajador, las opciones del departamento de Estado eran restringidas. De hecho, a los pocos meses, Hull expresó su frustración ante Morgenthau en estos términos: “El presidente y Daniels han hecho creer a los mexicanos que pueden seguir adelante y restregarnos todo en la cara [...] Daniels está alineado con el gobierno mexicano”.<sup>46</sup> El secretario recurrió entonces al envío de una serie de notas diplomáticas desde Washington, para reiterar la necesidad de indemnizar a las empresas, que Daniels transmitía al gobierno mexicano exclusivamente como mensajero administrativo y no político, y que fueron puntualmente refutadas por el gobierno mexicano. Ese intercambio generó una escalada de reproches mutuos, y resultó estéril o incluso contraproducente para el departamento de Estado, en cuanto que facilitó el objetivo mexicano de eludir el tema de cómo emprender el avalúo de las propiedades expropiadas. El punto de inflexión en esta secuencia se verificó en el otoño de 1938, con el abandono del sistema de las notas escritas y la adopción de un nuevo acercamiento con base en un triple desplazamiento: de sitio, atrayendo la negociación a Washington; de interlocutores, con el embajador mexicano Francisco Castillo Nájera, y de modalidades, a través de discusiones informales.<sup>47</sup>

¿A qué se debió esta reorientación de la estrategia diplomática estadounidense? Una versión la presenta como un resultado de la acción de Daniels, que en una comunicación manifestó a Roosevelt su descontento por la diplomacia de las notas de presión y sugirió cesarla, por el daño que estaba produciendo a la relación y el riesgo de vulnerar la política de Buena Vecindad.<sup>48</sup> La evidencia es escasa, y, sobre todo, no toma en cuenta que la modificación fue más profunda y diversa con respecto a la que planteaba Daniels, quien deseaba seguir actuando como filtro autónomo de la relación con el gobierno mexicano.

Parece más convincente que la nueva estrategia se haya elaborado con vistas a la Conferencia Panamericana de Lima a finales de 1938, que se vio como un momento crucial para el fortalecimiento de la política de solidaridad republicana en las Américas; ante el escenario de preparativos bélicos en Europa y en Asia, Estados Unidos no podía llegar a la Conferencia arrastrando un intercambio de tonos elevados con México. Como apuntó Hull en sus memorias: “nada hubiera sido menos propicio”. En particular, el nombramiento de Adolf Berle como subsecretario para América Latina fue relevante para enmarcar la controversia con México dentro de un escenario geopolítico más amplio.<sup>49</sup> El

primer fruto del nuevo acercamiento fue el convenio negociado en Washington en noviembre de 1938, que creaba la Comisión de Reclamaciones Agrarias, para dar solución al contencioso sobre las afectaciones de tierras, pero según nuevos y menos tortuosos procedimientos.

Por lo que se refiere a la controversia petrolera, su desenvolvimiento esencialmente tuvo un carácter descentrado con respecto a la arena diplomática. Las compañías, pese al enorme clamor levantado en Estados Unidos, no consiguieron el respaldo oficial para su campaña en contra de la decisión mexicana y en favor de una indemnización cuantiosa, e intentaron montar un embargo sobre la venta de petróleo expropiado y sobre el suministro de insumos a la industria surgida de la nacionalización. El gobierno cardenista, por su parte, dividió el frente de las empresas estadounidenses ofreciendo una conciliación rápida y privilegiada a una de ellas, Sinclair; además, aprovechó las ofertas de varios petroleros y transportistas independientes, de Estados Unidos y Gran Bretaña, para vender y comercializar el petróleo a través de canales alternativos, con lo que rebasó el boicot de las multinacionales.<sup>50</sup>

Aún más importante, en septiembre de 1939 el estallido del conflicto militar en Europa reconfiguró el escenario de las preocupaciones y prioridades estadounidenses, y de reflejo, las de México. La solución de la controversia petrolera no fue inmediata, pero se encaminó hacia su cierre, en 1941, dentro de un arreglo general de todos los puntos contenciosos.

#### UN DESENLACE: LA PROGRESIVA MARGINACIÓN DE DANIELS

Lo analizado hasta aquí atañe a la revisión de algunas facetas de la experiencia diplomática de Daniels en el interior de un material histórico conocido. Menos conocido, en cambio, es el desenlace de dicha experiencia, sobre el cual hay referencias anecdóticas y aisladas, pero que significó, en términos prácticos, la marginación del embajador en la conducción de la relación bilateral. Desde finales de 1938 hasta la conclusión de su misión, a comienzos de 1942 ya no hubo asuntos de relevancia que fueran gestionados por Daniels o bajo su supervisión. El cambio es particularmente evidente si se toman en consideración las comunicaciones incluidas en *Foreign Relations of the United States*, en donde la presencia de Daniels se redujo al mínimo a partir de 1939, pese al incremento en el volumen de la correspondencia sobre los asuntos tratados entre los dos gobiernos, y sólo es visible en cuestiones netamente secundarias. Así, el asunto de la Comisión de Reclamaciones Agrarias se definió en Washington y no pasó por sus manos; no se le informó acerca de la propuesta de arbitrar la

controversia petrolera, con la que el departamento de Estado pretendió desbloquear el *impasse* en 1939, sin lograrlo; al año siguiente, se empezó a ventilar la posibilidad de un arreglo general de las cuestiones pendientes entre México y Estados Unidos, y cuando Daniels pidió instrucciones para explorar el tema con Cárdenas, la respuesta, tardía y lacónica, fue que era mejor posponerlo para otro momento.<sup>51</sup>

Explicar las razones de este desenlace requiere profundizar en la investigación; aun así es posible identificar los principales motivos que determinaron esta alteración drástica de la posición del embajador. Si bien pudo aparecer como un castigo político, por la inobservancia o el rechazo de las instrucciones jerárquicas, eso no constituyó el elemento principal. La relación de Daniels con el departamento de Estado hizo implosión debido a la desconfianza que primó a partir de 1938, no sólo sobre su actuación, sino además sobre la información que transmitía, que empezó a ser vista como incompleta, errónea y sesgada. Un párrafo del diario de Adolf Berle, es-crito en el momento de su ingreso al departamento de Estado, es revelador:

La Embajada en México, para todo fin y propósito, no está funcionando [...] Daniels teme que cualquier información que apunte a la rudeza de la política mexicana llevaría al Departamento a asumir una postura más rígida, de manera que prohíbe a sus subordinados que se transmita. El resultado es que, en muchos temas de importancia, tenemos que recurrir a fuentes externas, en varios casos poco confiables.<sup>52</sup>

Unos cuantos meses después, Berle reforzó la crítica asentando que el problema con Daniels era que sus reportes, en vez de informar sobre la situación efectiva, reflejaban exclusivamente sus creencias.<sup>53</sup>

En esta evaluación, compartida por la mayoría de los funcionarios en el departamento de Estado, reside la clave para entender lo que ocurrió sucesivamente: el valor de Daniels para la diplomacia estadounidense se había reducido al mínimo o se había vuelto incluso negativo; sin embargo, por su cercanía con Roosevelt, no podía ser sustituido. Para compensar este problema, Hull y Welles tomaron las riendas en la conducción de la relación con México.<sup>54</sup> Pero su involucramiento cubría sólo un polo de la relación, y era preciso contar con un interlocutor mexicano para organizar un circuito diplomático alternativo al de la embajada en México. El embajador Castillo Nájera representó el polo mexicano, de manera que, a partir de finales de 1938, el grueso de la agenda bilateral se arraigó en Washington, incluyendo la negociación del acuerdo general de noviembre de 1941 mediante el cual se finiquitó gran parte de los problemas pendientes. No contamos aún con la información suficiente para

entender hasta qué punto se trató, del lado mexicano, de una decisión programada o de un proceso paulatino que acabó por consolidar una pauta de gestión de la relación diplomática.

Pero es posible señalar que el descontento con el desempeño de Daniels era compartido por el embajador mexicano, que en varias ocasiones había resentido una especie de *dumping* informativo. Lo que Daniels comunicaba, de forma invariable, al departamento de Estado —eso es, que el gobierno mexicano estaba haciendo el mayor esfuerzo por atender las instancias y las propuestas estadounidenses y que todo marchaba a la perfección en el avance progresista de la nación mexicana— en varias ocasiones entraba en conflicto con las instrucciones y la información con la que contaba Castillo Nájera, de manera que en las entrevistas de este último con los funcionarios del departamento de Estado tendía a producirse un corto circuito entre las dos versiones de la realidad, con el resultado de exponer al mexicano a las críticas de sus contrapartes. De forma significativa, Castillo Nájera externó esta situación en Washington, para puntualizar que las comunicaciones de Daniels desde México eran incorrectas y originaban una distorsión en la discusión diplomática. Además de señalar que había sido el responsable de sabotear un proyecto de acuerdo sobre el pago de la deuda exterior, apuntó que Daniels había hecho creer a Cárdenas que el gobierno de Estados Unidos no tenía objeciones con respecto a la expropiación, y puso por escrito que era falso que Cárdenas hubiese garantizado que ya no se afectaría a propiedades de estadounidenses sin indemnización, como Daniels, en cambio, había manifestado a Washington.<sup>55</sup>

## CONCLUSIONES

Al evaluar el papel de Daniels en la relación bilateral, es preciso considerar que su carácter peculiar fue el de ser, en la sustancia, un embajador dual: del gobierno de Estados Unidos, por un lado, lo cual implicaba la observancia de las instrucciones jerárquicas, y de una interpretación personal de la política de la Buena Vecindad, cuya defensa él asumió como una misión, por el otro. Aunque Daniels tuvo el respaldo del presidente Roosevelt, esta dualidad encerraba una contradicción inherente que se fue agudizando conforme crecía la radicalización de las medidas cardenistas en materia de derechos de propiedad.

El embajador trató de mantener bajo control esta contradicción mediante un manejo muy selectivo de la información que transmitía, tanto a Washington como a las contrapartes mexicanas, para minimizar o suprimir los elementos de fricción. A partir de cierto momento, eso equivalió a un filtro cognitivo e informativo, que omitía u opacaba elementos importantes, y que empezó a producir distorsiones evidentes en la relación bilateral, percibidas por los demás actores. Eso erosionó la credibilidad de Daniels y la confianza en sus palabras, que son dos aspectos clave de la interlocución diplomática, y llevó a su progresivo desplazamiento con respecto al eje de las negociaciones.

En función de eso se puede trazar un balance de la actuación de Daniels que distinga dos etapas. En la primera, que abarca hasta la expropiación petrolera y las reacciones sucesivas, el embajador fue efectivo para apuntalar la estabilidad de la relación. Eso culminó en el incidente de la nota del departamento de Estado de marzo de 1938, que él no presentó oficialmente por el temor de que produjera un rompimiento. Se trató, probablemente, de una elección beneficiosa en el largo plazo, aunque esa evaluación implica un escenario contrafactual acerca del curso de la relación del que no disponemos. Vale la pena notar, sin embargo, que figuras importantes en el departamento de Estado, tales como el subsecretario Welles y Laurence Duggan, trabajaban justamente para evitar que los intereses de las empresas petroleras dictaran el tono y el contenido de la relación bilateral. En la segunda etapa, la contribución de Daniels perdió efectividad hasta cambiar de signo, por las razones mencionadas anteriormente, y su posición central se diluyó visiblemente. Es posible asentar que las modalidades con las que Daniels proveyó estabilidad a la relación tuvieron como consecuencia la desestabilización de su papel como embajador.

\* En este texto, *estadunidense* y *norteamericano* se utilizan como sinónimos, pese a la imprecisión.

<sup>1</sup> El tema de la política de la Buena Vecindad es objeto de una literatura amplia. Para un acercamiento general, se remite a WOOD, *The Making*, y GELLMAN, *Good Neighbor*. Véase la útil síntesis de FRIEDMAN, "The Good Neighbor". La configuración de esta política se verificó durante la presidencia de Franklin D. Roosevelt, aunque abrevó en la revisión crítica de las intervenciones en América Latina realizada en los años de la administración del republicano Herbert Hoover.

<sup>2</sup> La gestión de Daniels como embajador empezó durante la presidencia de Abelardo Rodríguez, prosiguió durante la de Cárdenas e incluyó una pequeña parte de la de Manuel Ávila Camacho.

<sup>3</sup> Su clamorosa acción ha marcado la interpretación de su gestión diplomática. En un original trabajo sobre la tradición, típicamente estadounidense, de *rogue diplomacy*, caracterizada por la rebeldía abierta ante las instrucciones jerárquicas, el autor ha clasificado a Daniels como uno de sus exponentes representativos, aun sin analizar su labor. JACOBS, *Rogue Diplomats*, pp. 12-13.

<sup>4</sup> A Daniels le tocó enfrentar una serie más amplia de temas, entre los que destacan la emergencia de un nuevo conflicto entre Estado mexicano e Iglesia católica tras la imposición de la educación socialista en 1934, que tuvo repercusiones internacionales; los arreglos relativos a las Comisiones de Reclamaciones, que se mencionan más adelante, y la negociación de una serie de acuerdos menores. Las expropiaciones fueron claramente la cuestión central en la agenda durante su gestión.

<sup>5</sup> Hubo una tercera medida, la expropiación de la empresa Ferrocarriles Nacionales de México (1937), que no tuvo realmente un significado relevante para las relaciones bilaterales, pues afectaba a una empresa jurídicamente mexicana y que estaba controlada por el Estado mexicano; los tenedores de bonos, que habían dejado de recibir el pago en 1914, pensaron que incluso podía ser favorable para sus intereses.

<sup>6</sup> Entre las dos fuentes, se dispone de una abundante serie de comunicaciones de Daniels con el departamento de Estado, el presidente y funcionarios mexicanos relativas a los temas estudiados. Se ha consultado, además, la bibliografía sobre política exterior de Estados Unidos y las relaciones con México.

<sup>7</sup> GELLMAN, *Good Neighbor*, pp. 16-17. De los tres embajadores que lo antecedieron (James Sheffield, Dwight Morrow, Reuben Clark), ninguno contaba con experiencia previa en ese ámbito, aunque Clark había sido funcionario en el departamento de Estado.

<sup>8</sup> Seguimos aquí a CRAIG, *Josephus*, pp. 372-376. En los años veinte, sin embargo, Daniels fue hostil al Ku Klux Klan.

<sup>9</sup> CRONON, *Josephus*, pp. 7-8; HULL, *The Memoirs*, vol. I, p. 182.

<sup>10</sup> El secretario de Relaciones Exteriores, Puig Casauranc, alegó que el nombramiento de Daniels representaba una ventaja para México, puesto que el nuevo embajador se vería obligado a desmarcarse de todo tipo de política intervencionista. CRONON, *Josephus*, p. 19.

<sup>11</sup> Roosevelt, siendo aún gobernador de Nueva York, publicó en la revista *Foreign Affairs* una crítica del intervencionismo estadounidense en América Latina, y de la diplomacia del dólar. GELLMAN, *Good Neighbor*, p. 16, menciona al respecto la comunicación de Welles a Daniels en el momento de su nombramiento. Además, el presidente planteó el tema de la política de Buena Vecindad desde su discurso inaugural.

<sup>12</sup> CRAIG, *Josephus*. En sus memorias, el secretario de Estado Hull calificó a Daniels como “un tanto demasiado radical, para mis gustos”. HULL, *The Memoirs*, vol. I, p. 182.

<sup>13</sup> OLSSON, *Agrarian Crossings*, pp. 93-97.

<sup>14</sup> Roosevelt, como subsecretario de Marina, había sido un subordinado de Daniels.

<sup>15</sup> SUGIYAMA, “Reluctant Neighbors”, p. 33.

<sup>16</sup> SCHULER, *Mexico between*, p. 40.

<sup>17</sup> Un episodio significativo al respecto fue el áspero reproche que el secretario Cordell Hull dirigió a Daniels en 1938, cuando señaló el descuido y la imprecisión de las traducciones al inglés hechas en la embajada de las notas mexicanas. CRONON, *Josephus*, p. 221.

<sup>18</sup> Véase el ensayo de Carmen Collado en este volumen.

<sup>19</sup> Mediante este acuerdo México acabó reconociendo sólo 2.65% de los montos reclamados, con un calendario de pago en plazos largos y con intereses mínimos (1%). CRONON, *Josephus*, pp. 77-81.

<sup>20</sup> DWYER, “Diplomatic Weapons”; DWYER, “The End of U. S.”.

<sup>21</sup> Sobre la ley, véase HERNÁNDEZ CHÁVEZ, “De la economía”, pp. 322-323.

<sup>22</sup> Daniels a Hull, 9 de octubre de 1936, FRUS, 1936, V, pp. 715-716.

<sup>23</sup> Walton Moore a Daniels, 23 de noviembre de 1936, FRUS, 1936, V, pp. 723-725; Walton Moore a Hull, 3 de diciembre de 1936, FRUS, 1936, V, pp. 728-729; Daniels a Hull, 28 de noviembre de 1936, FRUS, 1936, V, pp. 725-726.

<sup>24</sup> CRONON, *Josephus*, pp. 143-144.

<sup>25</sup> Roosevelt a Walton Moore, 16 de enero de 1937, en NIXON, *Franklin D. Roosevelt*, vol. III, pp. 589-590. El presidente remarcó que la nota del departamento de Estado reflejaba el pasado de la política estadounidense, de manera que estaba completamente fuera de sintonía con el nuevo acercamiento.

<sup>26</sup> En realidad, el ingreso per cápita de Estados Unidos era alrededor de ocho veces mayor al de México, y el presupuesto federal, trece veces mayor.

<sup>27</sup> Daniels a Roosevelt, 15 de septiembre de 1938, en SCHEWE, *Franklin D. Roosevelt*, vol. XI, n. 1280.

<sup>28</sup> Sobre la influencia del escenario geopolítico, véase ESPASA, “Confluencia”.

<sup>29</sup> DWYER, “Diplomatic Weapons”.

<sup>30</sup> Desde 1936-1937 varios directivos de empresas petroleras percibieron una tendencia hacia la expropiación, a raíz de la suspensión del otorgamiento de concesiones confirmatorias de la explotación previstas por la legislación de 1928, según decían, con el objetivo de deprimir el valor de los activos de las compañías para expropiarlas más fácilmente.

<sup>31</sup> Daniels a Roosevelt, 18 de enero de 1938, confidencial, en SCHEWE, *Franklin D. Roosevelt*, vol. VIII, pp. 100-101.

<sup>32</sup> PHILIP, *Petróleo*, pp. 232-244; BROWN, “The Structure”, pp. 23-26.

- <sup>33</sup> Véase la reconstrucción de KNIGHT, “The Politics”. El proceso puede seguirse, parcialmente, a través de los documentos recopilados en Archivo Histórico Diplomático Mexicano, *La expropiación*.
- <sup>34</sup> Cálculos basados en RIPPY, *Oil*, pp. 180-181; FANNING, *American Oil*, pp. 244-246; BROWN, “The Structure”.
- <sup>35</sup> GELLMAN, *Good Neighbor*, pp. 52-56.
- <sup>36</sup> Daniels, en su calidad de secretario de Marina, se había opuesto a las presiones de los magnates petroleros para explotar las reservas federales de Teapot Dome. CRAIG, *Josephus*, p. 379.
- <sup>37</sup> RANDALL, *United States*, pp. 100-103. JAYNE, *Oil*, pp. 65-99. Gran Bretaña y México rompieron relaciones diplomáticas en 1938.
- <sup>38</sup> SCHULER, *Mexico between*, pp. 118-119.
- <sup>39</sup> CRONON, *Josephus*, pp. 193-197; MEYER, “Josephus Daniels”, pp. 261-262. Daniels a Hull, 27 de marzo de 1938, FRUS, 1938, V, p. 735.
- <sup>40</sup> Hull a Daniels, 21 de julio de 1938, FRUS, 1938, V, p. 756.
- <sup>41</sup> CÁRDENAS, *Obras. Apuntes*, t. I, p. 382; RIGUZZI, *¿Reciprocidad imposible?*, pp. 269-284.
- <sup>42</sup> CRONON, *Josephus*, pp. 198-201.
- <sup>43</sup> EVEREST, *Morgenthau*, pp. 91-92. Lo que se alteró para México fue el calendario en la venta de su plata, pero eso no significó un cierre del mercado; no hubo ni un embargo ni un descenso importante del precio. RIGUZZI, “Política monetaria”, pp. 150-152.
- <sup>44</sup> WOOD, *The Making*, pp. 208-209.
- <sup>45</sup> CRONON, *Josephus*, p. 185. Daniels a Roosevelt, personal, 4 de junio de 1938, y Daniels a Roosevelt, 2 de julio de 1938, en SCHEWE, *Franklin D. Roosevelt*, vol. X, pp. 204-205 y 357.
- <sup>46</sup> Citado en EVEREST, *Morgenthau*, p. 97.
- <sup>47</sup> Castillo Nájera se había encargado de la embajada en Washington desde febrero de 1935.
- <sup>48</sup> WOOD, *The Making*, pp. 237-238.
- <sup>49</sup> HULL, *The Memoirs*, vol. I, p. 610. SCHWARZ, *Liberal*, pp. 125-127. Acerca del nexo entre relaciones mexicano-estadunidenses y la Conferencia de Lima, véase la puntual interpretación de CARRILLO REVELES, “México en la Unión”, pp. 332-338.
- <sup>50</sup> RIPPY, *Oil*, pp. 258-260.
- <sup>51</sup> WOOD, *The Making*, pp. 217-218; CRONON, *Josephus*, pp. 250-251; Hull a Daniels, 23 de marzo de 1940, FRUS, 1940, V, pp. 1040-1041.
- <sup>52</sup> BERLE, *Navigating*, p. 185. El párrafo corresponde al diario del 19 de septiembre de 1938.
- <sup>53</sup> GELLMAN, *Good Neighbor*, p. 52. Raymond Moley, exasesor de Roosevelt y exfuncionario del departamento de Estado, expresó una crítica análoga a la que Daniels reaccionó acusándolo ante el

presidente de estar coludido con las compañías petrolíferas. Daniels a Roosevelt, personal, 14 de septiembre de 1937, en SCHEWE, *Franklin D. Roosevelt*, vol. VI, pp. 464-467.

<sup>54</sup> BERLE, *Navigating*, p. 185.

<sup>55</sup> CRONON, *Josephus*, p. 188; Memorando de Sumner Welles, 21 de marzo de 1938, FRUS, 1938, V, pp. 729-731. Beteta a Daniels, 3 de abril de 1940, con transcripción de una nota de Castillo Nájera, FRUS, 1940, V, p. 954. En su estudio, Cronon acusó con cierta vehemencia a Castillo Nájera de tejer intrigas contra Daniels para congraciarse con el departamento de Estado. CRONON, *Josephus*, pp. 120 y 188. Como se vio, en juego había cuestiones más profundas.

EL EMBAJADOR GEORGE S. MESSERSMITH

*La colaboración México-Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial*

George S. Messersmith llegó a México menos de tres meses después de la entrada de Estados Unidos a la Segunda Guerra Mundial. Al concluir la guerra en 1945, este país saldría como líder de las naciones victoriosas, poseedor único de armas atómicas y con una economía modernizada y fortalecida, para convertirse, más adelante, en una de las dos superpotencias del naciente sistema internacional bipolar. La guerra dio lugar a un cambio sustantivo en las relaciones de México con Estados Unidos, y una muestra simbólica del inicio de una nueva época fue la breve visita de Franklin D. Roosevelt a Monterrey en abril de 1942, la primera de un mandatario estadounidense a una ciudad del interior del país; Manuel Ávila Camacho, a su vez, lo acompañó de regreso hasta la población de Corpus Christi, en Texas. El conflicto bélico provocó numerosos problemas para México, pero también le abrió oportunidades, comenzando por una mayor capacidad de negociación con su vecino del norte, que procuró aprovechar lo más posible. Posteriormente, por su ubicación, formó parte del perímetro de seguridad considerado vital por los Estados Unidos y se integró al bloque occidental, encabezado por este último.

Los vínculos económicos de México con su vecino del norte, que aumentaron notablemente durante la guerra, se mantuvieron en los siguientes decenios, en especial en los renglones de comercio e inversión, lo mismo que en el de seguridad, no así en el militar. En el ámbito político interno, la guerra favoreció el llamado gubernamental a la unidad nacional, en particular entre las élites políticas mexicanas, polarizadas en esos momentos, lo que alentó un fuerte avance en la búsqueda de la paz dentro del país.<sup>1</sup> También tuvo como consecuencia otros cambios significativos internos en lo económico y lo político, entre los que podemos destacar el fuerte impulso a la industrialización.

Menos de un mes antes del ataque japonés a Pearl Harbor, los dos vecinos habían suscrito los acuerdos intergubernamentales que establecieron canales para resolver una serie de problemas entre ambos, algunos de los cuales venían desde el siglo XIX, como la deuda externa de México, y otros más recientes, como la expropiación mexicana del petróleo. La negociación de estos acuerdos había sido una de las últimas tareas de envergadura en las que estuvo involucrado el embajador saliente, Josephus Daniels, personaje crucial en el manejo de las relaciones entre ambas naciones durante el decenio de 1930, aunque no queda claro de quién fue la iniciativa.<sup>2</sup> Las negociaciones llevaron muchos meses y no

fue casual que se firmaran antes del ataque que diera paso a la inmediata declaración de guerra de Estados Unidos a Japón.<sup>3</sup> Esos acuerdos sentaron también las bases para la cooperación bilateral en muchos terrenos, considerada por el gobierno estadounidense imprescindible para enfrentar exitosamente el reto bélico, comenzando con la prevención de un ataque a su territorio desde suelo mexicano. Si bien tal temor se redujo a partir de 1943, no dejaron de preocuparle posibles incursiones de fuerzas enemigas desde las costas mexicanas del oeste y del Golfo de México. Igualmente importante es que su firma, a la que se dio amplia publicidad en México, favoreció la difícil tarea del gobierno de lograr la aceptación de esa colaboración bilateral por sectores clave de la población mexicana, que la veían con reticencia o estaban decididamente opuestos a ésta.

Messersmith, el nuevo embajador estadounidense, tuvo como tareas inmediatas la de participar en la puesta en marcha de esos acuerdos y la de ampliar los renglones de la colaboración bilateral.<sup>4</sup> Destacaron, entre estos últimos, asegurar el flujo hacia Estados Unidos de un volumen creciente de productos alimenticios y mineros, entre otros, para el esfuerzo de guerra y apoyar a México en la adquisición de numerosos bienes difíciles de conseguir en el mercado vecino por los estrictos controles estadounidenses a la venta y la exportación. La posibilidad de obtener esos productos era necesaria considerando la pérdida de los mercados tradicionales —Europa o Japón— donde se conseguían. Una segunda tarea de gran importancia fue obtener la aceptación del gobierno de Ávila Camacho de que se enviaran trabajadores para sustituir a los miles de estadounidenses que se incorporaron al ejército de su país. Esto también tendría un papel menor, aunque de creciente importancia, en lo que concierne a la colaboración bilateral en el ámbito militar.

Otra tarea relevante fue la de contribuir al esfuerzo de funcionarios del departamento de Estado para modificar el fuerte antinorteamericanismo de algunos sectores de la población mexicana y aumentar el apoyo a la causa de los aliados en el conflicto bélico. Cabe mencionar que durante el decenio previo México había roto relaciones diplomáticas con dos de ellos: Gran Bretaña y la Unión Soviética.<sup>5</sup> Junto con esas tareas, se encontraban las de seguir con cuidado e informar a las autoridades de su país sobre los muy diversos acontecimientos —políticos, económicos y sociales— en México. Lo hacía, como era su estilo, mediante largas y minuciosas comunicaciones. Una última labor, de gran importancia, fue la de estimular al gobierno mexicano para que tuviera un papel activo en la promoción del apoyo a los aliados por los países latinoamericanos,

algunos de ellos titubeantes en cuanto a la posición que asumirían. Hacia el final de la guerra, a sus actividades se sumó la de contribuir en la definición de las bases de la cooperación de los países de América Latina para la protección del hemisferio americano una vez que terminara el conflicto bélico. Tampoco hizo a un lado el intento de influir, al menos por un tiempo, en la sucesión presidencial en México.

En este capítulo, por razones de espacio, nos centraremos en el papel del embajador Messersmith en la colaboración bilateral durante la coyuntura bélica. Seleccionamos esta colaboración no sólo porque fue una de las tareas más importantes, o posiblemente la más importante, que se le asignó, sino también con la intención de subrayar un ejemplo del amplio apoyo que desde hace varios decenios y, en distintos momentos, ha ofrecido México a Estados Unidos en cuanto para la protección de su seguridad territorial. Aquí consideramos útil mencionar, no obstante, que si bien Messersmith alentó siempre al canciller mexicano, Ezequiel Padilla, a fomentar la defensa colectiva del continente, cuando los latinoamericanos propusieron una reunión con el fin de tomar una posición común para la creación de las organizaciones internacionales de la posguerra convocando para ello a la denominada Conferencia de Chapultepec en 1945, la instrucción recibida del embajador fue tratar de acotar su agenda.<sup>6</sup> En aquel momento, el departamento de Estado y, en general, el gobierno estadounidense optaban por una organización mundial y no estaban interesados en la creación o el fortalecimiento de organismos regionales.<sup>7</sup>

Con una larga carrera en el servicio diplomático de su país iniciada en 1914, Messersmith había sido cónsul en Bélgica, Luxemburgo, Argentina y Alemania. Trabajó algunos años en las oficinas del departamento de Estado, en Foggy Bottom, como secretario adjunto, para luego encabezar de manera exitosa la embajada estadounidense en Cuba durante poco más de un año.<sup>8</sup> Fue reconocido por su habilidad, durante su adscripción en Berlín, para anticipar los riesgos que representaba el nacionalsocialismo, y luego por su profundo antinazismo. También se sabía de su disposición en favor de que Estados Unidos otorgara refugio a judíos alemanes, posición que no compartían otros altos funcionarios del departamento de Estado. En cambio, se sumó a varios de éstos en su oposición, a la postre infructuosa, a operaciones encubiertas estadounidenses en América Latina.<sup>9</sup> Según algunos medios impresos, en ese momento se le consideraba uno de los mejores diplomáticos de carrera, y se le calificaba a la vez de “enérgico, escéptico y pedante”.<sup>10</sup> Parco en el hablar, sobre todo en público, en ocasiones podía tener actitudes despectivas.

Algunos autores han señalado que el nuevo embajador pertenecía al grupo dentro del departamento de Estado que desde los años treinta apoyaba un trato suave hacia los países latinoamericanos, tanto en lo que se refería a asuntos bilaterales pendientes como, posteriormente, respecto a su posición frente al conflicto bélico. Los primeros, denominados “latinoamericanistas”, continuaban con la línea de no intervención y no interferencia atribuida a la “política de Buena Vecindad”, impulsada desde varios años antes por el presidente Roosevelt; los segundos, los “internacionalistas”, favorecían las presiones y represalias políticas y económicas a aquellos países renuentes a adherirse a su agenda, e impulsaban una visión global y no regional cada vez con más fuerza. Subrayaban que en esos momentos el objetivo central debía ser la unidad de los aliados para vencer al Eje.<sup>11</sup> En el primer grupo destacaba Sumner Welles, subsecretario de Estado para América Latina, mientras que Cordell Hull tendía a apoyar al segundo.<sup>12</sup> A la salida de ambos del departamento de Estado, uno y otro grupo estarían encabezados por Nelson Rockefeller y Edward R. Stettinius.<sup>13</sup>

Es posible que la adhesión de Messersmith a aquellos que favorecían el mantenimiento de una política de Buena Vecindad influyera en la selección del embajador, que se atribuye a Roosevelt. Durante su estancia en México, el nuevo embajador ocasionalmente se comunicaba por escrito con el mandatario estadounidense y se reunía con él durante sus viajes a Washington. No se aprecia, sin embargo, una cercanía con Roosevelt similar a la que había tenido su predecesor. Probablemente el nombramiento de un embajador de carrera, a diferencia de Daniels, fue bien visto y apoyado por el departamento de Estado, cuyas líneas de mando fueron escrupulosamente respetadas por el diplomático durante su estancia en México.

#### MESSERSMITH Y LA COLABORACIÓN BILATERAL: EL ACERCAMIENTO A LOS ALTOS FUNCIONARIOS MEXICANOS

A sabiendas de que no todos los políticos y funcionarios mexicanos de alto nivel veían con buenos ojos un acercamiento muy estrecho con el país vecino del norte ni convertir a México en un aliado suyo después de años de relaciones con altas y bajas pronunciadas, Messersmith procuró, de entrada, acercarse lo más posible a aquellos altos funcionarios mexicanos que expresaban mayor disposición a la colaboración bilateral, comenzando con el propio presidente Manuel Ávila Camacho y el canciller Ezequiel Padilla. Los encuentros con ambos fueron cada vez más frecuentes e incluyeron reuniones oficiales e informales. Más aún, hizo reiterados esfuerzos por fortalecer la visión en Washington de un presidente y

un canciller mexicanos que claramente apoyaban la colaboración bilateral. Más tarde, apoyaría decididamente los esfuerzos de Padilla para convertirse en el candidato a la presidencia en las elecciones de 1946.

En cambio, Messersmith mantuvo e, incluso, gradualmente acrecentó la distancia respecto a quienes, consideraba, tenían una posición menos favorable a la colaboración bilateral o simplemente preferían y podían mantener contacto directo con sus congéneres en Washington, como el secretario de Hacienda, Eduardo Suárez. Sucedió lo mismo con Miguel Alemán, secretario de Gobernación, a quien veía como el principal rival del canciller en sus pretensiones electorales. Así, mientras elogiaba a Padilla ante los funcionarios del departamento de Estado por su apoyo a la cooperación bilateral, con frecuencia les atribuía reticencia en el mismo sentido a personajes como el general Cárdenas y Suárez, y en más de una ocasión sugirió que Miguel Alemán tenía simpatías pronazis.<sup>14</sup> En México eran frecuentes las declaraciones públicas del diplomático en las que subrayaba que Padilla era quien lograba un trato favorable de Washington a las peticiones mexicanas.

Si bien desde fines de los años treinta muchos de los temas bilaterales los trataban los funcionarios estadounidenses con la embajada mexicana en Washington, a cargo de Francisco Castillo Nájera desde 1935, con el avance de la guerra se hizo cada vez más frecuente la visita a México de delegaciones de las fuerzas armadas y otras dependencias del gobierno estadounidense para discutir directamente con sus homólogos mexicanos diversos asuntos de la cooperación bilateral. En otras ocasiones éstos viajaban a Washington con el mismo propósito. A los menos conocedores de la historia de las relaciones entre los dos países, Messersmith les subrayaba la sensibilidad mexicana a ciertos temas por su impacto político interno, conocimiento que compartía con algunos de los funcionarios del departamento de Estado. Cuando consideraba que las negociaciones sobre determinada cuestión tendrían este tipo de repercusiones, pedía que se mantuvieran en secreto.

En muchas ocasiones le correspondió al embajador solicitarle al presidente mexicano los apoyos que pretendía su gobierno, o la adopción de políticas o iniciativas internas que deseaba. En varios casos tuvo éxito, pero también encontró cierta oposición o una franca negativa, en especial respecto a la modificación de algunas disposiciones gubernamentales mexicanas en materia económica. De igual forma, Messersmith presentó peticiones de Ávila Camacho a las autoridades de Washington. Con frecuencia abogó en favor de las solicitudes mexicanas, incluso acudiendo al mandatario estadounidense cuando

no encontraba receptividad en el departamento de Estado, si bien una que otra vez sugirió oponerse a ellas.

Si bien el diplomático normalmente se apresuró a cumplir con diligencia las instrucciones de Washington, vale la pena resaltar aquí un tema en el que mostró clara oposición a que la embajada se encargara de las negociaciones alegando que no se tenía la capacidad para ello.<sup>15</sup> Éste fue el reparto de las aguas fronterizas compartidas entre los dos países, sobre el cual se llegó a un tratado a finales de 1944, instrumento que durante varios sexenios no había podido firmarse. En este asunto, el aumento de la capacidad de negociación de México fue evidente, ya que los términos del tratado le fueron más favorables de lo que hasta entonces le había ofrecido el país vecino. Ante su reiterado rechazo tanto de las entidades federativas estadounidenses que compartían el líquido como de algunas dependencias del gobierno federal, el presidente Roosevelt decidió que debían prevalecer los intereses nacionales en la política exterior.<sup>16</sup> Aquí hay que destacar que Messersmith participó en Washington en las audiencias del congreso para apoyar el tratado.<sup>17</sup>

Más adelante se mencionarán con más detalle algunos ejemplos de las intervenciones del diplomático y sus resultados en relación con temas importantes de la amplísima agenda bilateral, entre los cuales están, por ejemplo, la firma de un tratado comercial; la promoción y la protección de la inversión estadounidense en México, en especial en los sectores manufacturero y de servicios, y el mejoramiento del sistema ferroviario mexicano. Algunos de los cambios producidos por esa colaboración fueron temporales; otros establecieron nuevas pautas en las relaciones entre los dos países después de la coyuntura bélica.

#### EL ESTÍMULO A UN CAMBIO DE ACTITUD ENTRE LA POBLACIÓN MEXICANA

Tarea paralela de gran importancia para la embajada estadounidense fue contribuir a los esfuerzos de Washington de lograr y aumentar el apoyo de la población mexicana a la cooperación bilateral y a la causa aliada. Los diplomáticos estadounidenses conocían el fuerte antinorteamericanismo que prevalecía en amplios sectores tanto de las izquierdas como de las derechas en este país, así como el progermanismo que caracterizaba a algunas regiones.<sup>18</sup> También percibían el escaso interés o la franca oposición de gran parte de la población mexicana a participar de alguna forma en una guerra que veían como algo lejano, ajeno a los intereses del país.

El gobierno estadounidense observó actitudes parecidas en varios otros países

latinoamericanos, por lo que dio inicio a una intensa campaña de propaganda en toda América Latina para alentar el panamericanismo y el apoyo a los aliados, que desde Washington dirigió Nelson Rockefeller y que contó con la participación decidida de varias empresas estadounidenses. Con ella se buscaba contrarrestar la fuerte propaganda que desde los años treinta llevaban a cabo agentes o simpatizantes de Alemania. Al frente de la Oficina del Coordinador de Asuntos Interamericanos (OIAA, por sus siglas en inglés), el magnate estadounidense puso en marcha un amplio programa que procuró no sólo dar cuenta de los avances de las fuerzas aliadas en la guerra, sino además promover la democracia y la forma de vida estadounidense. Integrada por divisiones de cinematografía, radio e impresos, y apoyándose en varias empresas privadas con intereses en América Latina, la OIAA produjo una serie de películas, cortos, programas de radio, panfletos y carteles que distribuyó asiduamente en toda la región.<sup>19</sup>

Aunque al plantearse la creación de la institución antecesora de la OIAA a fines de los años treinta varios funcionarios del departamento de Estado, entre ellos Messersmith, se opusieron a ello, terminaron por apoyar sus labores una vez que el propio presidente Roosevelt ordenó que todas las dependencias gubernamentales estadounidenses canalizaran recursos a la OIAA.<sup>20</sup>

La campaña dirigida por esta institución fue especialmente intensa en México, y buscó llegar, aunque con menos éxito del esperado, a los rincones más apartados del país.<sup>21</sup> Esa agencia, además de distribuir propaganda diseñada para América Latina, produjo una serie de materiales exclusivos para México. A pesar de la reticencia de Messersmith, que consideraba que al departamento de Estado le correspondían los programas culturales e informativos de su país, en una que otra ocasión participó él mismo en sus actividades, en tanto que otros miembros de la embajada las apoyaron de forma asidua.<sup>22</sup>

La OIAA también colaboró con las oficinas gubernamentales mexicanas que elaboraban su propia propaganda, las cuales estuvieron primero a cargo de la Secretaría de Gobernación y, luego, de la de Educación. Esta propaganda, a diferencia de la estadounidense, se concentró en estimular la producción y, en general, a proyectar la industrialización como el futuro deseable para el país.<sup>23</sup> Los grandes periódicos mexicanos también recibieron fuerte apoyo de Washington, comenzando con un trato privilegiado en materia de suministro de papel, producto muy controlado en el país vecino. Asimismo, se recibió un trato preferente en la provisión de algunos materiales para la XEW, la radiodifusora con más audiencia en México.

El desarrollo de la guerra cubierto por la campaña propagandística, en particular la invasión alemana de Francia y luego de la Unión Soviética, no fue bien visto por amplios segmentos, ya fuera de las derechas o las izquierdas mexicanas. Se amplió la simpatía en el país por la causa aliada, igual que por la creciente colaboración con Estados Unidos.<sup>24</sup> Lo mismo sucedió cuando México declaró el “estado de guerra”, que no la guerra, a raíz del hundimiento de barcos mexicanos por submarinos alemanes, lo cual generó una intensa, aunque poco duradera, “oleada de patriotismo”, entusiasmo que también se dio con el envío del Escuadrón 201 mexicano al frente de batalla.

Sin embargo, continuaron publicándose periódicos medianos y pequeños en México que criticaban en forma acerba esa colaboración; algunos no ocultaban su progermanismo. Encontraron terreno fértil en sectores más amplios cuando la exportación masiva de varios productos mexicanos hacia el país vecino propició la escasez interna y dio un fuerte estímulo a la inflación. También ocasionaron disgustos frente a algunas medidas solicitadas por Estados Unidos, como la aceptación de las “listas negras” de bienes de nacionales de países del Eje, que llevaban, entre otras medidas, a su embargo. Destacaban entre esas empresas las farmacéuticas, por lo que muchos mexicanos atribuyeron aquella medida al deseo de impulsar la inversión estadounidense en México, que, en ausencia de la proveniente de otros países, pasó a representar un alto porcentaje de la total. La concentración de alemanes y algunos japoneses en poblaciones lejanas a las fronteras mexicanas, como Perote, Veracruz, no dejó de molestar a otros. Messersmith se convirtió en el blanco de muchas de esas críticas, mismas que la embajada trató de contrarrestar dando amplia publicidad a los apoyos que su gobierno otorgaba al país.

El embajador hizo también esfuerzos para que la prensa estadounidense hablara de la colaboración en distintos rubros que México prestaba a su vecino. Algunos periódicos nacionales e, incluso, locales en ocasiones recogieron sus declaraciones sobre la provisión de alimentos y otros bienes estratégicos de México como muestra de su labor en favor de los aliados y de la buena relación entre los dos países.<sup>25</sup> Posteriormente también publicaron sus declaraciones sobre otros temas, como el envío de miles de trabajadores mexicanos para laborar en los campos agrícolas de varias entidades estadounidenses, así como el de cincuenta mil mexicanos para trabajar en minas y ferrocarriles.<sup>26</sup>

#### LA COLABORACIÓN MILITAR MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

Messersmith llegó a México cuando ya habían avanzado las negociaciones para

la colaboración en el terreno militar entre los dos países, que el gobierno mexicano públicamente encuadró desde meses antes en el marco “de la defensa colectiva del continente”. Al recibir los primeros sondeos estadounidenses sobre la posibilidad de esa colaboración en la primavera de 1940, los funcionarios mexicanos intentaron ganar tiempo, pero pronto vino la aceptación pública a participar en la misma. En octubre de ese año, según informó el embajador Daniels, Agustín Castro, secretario de la Defensa Nacional, había declarado públicamente que, en el caso de una guerra extranjera, México no sólo usaría sus recursos en la defensa de su propio país, sino que contribuiría a la defensa colectiva del continente. Paralelamente, el secretario había negado los rumores sobre un acuerdo entre Estados Unidos y México para el establecimiento de bases aéreas y navales en territorio mexicano para ser usadas por el ejército estadounidense, aunque añadió que su gobierno estaba estudiando la posibilidad de establecer esas bases para el uso del ejército mexicano.<sup>27</sup>

A partir de Pearl Harbor, el gobierno mexicano pública y claramente expresó su disposición a evitar cualquier ataque desde su territorio al país vecino, esto es, contribuir decididamente a su seguridad. Al mismo tiempo, procuró subrayar que esa tarea debería quedar en manos del ejército mexicano y que la colaboración militar tendría sus límites. Siendo el temor inmediato un ataque japonés a las costas estadounidenses del Pacífico, en enero de 1942 a Lázaro Cárdenas se le nombró comandante de la Región Militar del Pacífico, encargado de la defensa de las costas mexicanas en esa zona. El expresidente pronto empezó las negociaciones, en ocasiones tensas, con el general John I. de Witt, responsable de la región en territorio estadounidense.<sup>28</sup> De manera paralela, se iniciaron negociaciones para la elaboración de un Plan de Defensa Conjunta, rápidamente acotado por el acuerdo de las partes, que se asignaron a la Comisión México-Norteamericana de Defensa Conjunta, creada en ese mismo mes, la cual tuvo también a su cargo el manejo de un Acuerdo de Préstamos y Arriendos, que incluía el envío a México de armamento y equipo estadounidenses. Esta Comisión sesionó en Washington y en representación de México quedó, desde el verano de 1942, Castillo Nájera, político cercano a Cárdenas, quien al dejar la embajada en Washington se reincorporó al servicio activo con el grado de general.

Conforme avanzó la guerra y creció la necesidad estadounidense de proteger no sólo las costas del Golfo de México, sino también el Canal de Panamá, al adherirse el gobierno mexicano a la Carta y luego, al Pacto del Atlántico, y a partir de la declaración del estado de guerra, el gobierno de México fue cediendo

a las peticiones estadounidenses, tanto en lo referente a sobrevuelos de sus aviones sobre territorio mexicano como a la llegada de barcos y aviones del país vecino en su tránsito hacia el canal. Se mantuvo la negativa al establecimiento de bases o al despliegue de fuertes contingentes de soldados estadounidenses en territorio mexicano, pero se colaboró en la prevención de infiltraciones y sabotajes de partidarios o agentes de países del Eje desde la frontera sur, especialmente en las zonas costeras del oeste y del este. Las autoridades mexicanas también toleraron y en unas cuantas ocasiones colaboraron con el Buró Federal de Investigaciones (FBI, por sus siglas en inglés) en su tarea de contraespionaje en nuestro país.<sup>29</sup>

Involucrado gradualmente en las discusiones sobre colaboración militar, correspondió a Messersmith informar directamente a Roosevelt del cambio de actitud de altos mandos militares mexicanos, en particular de las generaciones más jóvenes, hacia la guerra. Le señaló que el presidente Ávila Camacho le había mencionado que varios oficiales de alto rango de su país le habían sugerido alentar a otros países latinoamericanos a enviar tropas al frente de batalla, sugerencia que estaba considerando.<sup>30</sup> A partir de ese momento discutió con frecuencia con el mandatario de México sobre las posibilidades de participación de tropas mexicanas en el conflicto.<sup>31</sup>

A principios de 1944 le correspondió también discutir directamente con Roosevelt la conveniencia y la posibilidad de que algunas unidades de combate mexicanas fueran a uno o más frentes, atribuyendo el deseo creciente de hacerlo no sólo a Ávila Camacho, sino a un grupo de militares mexicanos.<sup>32</sup> Tras este cambio, se vislumbraba además de la pretensión de éstos de modernizar las fuerzas armadas, el deseo del gobierno civil de estar en la mesa de los vencedores, dado que se perfilaba que serían los aliados. Messersmith opinó favorablemente sobre este asunto; de hecho, insistió algún tiempo en que esas negociaciones quedaran a cargo de la embajada. La propuesta finalmente se concretó con el envío al frente del Pacífico de un escuadrón de la fuerza aérea mexicana, el 201, después de su entrenamiento en territorio estadounidense, algunos meses antes del fin del conflicto en esa zona. Como era su costumbre, Messersmith acompañó continuamente a mandos militares estadounidenses que discutieron con oficiales de la Secretaría de la Defensa los detalles del envío del escuadrón a entrenarse a Estados Unidos.<sup>33</sup> No fue este puñado de mexicanos el único que participó directamente en el conflicto bélico. También lo hicieron muchos otros miles residentes en Estados Unidos, con cifras que varían de quince mil a doscientos mil.<sup>34</sup>

## EL APROVISIONAMIENTO DE PRODUCTOS ESTRATÉGICOS Y DE PRIMERA NECESIDAD

Muy poco después de su llegada a México, Messersmith tuvo a su cargo presentar directamente a Ávila Camacho la propuesta de Washington sobre compras de la producción o cosechas completas de algunos bienes mexicanos que en tiempos bélicos adquirieron el carácter de estratégicos, como el hule y algunos minerales y alimentos, además de ofrecer apoyo estadounidense para aumentar su producción.<sup>35</sup> La respuesta mexicana inicial, expresada por el subsecretario de Hacienda Ramón Beteta, había sido negativa.<sup>36</sup> Su petición fue aceptada y se llegó a un primer contrato relativo al hule con una empresa estadounidense en septiembre de 1942, patrón que se siguió con las compras posteriores.

Lo mismo que en los contratos del mismo tipo con otros países latinoamericanos, la orden directa de Cordell Hull fue que no se les diera amplia publicidad, para evitar reacciones contrarias entre la población.<sup>37</sup> De hecho, la venta de producciones completas o con una reserva pequeña para consumo interno dio lugar a la escasez de varios bienes y el aumento de los precios en México. No faltaron muestras de disgusto y acusaciones en periódicos directamente en contra de Messersmith. La escasez fue particularmente grave en 1943 y 1944. El embajador trató de contrarrestar esas críticas gestionando en alguna ocasión, directamente con el mandatario estadounidense, el rápido envío de emergencia de productos como maíz y trigo a México.<sup>38</sup> Otras veces insistió ante el departamento de Estado en que México debía recibir un trato especial, como el que se le otorgaba a Canadá, en el aprovisionamiento de bienes por el hecho de compartir extensas fronteras con su país.<sup>39</sup>

Las dificultades para obtener una amplia variedad de productos en el mercado estadounidense, considerando los controles a la exportación, provocaron críticas aún más severas, tanto de la población como del gobierno mexicanos. Debido a la pérdida de los mercados europeos y el japonés, que hasta antes del conflicto bélico representaban un poco más de la mitad del comercio mexicano, fue creciente la escasez de insumos para la industria, de maquinaria y equipo y de una amplia gama de bienes de consumo inmediato. El gobierno mexicano vio así frustradas sus ambiciones de modernizar y ampliar rápidamente sus instalaciones industriales —sometidas a un uso intenso por la necesidad de surtir el mercado—. <sup>40</sup> Querían aprovecharse las cuantiosas divisas que llegaban al país.

Para contrarrestar las críticas públicas, Messersmith subrayó con frecuencia

que México recibía un mejor trato en el suministro de muchos productos que otros países latinoamericanos. Ciertamente es que la provisión de bienes industriales, facilitada también por la comunicación terrestre entre ambos países, fue mayor que la que recibió la gran mayoría de los latinoamericanos, pero estuvo lejos de cumplir con las expectativas del gobierno mexicano.

#### LOS ACUERDOS SOBRE “BRACEROS”

A mediados de 1942 Messersmith recibió instrucciones de hablar con el canciller mexicano sobre la posibilidad del envío de trabajadores mexicanos hacia algunas regiones agrícolas estadounidenses (California, Idaho y Montana). Al parecer ya se había hecho un sondeo del tema con miembros de la embajada de México en Washington, el cual indicaba cierta renuencia a aceptar la propuesta. Los funcionarios del departamento de Estado no parecían entusiasmados con esa solicitud, a sabiendas de que el gobierno mexicano temía una devolución masiva de los trabajadores al finalizar el conflicto bélico, como había sucedido durante la depresión mundial, y de que también resentía el trato discriminatorio que recibían en algunos estados del país vecino. Aunque de las instrucciones se desprende que en el departamento de Estado se prefería que otras dependencias de su gobierno negociaran el tema, entre ellas el departamento de Agricultura, se instruyó a Messersmith que le mencionara a Padilla la voluntad existente para elaborar un programa que ofreciera garantías a fin de evitar esas dificultades.<sup>41</sup> Con reticencia y bajo ciertas condiciones, el gobierno mexicano aceptó ese envío. Más tarde, el embajador también estuvo involucrado en las negociaciones para incluir a trabajadores ferrocarrileros en estos acuerdos, así como para fijar el número de trabajadores reclutados en empresas industriales y de servicios, las condiciones de trabajo y la posibilidad de que funcionarios mexicanos inspeccionaran el trato que se les daba en territorio estadounidense.<sup>42</sup>

No tardaron en surgir fuertes críticas en México por el envío de trabajadores a ciertas entidades del país vecino, ya fuera debido a que sus salarios eran menores a lo que se les pagaban a los estadounidenses, a prácticas inapropiadas al fijar los días trabajados, a la falta de atención médica y, en general, a las condiciones de vida insatisfactorias.<sup>43</sup> Estas prácticas se veían favorecidas por la llegada de miles de mexicanos sin documentos. Ante esa situación, el secretario del Trabajo mexicano declaró que no se permitiría que trabajadores de su país fueran a las cosechas de remolacha. El departamento de Estado pidió a Messersmith intervenir para que el gobierno mexicano adoptara una posición más flexible. La respuesta fue favorable y se limitó la prohibición del envío de trabajadores a

algunos estados.

#### LOS PRÉSTAMOS PARA EL DESARROLLO DE LA INDUSTRIA PETROLERA MEXICANA

A pesar de que se estaban llevando de manera paralela negociaciones para fijar la indemnización a las empresas petroleras expropiadas, el gobierno de Ávila Camacho decidió solicitar apoyo financiero y para el aprovisionamiento de equipo a fin de producir el energético. Tras plantear una primera solicitud directamente en Washington, la respuesta inicial fue negativa.<sup>44</sup> Sin embargo, en pocos temas como en éste se presentaron tantas diferencias de posición entre las distintas dependencias del gobierno estadounidense. A los departamentos del Interior y de Guerra les interesaba, ante todo, abrir la posibilidad de disponer de petróleo mexicano, sin importar quién lo produjera, posición que no era compartida por el departamento de Estado. Funcionarios de varias dependencias discutieron ampliamente sobre la situación de Petróleos Mexicanos (Pemex) y sobre los requerimientos inmediatos de materiales y equipo para mejorar su producción, e igualmente en torno del futuro de la industria mexicana a mediano y largo plazos y el papel que en la misma podría tener el sector privado estadounidense. El departamento de Estado insistió en que, si bien en ese momento convergían los intereses de ambos países de aumentar la producción, Estados Unidos tenía que considerar también el “funcionamiento adecuado (*sound*) de la industria mexicana después del conflicto bélico”.<sup>45</sup>

Durante las discusiones se planteó la necesidad de conocer la posición del gobierno mexicano, y especialmente la de Ávila Camacho, sobre el futuro de la industria. Acudieron a Messersmith para que hiciera directamente este sondeo, al igual que respecto a la disposición del mandatario para recibir a un pequeño grupo de expertos en producción, refinación y transporte.<sup>46</sup> Tras aceptarse el envío de la delegación, Hull precisó a Messersmith que ésta trabajaría “bajo su responsabilidad y autoridad” y que no debía tener relaciones directas con el gobierno ni con Pemex, salvo “mediante acuerdos que hiciera el embajador”; también la relación con la prensa local debía pasar por la embajada.<sup>47</sup> Conforme avanzaron las negociaciones entre varias dependencias de Washington y delegados mexicanos, incluyendo a Beteta, se le solicitó al embajador que informara de los avances de estas discusiones con frecuencia y directamente a Ávila Camacho, y que confirmara su parecer.<sup>48</sup> Las recomendaciones de la misión se enfocaron en la ampliación de la refinería cercana a la Ciudad de México para producir gasolina de alto octanaje, proyecto en el que el gobierno de

Ávila Camacho tenía gran interés.<sup>49</sup> La posibilidad de un crédito más amplio y de más largo plazo resurgió en más de una ocasión, pero no se tomó una decisión al respecto en todo el sexenio.

La postura de Messersmith en favor del regreso de las compañías petroleras estadounidenses a la producción de petróleo mediante contratos con Pemex o alguna otra modalidad fue clara desde entonces. A menudo discutió distintas propuestas con el mandatario mexicano, a quien consideraba dispuesto a considerar ese regreso,<sup>50</sup> aunque lo más probable es que este último lo que trataba de hacer era ganar tiempo. El diplomático atribuía a una sugerencia de Cárdenas, quien continuaba oponiéndose a ello, el nuevo esfuerzo mexicano de obtener un préstamo amplio.<sup>51</sup> Pidió a Hull que aprovechara el viaje de Padilla a Washington a mediados de 1944 para reiterarle que el regreso de las compañías petroleras a los campos mexicanos era lo que deseaba su gobierno, y que no estaba dispuesto a otorgar un préstamo a Pemex para mejorar la situación de la industria.<sup>52</sup>

#### DE MÉXICO A BUENOS AIRES, Y DE REGRESO A MÉXICO

A partir de 1945, Messersmith se convirtió en el blanco de críticas de políticos de la izquierda mexicana. Lombardo Toledano declaró que intereses estadounidenses estaban proporcionando armas a los sinarquistas a raíz de un conflicto en León, Guanajuato. Hubo acusaciones públicas de que el diplomático apoyaba a los opositores al régimen.<sup>53</sup> El periódico *La Voz de México* (del Partido Comunista Mexicano) declaró que el gobierno mexicano debía solicitar el remplazo de Messersmith por un partidario probado de la política de Buena Vecindad, posición que el diplomático atribuyó a instrucciones del gobierno soviético, el cual pretendía afectar negativamente la buena relación que había entre su país y México. Al informar de estos acontecimientos al departamento de Estado, Messersmith subrayó que varios mexicanos le habían expresado su apoyo y que sabía que el propio Ávila Camacho había afirmado en una conversación con un amigo cercano que consideraba que “nunca había habido un amigo más sincero [que yo] en la embajada americana, o una persona que entendiera mejor cada fase de la vida de México”.<sup>54</sup>

Estos elogios a sí mismo eran posiblemente exagerados, pero hay que reconocer que, vista en conjunto, la gestión de Messersmith, la cual se extendió hasta pocos meses después de finalizada la guerra, cumplió con los objetivos asignados por su gobierno en materia de colaboración bilateral durante el conflicto. Era prácticamente inevitable que el embajador se convirtiera en el

blanco de las críticas de la población mexicana por los fuertes problemas que esa colaboración le provocó, sobre todo debido a la escasez de los bienes que se exportaban de forma masiva a Estados Unidos y por varias otras medidas que se atribuían a la imposición estadounidense. Esas críticas se exacerbaban por la intromisión del diplomático en el proceso de sucesión presidencial en México. En cambio, el acercamiento estrecho de Messersmith con Ávila Camacho facilitó la cooperación bilateral al permitir a los mandatarios de los dos países, y especialmente al mexicano, expresar claramente sus prioridades y límites a la colaboración bilateral.

La labor del embajador también contribuyó al establecimiento de las pautas para lograr los objetivos estadounidenses de más largo plazo, esto es, reforzar los vínculos económicos y políticos entre los dos países, aunque no tuvo éxito alguno su propuesta reiterada de que regresaran a México las compañías estadounidenses a los campos petroleros mexicanos, ni la de que este país abandonara sus medidas de proteccionismo comercial adoptadas durante los últimos años del conflicto y asumiera un patrón de libre comercio. Después de una infructuosa labor en su nuevo destino, Argentina, que puso fin a su carrera como diplomático, encontró nuevos horizontes en México como director del Consejo de la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza, de propiedad canadiense. Ello sugiere que había dejado una buena impresión en los medios empresariales, sobre todo estadounidenses, que se habían favorecido con su apoyo.

Como se señaló al principio del capítulo, la guerra dio paso a una nueva época en las relaciones internacionales de México y a un nuevo acomodo de este país en el orden internacional. Si bien algunas de las pautas adoptadas en el manejo de las relaciones mexicano-estadunidenses se interrumpieron poco después del conflicto bélico, otras favorecieron cambios de largo plazo. Entre las primeras destacan el acotamiento de la colaboración militar y la reducción notable de las relaciones directas entre dependencias gubernamentales de los dos países. Se mantuvo, en cambio, la intensa vinculación económica de México con Estados Unidos. Esta última, como había sucedido desde los primeros años de la guerra, continuó en el siguiente decenio representando 80% del comercio exterior de México, y lo mismo sucedió en cuanto a la procedencia de la inversión extranjera. Desde la embajada, Messersmith contribuyó a poner la relación bilateral sobre este camino.

<sup>1</sup> El proceso de cambio político interno, comenzando con la disminución del enfrentamiento entre las élites políticas mexicanas en este periodo, es analizado cuidadosamente por Luis Medina. Al reformular este

cambio, Halbert Jones afirma que la guerra trajo la paz a México, aunque hay que precisar que la pacificación completa tardaría todavía algunos años. Véanse MEDINA, *Historia*, vol. 18, y JONES, *The War*.

<sup>2</sup> Según Eduardo Suárez, secretario de Hacienda de México, él fue quien hizo el primer planteamiento de un acuerdo intergubernamental a Cordell Hull en La Habana, en 1940. SUÁREZ, *Comentarios*, pp. 228-237, y del embajador en México (Daniels) al secretario de Estado, *Foreign Relations of the United States Diplomatic Papers*, 1940, The American Republics, vol. V (en adelante FRUS). Los documentos de esta colección están disponibles en el sitio del Historiador del departamento de Estado del gobierno de Estados Unidos, en la dirección incluida en la bibliografía general.

<sup>3</sup> Todo indica que la decisión de firmar esos acuerdos en ese momento, apartando, de un día para otro, la oposición de las compañías petroleras, se explica por la percepción, en los medios gubernamentales, de que el ingreso de Estados Unidos en la guerra era inminente. Según Suárez, en el brindis para celebrar la firma de esos acuerdos, el subsecretario de Estado, Sumner Welles, le pidió informar a Ávila Camacho de esa percepción. SUÁREZ, *Comentarios*, pp. 228-237.

<sup>4</sup> Un análisis detallado de esa colaboración se encuentra en TORRES, *Historia*, vol. 19.

<sup>5</sup> De hecho, el gobierno estadounidense alentó a la Unión Soviética y presionó a una renuente Gran Bretaña para que esas relaciones diplomáticas se reanudaran.

<sup>6</sup> Aunque los gobiernos latinoamericanos lograron que se incluyera una buena parte de los temas que les interesaban, Washington sí evitó la asistencia de Argentina, que varios latinoamericanos impulsaban.

<sup>7</sup> En San Francisco los países latinoamericanos lograron convencer a delegados estadounidenses de que se aprobaran, tras una negociación un tanto complicada, los artículos 51, 52 y 53, y el capítulo VIII de la Carta de la ONU, que daban cabida a los pactos de ayuda mutua y a los organismos regionales en la organización mundial. Para un análisis del cambio posterior en las posiciones tanto de Estados Unidos como de México en cuanto al fortalecimiento de las organizaciones regionales, que llevó en 1947 a la firma del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), el cual México trató de acotar lo más posible, véase TORRES BODET, *Memorias*.

<sup>8</sup> Para más detalles de sus orígenes familiares y algunas de sus características como diplomático y funcionario, véase CAPETILLO, "George".

<sup>9</sup> El diplomático consideraba que ese tipo de actividades provocaría enojo en los países latinoamericanos y que, en el caso específico de México, serían especialmente dañinas para el esfuerzo de acercamiento a este país. PAZ, *Strategy*.

<sup>10</sup> "National Affairs: Messersmith to Mexico", *Time*, 8 de diciembre de 1941.

<sup>11</sup> En esos años, una de sus diferencias más importantes en relación con la región latinoamericana tenía que ver con la política hacia Argentina, por su acercamiento a los países del Eje y su negativa a romper relaciones diplomáticas con éstos. TRASK, "Spruille".

<sup>12</sup> TRASK, "Spruille".

<sup>13</sup> TRASK, "Spruille".

<sup>14</sup> Por ejemplo, en los casos en que se decidió algún crédito para México, insistió a funcionarios estadounidenses que no se anunciara cuando el secretario de Hacienda mexicano se encontraba en Washington. Véase de Messersmith al secretario de Estado, 10 de abril de 1945, FRUS, 1945, vol. IX.

- <sup>15</sup> Telegrama de Messersmith al secretario de Estado, 14 de diciembre de 1942, FRUS, 1942.
- <sup>16</sup> Del presidente Roosevelt al secretario del Interior (Ickes), 3 de abril de 1944, en FRUS, 1944 y en MUMME, “Innovation”.
- <sup>17</sup> *Water Treaty*.
- <sup>18</sup> Entre muchas otras acciones, Messersmith hizo frecuentes y a veces amplias críticas públicas al nacionalismo en América Latina, que calificaba de excesivo. Véase, por ejemplo, su discurso en el International Women’s Club en la Ciudad de México, en julio de 1942. “Discurso del Excelentísimo George S. Messersmith”, *La Voz de Chihuahua*, 19 de julio de 1942.
- <sup>19</sup> Análisis muy detallados de la campaña en México —tanto la estadounidense como la mexicana—, de los vínculos entre ambas, de los cambios en el enfoque y en las prioridades durante el periodo bélico y de su alcance real se encuentran en RANKIN, *¡México, la patria!*; ORTIZ GARZA, *México*; ORTIZ GARZA, *La guerra*.
- <sup>20</sup> RANKIN, *¡México, la Patria!*, p. 79.
- <sup>21</sup> ORTIZ GARZA, *La guerra*.
- <sup>22</sup> El embajador prefería participar en aquellas que consideraba de promoción cultural. ORTIZ GARZA, *La guerra*, pp. 45, 105 y 106.
- <sup>23</sup> RANKIN, *¡México, la Patria!*, pp. 121, 157 y 208-209.
- <sup>24</sup> Sin embargo, las encuestas y otros sondeos llevados a cabo por varios consulados estadounidenses en el país constataron que los mexicanos tendían a rechazar la información que consideraban “demasiado propagandística”, RANKIN, *¡México, la Patria!*, p. 174.
- <sup>25</sup> “U. S. Buys Mexico’s Castors”, *Detroit Evening Times*, 5 de marzo de 1943.
- <sup>26</sup> “Jobs for 50,000 Mexicans”, *Detroit Evening Times*, 6 de marzo de 1943.
- <sup>27</sup> Del embajador en México (Daniels) al secretario de Estado, 17 de octubre de 1940, FRUS, 1940, vol. V.
- <sup>28</sup> Desde un principio Cárdenas insistió en que la defensa de las costas mexicanas quedara a cargo del ejército mexicano con la menor interferencia directa posible de miliares estadounidenses, y que lo que México requería era apoyo estadounidense en armas y equipo.
- <sup>29</sup> La respuesta del gobierno estadounidense a esas actividades, especialmente a la labor de espías de países del Eje que desde los años treinta habían establecido una red de inteligencia en México, las analiza minuciosamente María Emilia Paz. La autora califica a estas redes de muy poco efectivas. Véase PAZ, *Strategy*, pp. 146-180.
- <sup>30</sup> NAW, RG59, 812.00 / 32007, de Messersmith a F. D. Roosevelt, 10 de julio de 1942.
- <sup>31</sup> Véase PAZ, *Strategy*, pp. 179-208.
- <sup>32</sup> De Messersmith al presidente Roosevelt, 15 de marzo de 1944, FRUS, 1944, vol. V.
- <sup>33</sup> De Messersmith al secretario de Estado, 12 de julio de 1944, FRUS, 1944, vol. VI.
- <sup>34</sup> La primera cantidad corresponde a las cifras oficiales mexicanas; la segunda, a las estadounidenses.

- <sup>35</sup> NAW, 811.20, de Welles a Messersmith, marzo de 1942, y FRUS, 1942, vol. VI.
- <sup>36</sup> Del secretario de Estado a Messersmith, 14 de mayo de 1942, FRUS, 1942, vol. VI.
- <sup>37</sup> De Hull a Messersmith, 1 de septiembre de 1942, FRUS, 1942, vol. VI.
- <sup>38</sup> De Messersmith a Franklin D. Roosevelt, 23 de septiembre de 1943, FRUS, 1943, vol. VI.
- <sup>39</sup> Por ello no consideraba que otros países latinoamericanos pudieran ver ese trato como un acto discriminatorio. Véase, por ejemplo, de Messersmith al departamento de Estado, julio de 1943.
- <sup>40</sup> Véase, por ejemplo, el cuidadoso reclamo de Ávila Camacho desde 1943, en carta dirigida directamente al mandatario estadounidense y enviada a través de Messersmith, a fin de pedir su intervención para un mejor suministro, en de Ávila Camacho a Franklin D. Roosevelt, 23 de julio de 1943, FRUS, 1943, vol. V.
- <sup>41</sup> En la comunicación a Messersmith se le pedía mencionar que su gobierno expresaba esa petición con reticencia porque era una medida de guerra indispensable para aumentar la producción agrícola en virtud de que sus trabajadores habían sido reclutados por el ejército. En la misma comunicación se especificaba que el departamento de Estado había dejado en claro a otros miembros del gobierno que no tendría autoridad en materias de transporte, salarios y trato a los trabajadores durante su estancia en Estados Unidos. NAW 811.504 / 737<sup>a</sup>, suppl. núm. 804, del secretario de Estado a Messersmith, 8 de junio de 1942.
- <sup>42</sup> El mismo embajador informó sobre ese descontento. Véase Messersmith al secretario de Estado, 17 de febrero de 1944, FRUS, 1944, vol. VII.
- <sup>43</sup> Memorando de conversación de William G. Mac Lean, de la división de Asuntos Mexicanos, en la que participó Padilla Nervo, FRUS, 1944, vol. VII.
- <sup>44</sup> NAW 812.6363 / 7678, de Welles a Messersmith, 22 de mayo de 1942.
- <sup>45</sup> Telegrama de Hull a Messersmith, 20 de agosto de 1942, NAW 812.6363 / 7700.
- <sup>46</sup> Telegrama de Hull a Messersmith, 25 de julio de 1942; (De Messersmith) al secretario de Estado, 28 de julio de 1942, NAW 812.6363 / 7699a y 812.6363 / 7700.
- <sup>47</sup> Telegrama de Hull a Messersmith, 20 de agosto de 1942, NAW 812.6363 / 7700.
- <sup>48</sup> Telegrama de Hull a Messersmith, 20 de agosto de 1942, NAW 812.6363 / 7700.
- <sup>49</sup> Memorando del Chairman of the Foreign Petroleum Policy Committee (Thomburg) al secretario de Estado, 3 de diciembre de 1942, FRUS, 1942, vol. VI, y NAW 812.6363 / 779.
- <sup>50</sup> Véase RANKIN, *¡México, la Patria!*, pp. 91-102.
- <sup>51</sup> De Messersmith al secretario de Estado, 1 de julio de 1944, FRUS, 1944, vol. VII.
- <sup>52</sup> De Messersmith al secretario de Estado, 1 de julio de 1944, FRUS, 1944, vol. VII.
- <sup>53</sup> De Messersmith a Braden, secretario de Estado asistente para los asuntos de las Repúblicas Americanas, 7 de enero de 1946, FRUS, 1946, vol. XI.
- <sup>54</sup> De Messersmith a Carrigan, jefe de la División de Asuntos Mexicanos, 12 de enero de 1946, FRUS, 1946, vol. XI.

FRANCIS B. WHITE \*

*La convicción intervencionista*

El 28 de abril de 1953 el presidente Adolfo Ruiz Cortines recibió las cartas credenciales de Francis White, designado embajador de Estados Unidos en México por el presidente Eisenhower. El nuevo representante de la Casa Blanca había sido miembro distinguido del servicio exterior, al cual ingresó en 1915; ocupó diferentes cargos en las embajadas de Pekín, Teherán, La Habana y Buenos Aires; fue dos veces subsecretario para Asuntos de América Latina, pero en 1933 renunció a la carrera diplomática al cabo de unos cuantos meses de haber sido nombrado embajador en Checoslovaquia.<sup>1</sup> El presidente Roosevelt lo designó vicepresidente del Foreign Bondholders Protective Council, la agencia creada para apoyar a los tenedores de bonos de países en suspensión de pagos, de la cual más adelante sería presidente.<sup>2</sup> A partir de 1941 y hasta su regreso a la diplomacia, fue vicepresidente de la International Telegraph and Telephone Company (ITT).

El embajador White llegó a un México en paz, pese a que unos meses antes una elección presidencial conflictiva había cimbrado los equilibrios institucionales. No obstante, los procesos políticos se habían normalizado con prontitud en torno a un partido hegemónico y a una presidencia fuertemente centralizada. México estaba en pleno crecimiento económico, y, según consideraciones del departamento de Estado, había alcanzado la madurez que le aseguraba un desarrollo sostenido.<sup>3</sup>

El orden internacional surgido de la guerra, caracterizado por la división del mundo en dos bloques antagónicos; la rivalidad ideológica que oponía al mundo capitalista con la Unión Soviética, y la permanente amenaza de una guerra nuclear contribuyeron al cambio económico y social en México, porque propiciaron una relación más intensa con Estados Unidos, que fue uno de los motores de la modernización mexicana.

En todo el mundo la dimensión ideológica de la Guerra Fría introdujo el conflicto internacional al ámbito nacional, de suerte que cuando el presidente estadounidense atacaba el modelo soviético, probablemente incidía sobre debates internos que implicaban decisiones estrictamente soberanas. En México esas discusiones se habían terminado cuando concluyó el gobierno de Lázaro Cárdenas. No obstante, el país no pudo sustraerse a la atmósfera que creaba el contexto internacional, aunque en realidad los desacuerdos políticos que en el pasado habían sido fuente de conflicto entre Estados Unidos y México se

superaron y la cooperación se volvió la columna vertebral de su relación. En la posguerra y en los años cincuenta, entre los dos países se consolidó una alianza sin tratados, de orden político-estratégico, cuya piedra angular era el anticomunismo. En esos años las principales diferencias entre ellos eran de orden económico.

No obstante, en 1954 la relación política bilateral dio un giro cuando un golpe militar respaldado por la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés) derrocó al presidente guatemalteco, Jacobo Árbenz. La dinámica regional que desató el golpe del ejército guatemalteco fue un reto a la postura internacional de México como país defensor de la no intervención y de la autodeterminación, porque puso a prueba su condición de aliado y miembro del bloque de las democracias. La tensión en las relaciones interamericanas puso en evidencia las restricciones que pesaban sobre la autonomía del Estado mexicano y los costos de la alianza con Estados Unidos. El presidente Ruiz Cortines quedó atrapado en la retórica de la defensa de los principios de no intervención y autodeterminación, los compromisos que le imponía la relación con Estados Unidos —que rechazaba esos principios— y los equilibrios políticos internos que reaccionaron a estas tensiones.

El presidente mexicano estaba resuelto a evitar una confrontación con Washington por Guatemala, pero este objetivo exacerbaba diferencias en el seno de la élite política, fisurada por el descontento del expresidente Cárdenas con lo que él veía como las desviaciones del gobierno de las metas de la Revolución. Sus inquietudes habían impulsado la formación de una corriente crítica antiimperialista en el seno del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que reivindicaba el retorno a las políticas de su gobierno. Fiel a los principios que lo llevaron a acoger a los republicanos españoles amenazados por la dictadura franquista en España, el expresidente asumió la defensa del presidente Jacobo Árbenz; así, la crisis guatemalteca tuvo un fuerte impacto sobre los equilibrios internos en México. En esta coyuntura de desacuerdo interno y presiones encontradas, Adolfo Ruiz Cortines recurrió a la duplicidad: ante la opinión pública mexicana defendió la autodeterminación y la no intervención, al mismo tiempo que en el ámbito privado confirmaba su acuerdo con el gobierno de Washington.

Poco se ha estudiado la gestión de Francis White en México, primero, porque no hizo muchos amigos, y en segundo lugar, porque en esos años la relación bilateral no registró en apariencia grandes sobresaltos, excepto por los acontecimientos en Guatemala, que fueron tratados con la mayor discreción

posible. No obstante, todo sugiere que en las semanas anteriores a la caída de Árbenz, y en los meses posteriores, el embajador intervino en la política exterior mexicana y le impuso sus objetivos en relación con el destino del gobierno guatemalteco. No obstante, el éxito de su operación en este respecto no le pudo ser reconocido, y la relación que había establecido con el presidente mexicano no era tan cercana como él lo pensaba; tampoco se percató de que el presidente mexicano lo mantenía cerca probablemente para tomarle el pulso al gobierno de Washington a través suyo en relación con sus intenciones hacia México.

El golpe militar que provocó la caída del presidente Árbenz fue determinante en la historia de la Guerra Fría en México, porque precipitó una escisión entre la política interna y la política exterior; esta última llevaba a México a apoyar causas progresistas en los escenarios internacionales, aunque su política interna era crecientemente conservadora. En los años cincuenta esta ruptura no era suficientemente clara ni tajante, y por esa razón sus efectos desestabilizadores brotaron algunos años más tarde, en el contexto de la Revolución Cubana y del gobierno de Gustavo Díaz Ordaz.

La primera parte de este artículo describe las características del contexto internacional en que se desarrolló la gestión del embajador White. La segunda parte está dedicada a los cambios que la Guerra Fría introdujo en la relación bilateral México-Estados Unidos. Luego, se describe la actuación del embajador White: su interpretación equivocada de Adolfo Ruiz Cortines y el problema que planteó a la política exterior mexicana. Por último, se examina la duplicidad presidencial como la vía de solución a la que recurre un país débil que sostiene una relación asimétrica con otro más fuerte. Ello explica que el presidente mexicano haya sido a la vez conspirador y aliado de estadounidenses y guatemaltecos.

#### LA GUERRA FRÍA, UN NUEVO CONTEXTO

Paz imposible, guerra improbable.

Francis White se desempeñó como ejecutor en México de la actitud decididamente intervencionista del presidente Eisenhower, quien expuso su proyecto de política exterior el 2 de febrero de 1953. En el discurso que pronunció ese día, advirtió que ya no era suficiente detener la expansión del comunismo, sino que había que “arrebatar la iniciativa” a los comunistas para “darle seguridad al mundo libre”.<sup>4</sup> En consecuencia, sustituyó la doctrina de *Containment*, o contención del expansionismo soviético de su predecesor, el presidente Truman, con la estrategia de *Roll-back* o repliegue.<sup>5</sup> Esta política era en sí misma desestabilizadora, porque desplazar a la Unión Soviética de los espacios que —según Eisenhower— había ocupado en forma abusiva suponía modificar los equilibrios prevalecientes, auguraba conflictos y alimentaba el temor a una confrontación entre las potencias nucleares y a una tercera guerra mundial, más devastadora que ninguna otra.

#### LA RELACIÓN BILATERAL RENOVADA

En términos generales en la inmediata posguerra, la relación bilateral México-Estados Unidos se desarrollaba libre de tropiezos. Desde la guerra, incluso antes y hasta 1970, la consideración fundamental de la política de Estados Unidos hacia México fue el valor estratégico de la frontera. En esos años ambos países dejaron de verla como una trinchera y se empeñaron en convertirla en un punto de convergencia y afinidades; la relación bilateral se fincó en el sobreentendido rara vez explícito de la cooperación estratégica militar, que no podía ventilarse públicamente en México, porque habría ofendido los sentimientos nacionalistas de la población, y en una alianza ideológica y política más o menos pública. Por una parte, a Washington le interesaban una frontera sur estable y segura y la colaboración del vecino en el ámbito internacional, sobre todo en caso de guerra; por la otra, si bien las opciones de los mexicanos estaban predeterminadas por su pertenencia a la esfera de influencia estadounidense, no dejaron de buscar la ampliación de sus márgenes de maniobra. Así se explican, por ejemplo, las buenas relaciones que mantenían con el movimiento comunista internacional, que podía ser una carta de negociación con Washington. No obstante, el juego diplomático mexicano nunca perdió de vista el intervencionismo estadounidense.

En calidad de miembro del *mundo libre*, el gobierno mexicano adquirió el compromiso de respetar la democracia representativa y de combatir el comunismo y la subversión. Sin embargo, no había adoptado ninguna de las

medidas que recomendaba el departamento de Estado para llevar a cabo dicho combate. Éste reconocía que la influencia soviética en México era poca y tenue, y explicaba el clima de tolerancia que se extendía a “las operaciones del comunismo internacional” en términos de la “mezcla de liberalismo democrático y socialismo marxista heredado de la revolución”.<sup>6</sup> Sin embargo, los informes de inteligencia sobre México lo señalaban como “uno de los centros más importantes de administración, propaganda y vinculación para el comunismo internacional en América Latina”.<sup>7</sup>

Uno de los problemas más serios para Estados Unidos en relación con México era el número de trabajadores mexicanos que cruzaban la frontera sin papeles, pero había otros asuntos de orden comercial y financiero cuya solución era repetidamente postergada por la parte mexicana. Para el departamento de Estado era clarísimo que el diferimiento era uno de los recursos más socorridos por los funcionarios mexicanos cuando se trataba de una decisión que tenía algún costo para su país. El caso más famoso era un acuerdo de aviación negociado en 1946 que se concluyó diez años después;<sup>8</sup> fue uno de los logros de White que así confirmó su prestigio como negociador.

Pese a la creciente complejidad de la relación y a las fricciones que llegaba a generar, México y Estados Unidos habían tomado la decisión de sostener una relación de cooperación; por consiguiente, cuando surgía algún problema, buscaban soluciones parciales o ambos ignoraban omisiones y promesas incumplidas. El resultado era una relación más imbricada que antes de la guerra y, por lo mismo, más restrictiva para México, como lo demostró la crisis en las relaciones interamericanas que provocó la caída del presidente Jacobo Árbenz.

#### UN EMBAJADOR AJENO A LA DIPLOMACIA

Es probable que la experiencia de Francis White en temas financieros y empresariales haya sido la razón de su nombramiento como embajador en México. Su perfil se ajustaba a la prominencia que habían ganado las finanzas, el comercio y las inversiones en la relación bilateral. Eisenhower creía que White podía promover los principios de la economía liberal, su propia fe en la superioridad de la empresa privada frente al sector público<sup>9</sup> y la convicción de que el nacionalismo económico únicamente obstaculizaba el desarrollo. Esta propuesta era contraria al modelo de crecimiento que habían elegido los países latinoamericanos, fundado en un grado importante de intervencionismo estatal y en un amplio aparato proteccionista. La difusión de las críticas al desarrollismo y la modificación de la legislación relativa a la inversión extranjera

eran objetivos centrales de la misión de Francis White en México. Igualmente importante, o más, era alertar al presidente mexicano de la vulnerabilidad a la que estaba expuesto por la carencia de una legislación anticomunista y de un programa de “limpieza” de comunistas de la administración pública.<sup>10</sup> No obstante su competencia profesional, Francis White fracasó en esos dos empeños, pero destacó en las negociaciones relativas al acuerdo aéreo, a los trabajadores mexicanos y al tratamiento de la crisis guatemalteca.

A diferencia de sus antecesores, quienes hicieron buenas migas con el presidente mexicano en turno, el embajador White no estableció una relación personal con el presidente Ruiz Cortines. Incluso pasaron varias semanas entre su arribo a México y su primera conversación con él. En los primeros meses de su gobierno, el presidente mexicano fue reacio a un trato cercano con el embajador estadounidense, al que prácticamente no recibía, y tampoco respondía las cartas que le enviaba el presidente Eisenhower.<sup>11</sup> No son claras las razones de esta reticencia. El embajador y el departamento de Estado atribuyeron esta actitud al ascendiente del cardenismo sobre el presidente y pronosticaron una ola de nacionalizaciones.<sup>12</sup> Sin embargo, no eran sino especulaciones.

Francis White participaba en todos los temas de la relación bilateral, estudiaba los expedientes, elaboraba informes, expresaba opiniones comprometidas, detallaba conversaciones, reunía información y hacía recomendaciones al departamento de Estado, donde su opinión pesaba.<sup>13</sup> Parecía que buscaba compensar con trabajo los defectos de su personalidad, porque tenía mucho prestigio profesional, pero mala reputación como persona.<sup>14</sup> En una serie de entrevistas de historia oral del departamento de Estado, quienes trabajaron con él lo describieron como un hombre rígido, poco comunicativo e intransigente. Era “muy conservador; difícil y no muy querido”.<sup>15</sup> La dureza era un rasgo sobresaliente de su personalidad. Además, tenía una mala actitud hacia los mexicanos. Según Melbourne Spector, que fue director de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo (USAID) en la Ciudad de México entre 1954 y 1958, Francis White “odiaba a los mexicanos”<sup>16</sup> y tenía dificultades para disimularlo. Cuando el secretario de Estado, John Foster Dulles, le preguntó al canciller mexicano, Luis Padilla Nervo, cómo se llevaba con White, Padilla respondió que lo respetaba enormemente, pero que a veces era rígido y hablaba “fuerte”, “sin tomar en cuenta la susceptibilidad de los mexicanos”.<sup>17</sup>

Las relaciones entre el canciller y el embajador nunca fueron buenas; en cambio, desarrolló una relación relativamente cercana con el secretario de Hacienda, Antonio Carrillo Flores, con quien se explayaba en sus críticas a la

política económica y lo presionaba para que la modificara. Llegó incluso a vincular el control a las importaciones de Estados Unidos con la supuesta penetración soviética. En una conversación con el secretario Carrillo Flores en junio de 1956, el embajador afirmó que: “uno de los principales objetivos de los comunistas en América Latina es provocar la bancarrota de sus economías, y una manera de hacerlo, es mediante la empresa pública”.<sup>18</sup>

En las semanas previas a la crisis guatemalteca, por fin el presidente Ruíz Cortines buscó al embajador y lo invitó a reunirse con él cuantas veces lo deseara o lo considerara necesario, pero insistió en que era preferible que sus encuentros fueran al anochecer y no se hicieran públicos.<sup>19</sup> Tal y como se desprende de sus informes al departamento de Estado, el embajador White primero buscó fungir como asesor del presidente mexicano, pero pronto asumió actitudes de tutor que explica a su pupilo la política internacional, aparentemente, sin percatarse de la irritación que podía provocar en el presidente de México; por el contrario, el embajador estaba convencido de que tripulaba a Ruíz Cortines. No obstante, la descripción de sus encuentros y conversaciones sugiere que el jefe del ejecutivo mexicano, taimado que era, escuchaba con paciencia y hasta divertido las lecciones del embajador, pero sin esperar nada nuevo; probablemente trataba de deshebrar la información que transmitía el diplomático por si acaso había algo que descubrir en relación con México.

Frecuentemente, Ruíz Cortines respondía con malevolencia a las observaciones ingenuas del embajador; por ejemplo, en una reunión en la que White planteó la supuesta radicalización del gobierno guatemalteco, el presidente le mostró que tenía en la mano el *aide-mémoire* que le había enviado previamente; sonrió, y le dijo que estaba repasando sus clases de diplomacia.<sup>20</sup> Impermeable a la ironía, White la recibió como un halago a sus dotes pedagógicas, pero el presidente mexicano no apreciaba que el embajador de Estados Unidos le diera clases, de lo que fuera. En otra ocasión el embajador intentó entregarle una lista de veinte nombres de mexicanos que, según él, recibían entrenamiento en algún país del bloque socialista; el presidente lo detuvo, le dijo que los conocía a todos, salvo a dos, y que podía arrestarlos en cinco minutos, pero no los consideraba particularmente importantes.<sup>21</sup> Adolfo Ruíz Cortines no parecía dispuesto a que un diplomático extranjero, menos todavía, un americano, lo informara a él, presidente de la república, de quiénes eran los comunistas mexicanos y dónde estaban.

La política exterior no era una prioridad para el presidente Ruiz Cortines. Al inicio de su gobierno optó por mantener “la introspección”, como llamó Jorge Castañeda y Álvarez de la Rosa al apartamiento de los asuntos internacionales que había caracterizado el sexenio anterior, pero, por una parte, el presidente Eisenhower buscó un acercamiento que no se podía rechazar, y por otro lado, los sucesos en Guatemala tuvieron un impacto divisivo en el interior de la sociedad mexicana que obligó al gobierno a participar en la respuesta al intervencionismo de Eisenhower. Además, había que evitar que el movimiento de apoyo al presidente Árbenz despertara inquietudes en Washington, y que el liderazgo de una causa con trascendencia internacional pasara a manos del expresidente Cárdenas, entre otras razones porque su resurgimiento era una provocación para los sectores más recalcitrantes del anticomunismo americano —y mexicano—, que veían en él al representante de la Unión Soviética en América Latina.

En los primeros meses de su mandato, Adolfo Ruiz Cortines concentró sus energías en poner coto al poder y a la influencia de Miguel Alemán y de sus amigos, y a contrarrestar los efectos disruptivos de la agitada elección presidencial de 1952 y de la reaparición de la oposición cardenismo / anticardenismo. Tenía que neutralizar a los actores políticos que habían apoyado a su adversario, el general Miguel Henríquez Guzmán, quien debía buena parte de su atractivo a la asociación con Lázaro Cárdenas.<sup>22</sup>

El vínculo entre el cardenismo y el antimperialismo reanimó los temores de Washington respecto a la existencia de planes subversivos contra México, que los más suspicaces relacionaban con el activismo cardenista. Al secretario de Estado, John Foster Dulles, lo preocupaban sobre todo “la ingenuidad” del gobierno mexicano ante el expansionismo soviético y sus tortuosos métodos de penetración de la sociedad, pero no veía peligro alguno en las posturas nacionalistas del gobierno que, según él, reflejaban un “liberalismo extremo”, y nada tenían que ver con el marxismo o con el socialismo.<sup>23</sup>

Sin embargo, esta visión fue modificada por la evaluación severa y desconfiada que hizo el departamento de Estado de las reformas de la Primavera Guatemalteca. Hasta entonces, América Latina había permanecido al margen de la competencia entre Estados Unidos y la Unión Soviética.<sup>24</sup> No obstante, la elección de Jacobo Árbenz, su propuesta reformista y el ingreso a su gobierno de personajes de los que se decía que eran comunistas indicaban que se hacía realidad uno de los grandes temores del presidente Eisenhower: que su principal adversario penetrara en su perímetro de seguridad.

## EL SECRETO DE POLICHINELA

La conspiración de Washington contra el presidente Árbenz empezó a discutirse abiertamente desde 1952, porque, como dije antes, el presidente Eisenhower había anunciado al llegar al poder que su objetivo era recuperar los espacios que el comunismo había ocupado arbitrariamente. No se necesitaba mucho más para entender que el mensaje podía estar dirigido a Guatemala. El embajador mexicano Luis Quintanilla se refería a la conspiración como un “secreto de polichinela” que se comentaba en la prensa y se discutía en la Organización de los Estados Americanos (OEA) y en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), como si se tratara de una opción natural.

La intervención de la Unión Soviética en las reformas guatemaltecas está todavía en debate, pero seguramente fue menos importante de lo que afirmaban en Estados Unidos la prensa y los analistas del departamento de Estado. El presidente Eisenhower y el departamento de Estado sostenían que América Latina era el objetivo de una amplia ofensiva soviética. Este miedo, fundado en prejuicios y percepciones erróneas, alimentaba la animadversión de Estados Unidos contra el presidente Árbenz. No obstante, el propio presidente Eisenhower estaba convencido de que los soviéticos habían elegido Centroamérica como blanco de ataque para minar el liderazgo estadounidense en todo el hemisferio.

La conspiración empezó a cobrar forma en Caracas en marzo de 1954, en el transcurso de la X Conferencia Interamericana. El secretario de Estado, Foster Dulles, hizo de la reunión un juicio contra el gobierno guatemalteco y presentó una resolución que era una denuncia del comunismo internacional como una amenaza a la soberanía de los países latinoamericanos y a la paz en la región, y por lo tanto, razón suficiente para convocar a una acción colectiva, es decir, a una operación intervencionista.<sup>25</sup> El canciller Padilla Nervo no pudo hacer mucho para detener las acusaciones contra Guatemala. Cuando se votó la propuesta de Dulles, México se abstuvo —al igual que Argentina, mientras que Guatemala votó en contra, y todos los demás en favor—, en la creencia de que la abstención era equivalente a la neutralidad, y de que así protegía la relación bilateral y el prestigio internacional del país. En realidad, México quedó mal con todos: los estadounidenses interpretaron la abstención como un apoyo al comunismo;<sup>26</sup> para los arbencistas, fue la negativa a un respaldo que necesitaban desesperadamente.

La postura mexicana se explica también por razones ajenas a Guatemala. En

la primavera de 1954 la economía mexicana enfrentaba serias dificultades que condujeron a la devaluación del peso en abril. Esto significa que cuando Estados Unidos buscaba la unanimidad contra Guatemala, el gobierno mexicano necesitaba su apoyo para solucionar sus problemas financieros. El remedio requería de la aprobación del Fondo Monetario Internacional, el cual, a su vez, necesitaba la aquiescencia estadounidense.<sup>27</sup> El dilema del presidente Ruiz Cortines era renunciar a la defensa de la autodeterminación para asegurar el apoyo que necesitaba la moneda mexicana o abrazar la tradición diplomática y el prestigio, y tal vez perder el apoyo de Estados Unidos para resolver los problemas de la devaluación. La decisión presidencial dio prioridad a la segunda opción, y el apoyo financiero que necesitaba México ni siquiera se mencionó porque ni el secretario de Estado ni el presidente Eisenhower creían que la relación con México debía sostenerse en un *quid pro quo*.

#### LA CAÍDA DE JACOBO ÁRBENZ. MÉXICO, ¿ALIADO O CONSPIRADOR?

Al acercarse la fecha fatal para Guatemala, la actitud del presidente Ruiz Cortines en relación con el deterioro de la situación entre ese país y Estados Unidos fue cambiando, al menos frente al embajador White. En las semanas previas a la caída de Árbenz, en varias ocasiones fue invitado a platicar con el presidente Ruiz Cortines. En el amplio informe sobre México que entregó a la Casa Blanca en 1955, el embajador se refirió varias veces a la “sincera admiración” que Ruiz Cortines profesaba por el presidente de Estados Unidos; también informaba que el presidente mexicano cada vez era más cooperativo y estaba ansioso por “trabajar muy de cerca con Estados Unidos”.<sup>28</sup> Además, le había ofrecido intervenir para facilitar sus gestiones si algún funcionario obstaculizaba su trabajo. Este ofrecimiento fue música celestial para el embajador White, que había batallado meses con el subsecretario de Comunicaciones, Walter S. Buchanan, y con el secretario de Economía, Gilberto Loyo, para obtener la firma de acuerdos pendientes. Parecía que el embajador White tenía derecho de picaporte en la presidencia de la república.

Soberbio y engraido como era White, interpretó el cambio de actitud de Ruiz Cortines como una victoria personal. En la carta que dirige al presidente Eisenhower, donde describe dos años de su gestión en la Ciudad de México, el embajador sostiene que entre los dos países existían un entendimiento y una armonía sin precedentes, y establece una relación directa entre las visitas crepusculares al presidente, que iniciaron en marzo de 1954, y el cambio de ciento ochenta grados de la política mexicana hacia Guatemala y hacia Estados

Unidos.<sup>29</sup> Sin embargo, lo que olvida mencionar es que la reunión de Consulta de Caracas también tuvo lugar en marzo de 1954, y tampoco trata de imaginar el efecto que la intervención de la CIA en Guatemala había podido tener sobre los demás países latinoamericanos, en particular sobre México, que se sentía más vigilado y amenazado por la fiebre anticomunista del gobierno americano.

El contexto en que se produjo el cambio de actitud del presidente mexicano en Guatemala era de tensión brutal, porque estaba dominado por la espera del asalto contra el arbencismo. México no podía permanecer indiferente; no sólo era vecino: una y otra vez los arbencistas dijeron que su modelo era la Revolución Mexicana. Estos halagos ponían nervioso al presidente Ruiz Cortines, que no consideraba prudente la asociación, y que se sentía especialmente vulnerable al expansionismo de Estados Unidos.

El 3 de junio de 1954 el embajador Francis White fue recibido por el presidente Ruiz Cortines. Esta reunión es de una gran importancia, porque en ella el presidente mexicano abandonó los principios de política exterior y comprometió su apoyo a la operación contra Jacobo Árbenz. El propósito anunciado de la reunión era que el embajador informara al presidente de la situación guatemalteca, del supuesto cargamento de armas dirigido al gobierno de Árbenz desde Checoslovaquia, y de la convocatoria a una reunión de consulta similar a la que se había celebrado en marzo.

El presidente Ruiz Cortines le reiteró a su invitado que había girado instrucciones a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) para que adoptara una política de “completa y total cooperación”<sup>30</sup> con Estados Unidos, pero precisó que no podría apoyar una intervención armada, a lo que el embajador respondió que la postura de México en Caracas había sido una desilusión, y que en Guatemala se haría lo necesario para detener y “erradicar” la penetración comunista. Con estas palabras el embajador adelantaba que se preparaba una acción colectiva contra Guatemala, y ante los temores presidenciales, afirmó que era imperativo ponerle un alto a los comunistas y mantenerlos lejos del hemisferio. Añadió con vehemencia que no habían ido a defender la libertad al otro lado del mundo —Corea—, para luego no hacerlo en su propia tierra: “Estamos resueltos a ir tan lejos como sea necesario para terminar el trabajo”.<sup>31</sup> Según el embajador, el presidente no titubeó, expresó su acuerdo y dijo: “Tenemos que mantener la unidad y hacer el trabajo”.<sup>32</sup> El apoyo del gobierno mexicano al “trabajo” del embajador contra el gobierno guatemalteco fue explícito, al menos así puede entenderse el intercambio del 3 de junio del embajador y el presidente.<sup>33</sup> La reunión de consulta del sistema interamericano

no se realizó porque “el trabajo” se terminó antes de lo previsto.

## LA OFENSIVA

El 17 de junio de 1954 una facción del ejército guatemalteco, encabezada por el coronel Carlos Castillo Armas, financiada por el dictador nicaragüense Anastasio Somoza y respaldada por la CIA, inició el asalto contra el presidente Árbenz. Paralizado y aislado, el presidente fue obligado a renunciar por los sectores leales de las fuerzas armadas cuando desde la embajada de Estados Unidos se esparció el falso rumor de que el país sería invadido por tropas estadounidenses.<sup>34</sup>

El 20 de junio la prensa informó que el presidente Árbenz y su familia habían solicitado y recibido asilo político en la embajada mexicana y estaban en espera de los salvoconductos para salir del país. El 13 de julio, sin mayor trámite, el embajador mexicano en Guatemala, Primo Villa Michel, presentó sus respetos al gobierno presidido por Carlos Castillo Armas. Los salvoconductos de la familia Árbenz fueron entregados en octubre, después de tortuosas negociaciones con el gobierno guatemalteco, el cual había pedido que los Árbenz le fueran entregados. El presidente depuesto y su familia permanecieron en México hasta el 17 de diciembre; en esa fecha viajaron a Europa con la intención de regresar al cabo de unos meses, pero cuando lo intentaron se les negó la entrada.<sup>35</sup>

La presencia en México de Árbenz y de muchos de sus allegados, de miembros de su partido y de funcionarios de su gobierno, así como de numerosos miembros de las izquierdas latinoamericanas era muy incómoda para el presidente Ruiz Cortines, porque era motivo de exigencias y presiones del embajador White. El diplomático tampoco veía con buenos ojos esa presencia, y consideraba que tenía un efecto muy perjudicial sobre el orden público, sobre todo, porque, según él, minaba la autoridad presidencial.<sup>36</sup>

En agosto de 1954 White entregó al subsecretario de Relaciones Exteriores, José Gorostiza, un memorando que contenía las propuestas de su gobierno en relación con los exiliados guatemaltecos. Eran seis puntos, pero podían resumirse en dos: satisfacer la solicitud del gobierno guatemalteco y deportarlos, o enviarlos al país socialista de su elección.<sup>37</sup> Es probable que la nota del embajador haya escandalizado, si no es que indignado, al señor subsecretario. No sólo era ofensiva la arrogancia de un embajador extranjero que pretendía darle instrucciones a un funcionario mexicano, sino que pretendía intervenir en la operación de una institución sagrada de la política exterior mexicana: el asilo político.

Los asilados guatemaltecos provocaron agudas tensiones en el interior de la administración pública mexicana. Como se desprende de la entrevista del 3 de junio, el embajador White discutió con el presidente Ruiz Cortines el destino de los asilados guatemaltecos, y es probable que éste haya tratado de calmar al embajador entregando al gobierno de Castillo Armas a treinta de ellos para que fueran juzgados en su país,<sup>38</sup> en contra de la mejor opinión de la SRE. El canciller Padilla Nervo se propuso abogar por los exiliados y logró resolver en general el problema en una negociación con Foster Dulles. La solución que proponía era muy sencilla: dejar que los exiliados se perdieran en el anonimato de la multitud en la gran ciudad.<sup>39</sup> El canciller mexicano hizo esta contrapropuesta al secretario de Estado al mismo tiempo que, en el afán de atenuar el efecto de la abstención en Caracas, le confesó que le causaba “incomodidad” que se pensara que México no simpatizaba con la política anticomunista, y le pidió que al referirse al rechazo al comunismo en la OEA y a Guatemala en el discurso que habría de pronunciar ante la asamblea de Naciones Unidas, subrayara la frase “sin excepción” para enfatizar la unidad de criterios<sup>40</sup> que prevalecía en la región.

Un caso difícil fue el del mayor Jaime Rosenberg, antiguo jefe de la policía del gobierno arbencista que había sido arrestado en México y que, no obstante, con el apoyo de Vicente Lombardo Toledano y la protección del expresidente Cárdenas, pudo detener el proceso de extradición que se había dictado en su contra, porque no tenía la calidad de asilado político, pues en lugar de acudir a la embajada mexicana, había cruzado la frontera por otros medios. El mayor Rosenberg estaba acusado de “asesino de masas” y de otras “atrocidades” contra los anticomunistas guatemaltecos.

El presidente Ruiz Cortines intervino directamente en este caso, porque la SRE había recurrido a la táctica del “mañana” para posponer la decisión hasta que se calmaran los ánimos. Sin embargo, el 8 de octubre de 1954 el subsecretario Gorostiza recibió un memorando del secretario particular del presidente, Salvador Olmos, con el encabezado “Por instrucciones del Presidente de la República”, y continuaba: “Que es en el interés del Estado mexicano y del pueblo mexicano, ahora más que nunca”, extraditar al guatemalteco Rosenberg, porque de no hacerlo, corrían el riesgo de que súbitamente aparecieran focos de inquietud interna, y continuaba: “Estados Unidos quiere que los gobiernos latinoamericanos den prueba con hechos indiscutibles, de que están contra el comunismo internacional que respalda la Unión Soviética”,<sup>41</sup> dado que “esta región (América Latina) pertenece *de facto* a la esfera de influencia política y económica de Estados Unidos”.<sup>42</sup> Esta instrucción lleva la huella de Francis

White y del acuerdo al que había llegado en junio anterior con el presidente Ruíz Cortines. Pese a la severidad de la instrucción, el mayor Rosenberg pudo ampararse con el apoyo del expresidente Cárdenas; estuvo preso unos meses y, cuando fue liberado, viajó a Europa.

## FRANCIS WHITE SE RETIRA

Francis White terminó su misión en junio de 1957. Se fue de México sin haber resuelto las ambigüedades del presidente Ruiz Cortines, pero se había impuesto a su duplicidad; también acreditó la firma del acuerdo aéreo y la extensión del acuerdo bracero de 1953, que fue considerada un éxito y que le valió la calurosa felicitación del secretario del Trabajo y de sus superiores en el departamento de Estado.<sup>43</sup>

El episodio guatemalteco cambió la actitud de White hacia México. Los informes que escribió después de 1954 tienen un notable toque de cinismo; escéptico en cuanto a la buena fe de los mexicanos, perdió entusiasmo incluso en la posibilidad de educar al presidente Ruiz Cortines. Éste también cambió. Tomó más en serio el mundo exterior, le dedicó más atención y buscó diversificar las relaciones internacionales de México.

Francis White recibió el Águila Azteca, la condecoración más importante que otorga el Estado mexicano. Unos meses antes nadie hubiera pensado que sería honrado de esa manera, pues estuvo a punto de que su gestión terminara en la indignidad de ser declarado *persona non grata*. La razón de semejante oprobio fue un desafortunado incidente que involucró al secretario Padilla Nervo. Según Robert C. Hill, el sucesor de Francis White al frente de la embajada en México, este último había organizado una cena en honor del canciller, quien se presentó a la celebración con una hora de retraso. Para entonces, White y los demás comensales habían terminado de cenar. Cuando llegó Padilla Nervo, el anfitrión dio instrucciones para que le sirvieran la cena mientras él y los invitados puntuales tomaban café en el salón.<sup>44</sup> Enfurecido, imaginamos, Padilla Nervo, se retiró. Lo que sí sabemos es que Francis White no pasó a la historia, aunque hizo historia.

## CONCLUSIONES

El episodio de la gestión de Francis White como embajador en México ilustra los costos que tuvo para México la transformación de Estados Unidos en una superpotencia, así como la política de cooperación que se estableció entre ambos países desde la Segunda Guerra Mundial. Pese a que México formaba parte del conjunto latinoamericano y, por lo tanto, estaba sujeto al mismo tratamiento por parte de Washington que los demás países del hemisferio, su posición geográfica le representaba ciertas ventajas, por ejemplo, que la política mexicana de Eisenhower no incluyera un *quid pro quo*.

La relación que entablaron el presidente Ruiz Cortines y el embajador White era para ambos antes que nada un instrumento para alcanzar sus propios fines, como en todas las relaciones de esta naturaleza. Sin embargo, tenía ciertas particularidades derivadas de las diferentes personalidades involucradas. Mientras Francis White pensaba que cumplía funciones de procónsul, el presidente Ruiz Cortines utilizaba sus entrevistas con el embajador para sondear sus verdaderas intenciones hacia México y los alcances de su propia autonomía, que era muy limitada, en la coyuntura creada por el temor del presidente Eisenhower a la expansión del comunismo. Así, cuando el embajador hablaba de los comunistas en América Latina y afirmaba que había que controlarlos o expulsarlos del hemisferio, el presidente mexicano preguntaba de inmediato dónde encontraban ese problema. El episodio también es notable porque muestra cómo la presión de Estados Unidos hizo de México, muy a su pesar, un combatiente en una guerra que no era del todo suya.

\* Publiqué una versión más extensa de este episodio en LOAEZA, “La fractura”.

<sup>1</sup> Las razones de su renuncia parecen haber sido exclusivamente de orden personal: quejas por una “compensación insuficiente”, y porque la residencia del embajador en Praga era “inhabitable”. “Francis White, Diplomat, Die (*sic.*); Ex-Envoy to Mexico, Sweden”, *The New York Times*, 24 de febrero de 1961.

<sup>2</sup> En sus primeros años esta agencia fue importante para la estabilización monetaria de varios países latinoamericanos: Brasil, Colombia, República Dominicana. Véase ADAMSON, “The failure”, pp. 479-514.

<sup>3</sup> “National Intelligence Estimate” (en adelante NIE), Washington, 13 de agosto de 1957, FRUS, 1955-1957, vol. VI. Los documentos de esta colección están disponibles en el sitio del Historiador del departamento de Estado, en la dirección incluida en la bibliografía general.

<sup>4</sup> Citado en PACH y RICHARDSON, *The Presidency*, p. 75.

<sup>5</sup> Véase LOAEZA, “Estados Unidos”, pp. 28-56.

<sup>6</sup> NIE, Washington, 13 de agosto de 1957, FRUS, 1955-1957, vol. VI.

<sup>7</sup> NIE, Washington, 13 de agosto de 1957, FRUS, 1955-1957, vol. VI.

<sup>8</sup> Para una descripción de estas negociaciones véase: “Memorandum from the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Holland) to the secretary of State”, Washington, 29 de febrero de 1956, FRUS, 1955-1957, vol. VI.

<sup>9</sup> SEWELL, “A perfect”, pp. 841-868.

<sup>10</sup> NIE, Washington, 13 de agosto de 1957, FRUS, 1955-1957, vol. VI.

<sup>11</sup> Esta descripción se basa en la carta que White envió al presidente Eisenhower el 29 de agosto de 1955, en la que reconstruye con detalle la evolución de su relación con el ejecutivo mexicano. “Letter from the Ambassador in Mexico (White) to the President”, FRUS, 1955-1957, vol. VI.

<sup>12</sup> También proponían como explicación alternativa que el presidente rehuía el contacto con la embajada porque durante la campaña electoral el general Francisco Mújica lo había acusado de colaborar con las tropas americanas que ocuparon el puerto de Veracruz en 1914. En consecuencia, Ruiz Cortines habría buscado probar que no tenía interés particular en una relación con Estados Unidos.

<sup>13</sup> Entre los informes que envió a sus superiores se encuentran dos que prueban su influencia. El primero es su decidida oposición a la propuesta del procurador general Brownell para que la Guardia Nacional protegiera la frontera y detuviera el ingreso ilegal de trabajadores mexicanos. “The Ambassador in Mexico (White) to the Secretary of State”, 14 de agosto de 1953, FRUS, 1952-1954, vol. IV. Un segundo ejemplo es su rechazo al plan del consejero especial en temas de aviación del departamento de Estado, respecto a que el embajador presentara un ultimátum al gobierno mexicano para obligarlo a concluir el convenio de aviación. Según Henry Holland, subsecretario para asuntos interamericanos, “El embajador nos salvó de cometer un grave error”. “Memorandum from the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Holland) to the Secretary of State”, Washington, 29 de febrero de 1956, FRUS, 1955-1957, vol. VI.

<sup>14</sup> Poseía un intachable pedigrí académico. Había estudiado en la Universidad de Yale, en la Escuela Libre de Ciencias Políticas en París y en la Universidad de Madrid. La personalidad de Francis White contrastaba con la de su antecesor, William O’Dwyer, que era un político de origen irlandés, católico y amiguero, y que había sido alcalde de Nueva York. En 1950 interrumpió su segundo mandato para servir como embajador del presidente Truman en México, quien lo nombró probablemente para protegerlo de una investigación del senado en su contra. Como embajador hizo muchas amistades en México, entre ellas, con el presidente Miguel Alemán. Era un asiduo huésped de las fiestas cosmopolitas que se organizaban en Acapulco, donde se encontraban celebridades de la época. “Former Major O’Dwyer dead”, *The New York Times*, 15 de noviembre de 1964.

<sup>15</sup> Ambassador B. S. Stephansky (Labor Attaché, Mexico City, 1952), en FAOH, Mexico, 1.

<sup>16</sup> Cuando concluyó su misión en México, fue designado embajador en Suecia, donde tampoco fue popular; renunció al cargo al cabo de dieciocho meses. Ahí terminó su carrera diplomática. “U. S. Ambassador to Sweden resigns”, *The New York Times*, 28 de octubre de 1958.

<sup>17</sup> John Foster Dulles, “Memorandum of conversation, by the Secretary of State”, 22 de septiembre de 1954, FRUS, 1954-1956.

<sup>18</sup> “Memorandum for the files, by the Ambassador in Mexico (White)”, Ciudad de México, 10 de junio de 1955, FRUS, 1955-1957.

<sup>19</sup> Véase: “Letter from the Ambassador in Mexico (White) to the President”, 29 de agosto de 1955, FRUS, 1955-1957, vol. VI.

<sup>20</sup> “Memorandum for the Files, by the Ambassador in Mexico (White)”, 3 de junio de 1954, FRUS, 1952-1954, vol. IV.

<sup>21</sup> “Memorandum for the Files, by the Ambassador in Mexico (White)”, 3 de junio de 1954, FRUS, 1952-1954, vol. IV.

<sup>22</sup> “Memorandum by the Deputy Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Woodward) to the Acting Secretary of State”, Washington, 8 de marzo de 1954, FRUS, 1952-1954, vol. IV. Henríquez Guzmán movilizó un amplio apoyo en el campo entre los muchos descontentos con la reforma agraria: unos, porque los habían expropiado; otros, porque llevaban años esperando el reparto agrario.

<sup>23</sup> En un memorando para el presidente Eisenhower, Dulles escribió: “Sabemos qué podemos esperar de México y entendemos sus limitaciones. Lo mismo puede decirse de la actitud de México hacia Estados Unidos, aunque tradicionalmente ha estado coloreada por vagas sospechas respecto a nuestras motivaciones”. “Memorandum by the Secretary of State to the President”, 13 de octubre de 1953, FRUS, 1952-1954, vol. IV.

<sup>24</sup> LOAEZA, “Estados Unidos”, pp. 28-56.

<sup>25</sup> PADILLA NERVO, *Discursos*, p. 105.

<sup>26</sup> “Letter from the Ambassador in Mexico (White) to the President”, 29 de agosto de 1955, FRUS, 1955-1957, vol. VI. Según el general Andrew Goodpaster, John Foster Dulles “odiaba a los que no se comprometían, pensaba que era pecado, que era inmoral que muchos países trataran de mantenerse neutrales cuando lo que estaba en juego eran la verdad y el bien”; citado en FURSENKO y NAFTALI, *Khrushchev's*, p. 70.

<sup>27</sup> TURRENT DÍAZ, *Raúl Martínez Ostos*, pp. 224-225.

<sup>28</sup> “Letter from the Ambassador in Mexico (White) to the President”, Mexico City, 29 de agosto de 1955, FRUS, 1955-1957, vol. VI.

<sup>29</sup> “Letter from the Ambassador in Mexico (White) to the President”, Ciudad de México, 29 de agosto de 1955, FRUS, 1955-1957, vol. V.

<sup>30</sup> “Memorandum for the Files, by the Ambassador in Mexico (White)”, Ciudad de México, 3 de junio de 1954, FRUS, 1952-1954, vol. IV.

<sup>31</sup> “[We are] resolute to go as much further as may be required to do the job.” “Memorandum for the Files, by the Ambassador in Mexico (White)”, Ciudad de México, 3 de junio de 1954, FRUS, 1952-1954, vol. IV.

<sup>32</sup> “[...] we have to do the job and stand together”, “Memorandum for the Files, by the Ambassador in Mexico (White)”, Ciudad de México, 3 de junio de 1954, FRUS, 1952-1954, vol. IV.

<sup>33</sup> “Memorandum for the Files, by the Ambassador in Mexico (White)”, Ciudad de México, 3 de junio de 1954, FRUS, 1952-1954, vol. IV.

<sup>34</sup> GLEIJESES, *Shattered*, pp. 329-339.

<sup>35</sup> GARCÍA FERREIRA, “La CIA”, p. 77.

<sup>36</sup> “Letter from the Ambassador in Mexico (White) to the Assistant Secretary for Inter-American Affairs (Holland)”, 31 de mayo de 1956, FRUS 1955-1957, vol. VI.

<sup>37</sup> “Intervención del gobierno de E. U. A. en cuestión de los refugiados políticos de las misiones diplomáticas extranjeras en Guatemala”, AHSRE, Correspondencia de la Embajada en E. U. A. f. 1-5, 19 de agosto de 1954.

<sup>38</sup> ROBINSON, “México”. Información obtenida en K. H. Silvert, “Guatemala 1955: Problems of Administration, American University Field Staff Report”, enero de 1955, pp. 1-17.

<sup>39</sup> “Memorandum of conversation by the Secretary of State”, 22 de septiembre de 1954, FRUS, 1952-1954, vol. IV.

<sup>40</sup> “Memorandum of conversation by the Secretary of State”, 22 de septiembre de 1954, FRUS, 1952-1954, vol. IV.

<sup>41</sup> “Correspondencia entre la Secretaría de la Presidencia y la SRE sobre la solicitud de [...]”, AHSRE, exp. VII-97-1-2 y 3, ff. 6-20, 1954.

<sup>42</sup> “Correspondencia entre la secretaría de la Presidencia y la SRE sobre la solicitud de[...]”, AHSRE, exp. VII-97-1-2 y 3, ff. 6-20, 1954.

<sup>43</sup> El secretario del Trabajo, James P. Mitchell escribió: “Quiero expresar el sincero agradecimiento de este Departamento por el papel sobresaliente que desempeñó en la conclusión de este proyecto [...] Estamos plenamente conscientes de su paciencia y perseverancia [en una negociación difícil que se llevó a cabo con gran capacidad]”. De James P. Mitchell a Francis White, Washington, D. C., 18 de marzo de 1955. “James P. Mitchell to Ambassador Francis White”, 18 de marzo de 1955, White Papers, MS 194.

<sup>44</sup> John T. Mason, entrevista a Robert C. Hill, 19 de octubre de 1972, en EAP, Robert C. Hill Files, 639 PRCQ.

THOMAS C. MANN Y LA POLÍTICA DE MÉXICO HACIA CUBA  
*El difícil camino hacia el acuerdo para disentir*

## INTRODUCCIÓN

Thomas Mann, Mr. Latin America, como se le llegó a conocer,<sup>1</sup> fue embajador en México cuando la Guerra Fría se recrudecía en el continente (después del caso guatemalteco de 1954) gracias a la Revolución Cubana, por lo que el entorno internacional y regional en el que Mann colaboró para conducir la relación México-Estados Unidos motivó que ésta tuviera como uno de sus temas esenciales la política exterior de México. Como es bien sabido, las posiciones del gobierno mexicano respecto del proceso cubano no siempre coincidieron con las de Estados Unidos —al menos públicamente—, para quien el respaldo de México a su política regional seguía siendo un objetivo significativo.<sup>2</sup> De esta manera, es a Mann a quien le toca intentar la consecución de ese apoyo.<sup>3</sup> El análisis del trabajo de Mann en la búsqueda de una política regional común hacia el problema cubano y la amenaza del comunismo al hemisferio, así como la aceptación de las diferencias entre los dos países constituyen el objeto principal de este ensayo. El “acuerdo para disentir”<sup>4</sup> se logra después del esfuerzo por cambiar la política mexicana —política que, sin embargo, se entendía a la luz de la situación interna de México—, de la VIII Reunión de Ministros de Consulta de la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Crisis de los Misiles, cuando México demostró su lealtad política e ideológica en la Guerra Fría. Varios funcionarios estadounidenses, entre ellos Mann, se fueron convenciendo de que el gobierno mexicano no era defensor del castrismo.<sup>5</sup>

Este capítulo estará dividido en tres secciones: la primera presentará algunos datos sobre la vida y la trayectoria de Mann, pues su origen texano contribuyó a su desempeño como embajador en México; la segunda tratará el tema de Cuba, en particular la VIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA y la Crisis de los Misiles, sucesos que reflejan los intereses, los fracasos y los logros de la política estadounidense hacia México. Finalmente, una parte breve ofrecerá algunas reflexiones del embajador sobre su trabajo en México, de las cuales puede derivarse su capacidad de entender la política mexicana hacia Cuba, aunque no coincidiera con ella. Es importante aclarar que el énfasis se pone en la labor del embajador y la política estadounidense, no en la toma de decisiones ni en la formulación de políticas mexicanas.

## THOMAS C. MANN: EL TEXANO<sup>6</sup>

Thomas Mann nació en noviembre de 1912 en Laredo, Texas, y según él, aprendió primero el español que el inglés; viajaba con regularidad a Saltillo y Monterrey, por lo que “conocía” México. Abogado como su padre, quiso alistarse en el ejército después del ataque a Pearl Harbor, pero fue rechazado por debilidad visual; colaboró entonces combatiendo la amenaza económica de los países del Eje en América Latina. Como esa “guerra económica” se llevaba desde el departamento de Estado, Mann pudo ingresar al servicio exterior, y su carrera se desarrolló fundamentalmente en América Latina, o sobre temas de la región. En 1950 fue nombrado secretario adjunto para asuntos interamericanos y fue durante el gobierno de Dwight Eisenhower cuando se consolidó como uno de los expertos más influyentes en el departamento de Estado en asuntos latinoamericanos. Antes de ser nombrado embajador en México, estuvo, en distintas capacidades, en las embajadas estadounidenses en Venezuela y El Salvador.

Como cualquier funcionario estadounidense de la Guerra Fría, Mann procuraba la protección de los intereses de Estados Unidos y era un anticomunista muy comprometido. Favorecía a la iniciativa privada y al comercio internacional, pero defendía también programas de ayuda, así como la integración regional, pues una de sus preocupaciones era el desarrollo de América Latina en el largo plazo. Según Allcock, Mann sostenía que lograr el crecimiento económico y la industrialización rápida en América Latina estaba en el interés de Estados Unidos; se trataba, en sus palabras, de un interés propio “ilustrado” (*enlightened self-interest*).<sup>7</sup> En distintos momentos, Mann logró acuerdos de estabilización de precios para productos como el café y apoyó la creación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Aunque rechazaba la idea de implementar iniciativas como el Plan Marshall en América Latina, consideraba que los países de la región debían recibir una proporción justa de ayuda económica. A decir de Allcock, su visión económico-política se basaba en el New Deal y la política del Buen Vecino.<sup>8</sup> Después del asesinato de John F. Kennedy en 1963, el presidente Lyndon Johnson nombró a Mann coordinador de la Alianza para el Progreso (Alpro) y, nuevamente, secretario adjunto para asuntos interamericanos. La designación lo ubicó en una posición difícil con los seguidores de Kennedy, quienes defendían la teoría de la modernización y el internacionalismo liberal, y veían a la Alpro como *su* iniciativa.<sup>9</sup>

A pesar de su anticomunismo, Mann disentía de algunas de las políticas estadounidenses “de Guerra Fría” hacia América Latina. Vale la pena mencionar

dos ejemplos, dado que este capítulo analizará sus posiciones respecto de la política de México hacia Cuba, que ilustran su cálculo sobre la probabilidad de lograr los intereses estadounidenses, los costos y, sobre todo, la eficacia de las políticas. En otras palabras, reflejan su pragmatismo. El primero se refiere a Guatemala durante el gobierno de Jacobo Árbenz. Con base en su experiencia en temas económico-financieros y con empresarios estadounidenses,<sup>10</sup> Mann sostuvo que los ejecutivos de la United Fruit debían ser más flexibles y llegar a un acuerdo con Árbenz. Más tarde, al discutirse el apoyo de Estados Unidos a la invasión de Cuba por Bahía de Cochinos, Mann expresó que, en el mejor de los casos, esa operación dañaría la postura moral de Estados Unidos en el hemisferio y, en el peor, tendría consecuencias catastróficas para su liderazgo. En ese entonces, Mann no creía que Cuba representara una amenaza para la seguridad nacional de Estados Unidos, por lo que no convenía proceder unilateralmente. No se oponía a derrocar a un líder comunista, pero reconoció el daño que haría a la reputación de la administración de Kennedy. Asimismo, opinaba que era ridículo suponer que el pueblo cubano se levantaría “al estilo de 1776” tras el desembarque de los anticastristas. La invasión de Bahía de Cochinos se convertiría en motivo de diferencia entre México y Estados Unidos; a partir de entonces y hasta 1963, Mann intentaría lograr el respaldo de México a la política estadounidense hacia Cuba. Para Mann, como para Kennedy, la pregunta siempre presente, y nunca respondida, era, ¿qué hacía México para contrarrestar la amenaza comunista en el hemisferio?<sup>11</sup>

#### CUBA: ¿QUÉ HACER CON MÉXICO?

Mann fue embajador en México en años fundamentales para la definición del proceso cubano, lo que tuvo consecuencias regionales y mundiales muy importantes. En abril de 1961, cuando llega al país, la OEA ya había emitido la Declaración de San José (1960), que condenaba la intervención o la amenaza de intervención de poderes extracontinentales en el hemisferio. El gobierno de México votó en favor de la resolución, pero expresó que se trataba de una declaración general y que no debería considerarse una condena o amenaza al gobierno cubano. La posición mexicana respecto a Cuba iría cambiando a partir de 1959, según se radicalizaba el nuevo gobierno en la isla, pero no al grado de condenarlo ni de respaldar la política punitiva y de aislamiento promovida por Estados Unidos. Así pues, una de las tareas prioritarias para Mann era aconsejar a la Casa Blanca sobre la mejor manera para manejar la posición de México respecto de Cuba<sup>12</sup> y su aparente intransigencia en lo referente al embargo

estadunidense.<sup>13</sup>

El primer suceso que enfrentó Mann como embajador fue la respuesta mexicana a la invasión de Bahía de Cochinos, pues hubo demostraciones en favor de Cuba. Se trató de una respuesta particularmente irritante para Kennedy, quien tuvo que enviar al vicepresidente Johnson a Méxi-co para tratar de obtener el apoyo mexicano en el tema de Cuba: “Le he dicho que les diga a los mexicanos que nos deben un voto. [Dirigiéndose a Nixon] ¿No crees que deberíamos ser duros con ellos?”<sup>14</sup> Después de la invasión, Mann solicitó un encuentro con el secretario de Relaciones Exteriores, Manuel Tello. Al discutir la amenaza que suponía Cuba y las medidas que podían tomar los países de América Latina para protegerse, Tello no estuvo de acuerdo con el embajador estadounidense en que la mejor forma de deshacerse de Castro era la fuerza directa (es decir, el uso de la fuerza o la intervención directa); los ataques externos, al contrario, sólo fortalecerían al gobierno revolucionario y a sus simpatizantes en la región. Tello tampoco coincidió con el argumento de que Cuba exportaba la revolución a países vecinos, pues su gobierno tenía demasiados problemas internos que ocupaban su atención.<sup>15</sup> Mann había estado al tanto de la política mexicana hacia Cuba desde 1959 por su posición en el departamento de Estado, pero ahora iniciaba su labor de convencimiento con México, la cual se vería reforzada por las declaraciones de Fidel Castro a finales de 1961 en el sentido de que era marxista-leninista. Mediante esta declaración, Castro no dejaba duda sobre la orientación de la Revolución Cubana, inaceptable, para el gobierno de Estados Unidos, porque implicaba la alianza con la Unión Soviética.

En efecto, la proclamación de Castro enrareció todavía más el ámbito regional, en el que se preparaba la VIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, convocada por Colombia para “considerar las amenazas a la paz y la independencia de los Estados Americanos que pudieran surgir de la intervención de poderes extracontinentales dirigida a romper la solidaridad americana”.<sup>16</sup> El gobierno mexicano votó en contra de la convocatoria, pues se basaba en una posibilidad y no en un hecho, pero México participó en la VIII Reunión, que se celebró en Punta del Este en enero de 1962. Anticipando que la posición mexicana podría ser de oposición a una resolución contra Cuba, Mann escribió al secretario de Estado, Dean Rusk, para expresarle que ésta sería inaceptable para el gobierno de Estados Unidos. Mann sugería que el gobierno estadounidense debía mostrar al mexicano, de manera privada y con tacto, que la defensa de Castro no resultaría en nada bueno (*the defense of Castro did not pay*).

Recomendó a Washington usar toda presión, política y económica, para influir en la posición de México y, desde luego, posponer la visita de Kennedy al país, que estaba ya sobre el tablero y se había planeado para principios de 1962. Esto último enviaría un mensaje claro de que Estados Unidos no aprobaba la política exterior independiente de México. Propuso finalmente retrasar préstamos e instar a instituciones financieras internacionales a hacer lo mismo. Mann entendía la posición de México ante el comunismo como “equivoca”, y esto era inadmisibles.<sup>17</sup> Ante López Mateos, Mann dijo que la visita de Kennedy inmediatamente después de una Reunión de Consulta en donde México defendiera a Cuba sería muy problemática, y le preguntó si había considerado que el apoyar al gobierno de la isla podría debilitar más la confianza esencial para el crecimiento económico de México. La respuesta de López Mateos fue que México no podía abandonar su postura tradicional de defensa de la no intervención y sugirió que se reuniera con el secretario Tello antes de la reunión para reconciliar las posiciones de México y Estados Unidos.<sup>18</sup>

En su discurso en Punta del Este, Tello declaró que México no era neutral como parte del sistema interamericano, y que: “existe una incompatibilidad radical entre la pertenencia a la Organización de Estados Americanos y una profesión política marxista-leninista [...] sostenemos que es inconciliable la calidad de miembro de nuestra organización con la adopción de un régimen de gobierno cuyas características no son las de las democracias representativas”.<sup>19</sup> México se abstuvo en la votación referente a la imposición de sanciones económicas y de un embargo de armas a Cuba, así como a su exclusión del sistema interamericano, y se pronunció en favor de las resoluciones sobre la exclusión de Cuba de la Junta Interamericana de Defensa, la creación de una comisión de seguridad para investigar la subversión comunista, la Alpro, la ofensiva del comunismo en América Latina, la celebración de elecciones libres y la reforma del estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.<sup>20</sup>

Aunque la posición de México puede interpretarse como un momento de cambio en tanto hizo explícita su posición ideológica, no bastó para satisfacer a Mann, quien el mismo día del discurso de Tello envió un cable al departamento de Estado usando la reunión en Punta del Este como evidencia de que López Mateos iba más allá para ser amigable con los comunistas (*López Mateos was going out of his way to be friendly with Communists*). El embajador recomendó retrasar un préstamo del BID para dejar claro a México que la cooperación tendría que darse en dos sentidos.<sup>21</sup> En palabras de Keller, Mann se sentía cada vez más frustrado con la política exterior mexicana, que calificaba como

nacionalista, miope y egoísta. El izquierdismo de la política mexicana, pensaba Mann, dañaba los intereses básicos de Estados Unidos.<sup>22</sup> En público, sin embargo, Mann declaró que estaba complacido con el hecho de que Tello y Rusk hubiesen coincidido en que la membresía a la OEA era incompatible con una filiación marxista-leninista.<sup>23</sup> Rusk, por su parte, consideró que la reunión había sido un éxito, pues la resolución daba nombres y no escatimaba las palabras al declarar unánimemente que la ofensiva comunista de Castro era un peligro real a la unidad y la libertad de las repúblicas americanas. Al referirse a la abstención de “algunos gobiernos” que habían expresado la necesidad de hacer cambios legales y técnicos a la Carta de la Organización antes de expulsar a Cuba, Rusk afirmó que a pesar de ello todos habían condenado el comunismo y el régimen de Castro.<sup>24</sup>

Washington hizo caso a Mann y pospuso la visita de Kennedy a México, que se realizó en junio de 1962, y, a pesar de Punta del Este, fue un éxito.<sup>25</sup> No obstante, Cuba y la expansión comunista fueron un tema de conversación entre Kennedy y López Mateos. El presidente estadounidense preguntó reiteradamente cómo pensaba México que era la mejor manera de lidiar con el peligro de la propagación de la influencia comunista en América Latina, a lo que López respondió: el desarrollo económico rápido y el progreso social. Al final, añadió que pensaría más sobre ese asunto. Kennedy mencionó que Estados Unidos querría combatir el problema del comunismo cooperando con otros países como México, y que querría seguir en contacto con este país para llegar a un acuerdo sobre medidas prácticas que pudieran tomar los Estados americanos para tratar con esa amenaza.<sup>26</sup> López Mateos reconoció que las acciones mexicanas referentes a Cuba habían provocado ciertas dudas en la opinión de algunos sectores en Estados Unidos. Él quería formalmente asegurarle al presidente Kennedy y al pueblo estadounidense que, en caso de conflicto, México estaría contento de proteger a Estados Unidos con sus treinta y cinco millones de habitantes. Kennedy agradeció el comentario.<sup>27</sup> Según Carrillo Flores, López Mateos definió ésta como una “declaración solemne”.<sup>28</sup>

La “declaración solemne” de López Mateos fue definitiva para asegurar el voto mexicano en favor de Estados Unidos en la OEA durante uno de los momentos más críticos de la Guerra Fría: la Crisis de los Misiles de octubre de 1962. El gobierno mexicano sabía de la existencia de armamento soviético en Cuba, hecho que no condenaba al considerar que las armas eran de carácter defensivo.<sup>29</sup> De esta manera, la labor de Estados Unidos en la crisis fue convencer al gobierno mexicano de que Cuba poseía armamento ofensivo y solicitar su apoyo

para pedir el retiro de los misiles. Funcionarios estadounidenses sabían que la instrucción de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) al representante de México ante la OEA era abstenerse en la votación en la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores.<sup>30</sup> Durante la crisis, López Mateos se encontraba de viaje en el este de Asia y Mann, en Washington. Sin saberlo, el embajador fue considerado como un posible interlocutor para negociar con Castro, lo cual no sucedió y, debido a la gravedad de la situación, regresó a la Ciudad de México. Según su relato, tuvo varias reuniones con el subsecretario de Relaciones Exteriores, José Gorostiza, y tramitó, junto con él, una llamada con López Mateos al avión presidencial para convencerlo de la existencia de armas ofensivas en Cuba. Mann describió los antecedentes de la crisis y tuvo que persuadir a los funcionarios mexicanos de que el peligro era real, al enseñarles las fotografías que demostraban el tipo de misiles que se instalaban en Cuba. La preocupación de Mann era que los mexicanos entendieran que no se trataba de una maniobra política, sino de algo realmente grave. Según Mann, cuando los mexicanos estuvieron satisfechos de que se trataba de una gestión de buena fe y de que Estados Unidos estaba en peligro, entendieron que este último debía actuar y actuaría; en ese momento no hubo ningún problema.<sup>31</sup> Carrillo Flores, por su parte, sostuvo que el secretario Rusk le recordó la “declaración solemne” de López Mateos, al subrayarle que la situación era tan peligrosa que una abstención de México en la Reunión de Consulta “llevaría las relaciones entre nuestros países al punto más bajo que hubiesen tenido en mucho tiempo”.<sup>32</sup> Carrillo Flores comunicó esta conversación a López Mateos, quien le autorizó a instruir a Sánchez Gavito para emitir un voto a favor.<sup>33</sup> Keller cita al representante de Estados Unidos ante la OEA, Delesseps S. Morrison, quien aseguró que Kennedy había hablado en dos ocasiones con López Mateos, una cuando estaba en Manila y otra en Hawái, para informarle sobre la presencia de misiles ofensivos.<sup>34</sup> Así, pues, México votó en favor de la resolución que pedía el desmantelamiento y el retiro de todas las armas ofensivas de Cuba, pero expresó reservas en lo relativo al uso de la fuerza para impedir que siguieran llegando armas nucleares a ese país. La resolución, para México, no debía tomarse como una justificación para un ataque armado en contra de la isla.

La Crisis de los Misiles dejó en claro del lado de quién estaba México en el conflicto bipolar. Para confirmarlo, al llegar del viaje por Asia, López Mateos declaró que México estaba en las filas de la democracia, por la paz y la libertad.<sup>35</sup> Tal como arguye Keller, la Crisis de los Misiles cambió la relación entre México y Estados Unidos: si antes de octubre de 1962 Kennedy y Mann se preocupaban

porque México no tomaba la amenaza comunista seriamente, a partir de entonces, y demostrada la lealtad de México, Estados Unidos podía aceptar su política hacia Cuba.<sup>36</sup> Se llegaba a un tipo de acuerdo para disentir, aunque el camino no fue fácil.<sup>37</sup>

#### REFLEXIONES DEL EMBAJADOR MANN, A TIEMPO PASADO

Como se ha visto, hay una opinión común entre los autores (sustentada en documentos primarios) que apunta a que una de las tareas esenciales de Mann en México era promover el cambio en la política internacional del país y lograr que éste rompiera relaciones diplomáticas con el gobierno de Fidel Castro.<sup>38</sup> En el verano de 1961 Mann sostenía que sería contraproducente forzar a México a cambiar su orientación política y económica a cambio de ayuda financiera estadounidense, pero se debía negociar económica y diplomáticamente para persuadirlo hacia un alineamiento más explícito con las prioridades estratégicas de Estados Unidos.<sup>39</sup> Durante sus años en México esto no sucedió, aunque el gobierno mexicano mandó dos señales claras en cuanto a su posición ideológica y política coincidente con la de Estados Unidos mediante el discurso de la “incompatibilidad” y el voto a favor del retiro de los misiles de Cuba. En 1968 Thomas C. Mann dio una entrevista en la que relató su labor en México incluyendo no sólo el caso de Cuba, sino también su trabajo relativo a la salinidad del río Colorado y el Chamizal, dos asuntos conflictivos en la relación bilateral pendientes de resolver. Esta última sección del capítulo presentará algunas de sus reflexiones en general, siempre teniendo en cuenta la relación entre México y Cuba. Resulta interesante este ejercicio, pues puede matizar algunos de los argumentos ofrecidos por los distintos autores y, en última instancia, explicar parcialmente por qué Estados Unidos aceptó finalmente la política mexicana hacia el gobierno de Fidel Castro. No debe perderse de vista que se trata de cavilaciones posteriores a su estancia en México.

Según Mann, al ser designado en México:

Creo que entendí cuál era mi trabajo y lo hice discretamente. Y supongo que porque no hablaba mucho con la prensa ni violaba confidencias, tuve muchos amigos dentro y fuera del gobierno mexicano [...] Conocí a Manuel Tello como embajador en Washington y lo admiré por muchos, muchos años. Creo que puede decirse que éramos amigos personales. Antonio Ortiz Mena, secretario de Hacienda y Crédito Público era un servidor público sobresaliente, muy capaz. A Gustavo Díaz Ordaz, secretario de Gobernación no lo conocí tan bien en esos días [...] El secretario de Agricultura era uno de mis amigos personales más cercanos.<sup>40</sup>

Respecto del presidente mexicano, Mann sostiene que no iba a Palacio Nacional, pues no quería exponerlo a acusaciones de estar bajo la dominación de Estados

Unidos. Lo veía ocasionalmente y “lo respetaba. No siempre estábamos de acuerdo en todo, pero me caía bien y creo que yo le caía bien”.<sup>41</sup>

Muchos son los elementos que debemos considerar para entender que Estados Unidos haya finalmente aceptado (y aprovechado) la posición de México respecto de Cuba, y no todos ellos se han expuesto en este trabajo. Sin embargo, gracias a la actuación y las reflexiones de Mann, es posible identificar dos: el entendimiento del tipo de país que era México (incluyendo el proceso político) y la Crisis de los Misiles. Respecto de lo primero, el embajador distinguía a México de otros países de América Latina en muchos ámbitos; había tenido una reforma agraria y fiscal, y no se trataba “de un gobierno pequeño, frágil y débil que pudiese ser infiltrado y tomado en seis meses”.<sup>42</sup> Según Mann, la política mexicana no cambiaba mucho si se le conocía con profundidad. No calificaba al régimen mexicano como uno de partido único, aunque el Partido Revolucionario Institucional (PRI) cubriera todo el espectro político: “la política mexicana está fundamentalmente preocupada por mantener el equilibrio entre la izquierda y la derecha, lo cual era muy sensato, no permitir la polarización”.<sup>43</sup> De esta manera, ni la extrema izquierda ni el Partido Comunista eran una amenaza inmediata en México. El gobierno de centro era lo suficientemente fuerte como para perdurar.<sup>44</sup> De hecho, él consideró haber ayudado a que México no pareciera procastrista, “pues no lo era”.<sup>45</sup> Esta colaboración consistió en no forzar al gobierno mexicano a emitir votos en la OEA en cierta dirección a menos que fuera absolutamente necesario, o haciendo declaraciones. En caso de que un voto se hubiese hecho de manera precipitada, Mann declarararía que Estados Unidos entendía la posición de México, lo que no significaba que su gobierno estuviera de acuerdo con el voto mexicano, sino simplemente que entendía cuál era el problema. De manera muy interesante, Mann sostuvo no haber tenido ningún problema con el principio de no intervención invocado por México.<sup>46</sup>

La importancia del segundo elemento, la Crisis de los Misiles, ya se ha mencionado: México confirmó “de parte de quién estaba” en el conflicto bipolar. No sería aventurado afirmar que los sucesos de 1962 —la VIII Reunión de Consulta y la Crisis de los Misiles— equilibraron la posición de México, que se interpretaba en muchos sectores como procastrista. Mann no lo expresa de esa manera, sino reconociendo el peso de Estados Unidos: “La crisis de 1962 nos hizo mucho bien en un sentido político, no sólo en términos de remover el peligro inmediato, [sino en] un sentido político porque restauró el respeto por la *habilidad* de Estados Unidos de actuar en una crisis, en mi opinión”.<sup>47</sup> Después

de la Crisis de los Misiles, Mann se dedicó a dos asuntos estrictamente bilaterales, la salinidad del río Colorado y la negociación del Chamizal. Respecto de lo primero, se llegó a una solución temporal; en lo segundo, se logró la devolución del Chamizal a México.<sup>48</sup> Cuba no parecía ser más objetivo prioritario de la política estadounidense hacia México.

## CONCLUSIONES

Según Eric Zolov, la designación de Mann como embajador en México fue el inicio del cambio de la política estadounidense hacia ese país más importante desde las nacionalizaciones de los años treinta. Para el autor, Mann estaba convencido de que Estados Unidos perdía poder de negociación frente a México, por lo que se propuso cambiar lo que percibía como la mentalidad mexicana y convencer a los mexicanos de que México necesitaba más a Estados Unidos de lo que Estados Unidos necesitaba a México. En la relación bilateral, según el nuevo embajador, se necesitaba reciprocidad y respeto mutuo.<sup>49</sup> Procuró que así fuera en el tema cubano recurriendo a la presión que Estados Unidos podía ejercer sobre México, y México entendió. En última instancia hubo acuerdo en lo sustancial, que era la posición de México en el conflicto bipolar, y se aceptaron diferencias. Para Mann, sin embargo, su gran logro en México fue el Chamizal, tema en el que reconocía que México tenía la razón, y por el que trabajó diligentemente con el secretario Tello. Según Allcock, el periodo de Mann en México fue muy exitoso,<sup>50</sup> y no es difícil coincidir con él si se mira desde la perspectiva estadounidense (y personal de Mann). Tampoco sería aventurado concluir que, en momentos de inestabilidad regional y mundial, y con problemas fronterizos pendientes, Mann se dedicó a lograr y mantener una relación bilateral estable.

<sup>1</sup> ALLCOCK, "Becoming", pp. 1017-1045. Cuando el presidente Lyndon B. Johnson buscaba un secretario adjunto para asuntos interamericanos y un coordinador para la Alianza para el Progreso, recordó que Mann promovía más ayuda para América Latina, además de que había predicho bien las consecuencias de la invasión de Bahía de Cochinos, Cuba, y hablaba el español de manera fluida. Contaba con una carrera consolidada y muy buena reputación, por lo que había encontrado a su "Mr. Latin America".

<sup>2</sup> Es importante añadir, sin embargo, que las diferencias entre México y Estados Unidos no se dieron únicamente por el tema de Cuba: la política exterior "independiente" de México en general causaba molestia en los funcionarios estadounidenses. En los inicios del Movimiento de los No Alineados (MNOAL) Estados Unidos tenía claro en que no aceptaría una política neutral / no alineada por parte de México. Véase ZOLOV, *The Last Good Neighbor*.

<sup>3</sup> En un memorando escrito por el encargado de negocios de la embajada estadounidense en México, Edward G. Cale, en febrero de 1961, y cuya copia recibió Mann como secretario de Estado adjunto para asuntos interamericanos, se exponía claramente que a pesar de sus esfuerzos "extraordinarios" para lograr la confianza y el apoyo de México, Estados Unidos no podía contar con el gobierno mexicano en organizaciones internacionales como la Organización de los Estados Americanos (OEA), en donde se trataba el tema de Cuba. En la Reunión de Consulta de Ministros de Asuntos Exteriores en San José, Costa Rica, en 1960, el secretario de Estado Herter se había visto obligado a mencionar públicamente la oposición

de México a los objetivos estadounidenses. Según Cale, México tenía la visión “terca” de que se trataba de un pleito entre Estados Unidos y Cuba, sin darse cuenta de la amenaza comunista que enfrentaba el hemisferio. México mantenía una posición en favor de Castro, como era evidente por las actividades de la embajada mexicana en La Habana, así como por el trato que las autoridades mexicanas daban a los diplomáticos cubanos en México. Memorando, Edward G. Cale, encargado de negocios e interino, embajada de Estados Unidos, México, D. F., 14 de febrero de 1961, *Foreign Relations of the United States* (FRUS), 1961-1963. The American Republics.

<sup>4</sup> Fórmula de OJEDA, *Alcances y límites*.

<sup>5</sup> Véase nota 18, *infra*.

<sup>6</sup> Esta sección biográfica del capítulo se basa en Thomas C. Mann, entrevista grabada con la conducción de Larry J. Hackman, 13 de marzo de 1968, John F. Kennedy Library Oral History Program (en adelante КОHP); ALLCOCK, “Becoming”, y ALLCOCK, *Thomas C. Mann*.

<sup>7</sup> ALLCOCK, “Becoming”, p. 1034.

<sup>8</sup> ALLCOCK, *Thomas C. Mann*, p. 3.

<sup>9</sup> ALLCOCK describe detalladamente los conflictos entre los “herederos” de Kennedy y los funcionarios de Johnson en *Thomas C. Mann*. Las cursivas son mías.

<sup>10</sup> En la embajada en Caracas, en 1947, Mann colaboró en las negociaciones para resolver las disputas de contratos de petróleo entre el gobierno venezolano y corporaciones estadounidenses. ALLCOCK, “Becoming”, p. 1021.

<sup>11</sup> Véase KELLER, *Mexico's Cold War*, pp. 128-141.

<sup>12</sup> Según Renata Keller, Mann intentó reiteradamente que las autoridades mexicanas rompieran relaciones con Cuba. KELLER, *Mexico's Cold War*, p. 130. En entrevista, sin embargo, Mann aseguró haber creído que Estados Unidos no debió hacer mucho alboroto por que México mantenía contacto aéreo o relaciones diplomáticas con la isla: “[N]unca pensé que fuera importante”. Mann añade que no hubiese llegado a la misma conclusión de haberse tratado de “un gobierno pequeño, frágil y débil que pudiese ser infiltrado y tomado en seis meses”. Thomas C. Mann, entrevista grabada con la conducción de Larry J. Hackman, 13 de marzo de 1968, pp. 33-34, КОHP.

<sup>13</sup> ALLCOCK, *Thomas C. Mann*, p. 40.

<sup>14</sup> Citado por KELLER, *Mexico's Cold War*, p. 128. Debe recordarse que en esa ocasión el expresidente Lázaro Cárdenas quiso viajar a Cuba a defender al gobierno, pero no lo hizo después de entrevistarse con el presidente López Mateos.

<sup>15</sup> KELLER, *Mexico's Cold War*, p. 131.

<sup>16</sup> PELLICER, *México y la Revolución Cubana*, p. 40.

<sup>17</sup> KELLER, *Mexico's Cold War*, p. 132.

<sup>18</sup> KELLER, *Mexico's Cold War*, pp. 132-133. Un documento británico fechado el 19 de diciembre indica que López Mateos había reconocido que el gobierno mexicano ya no simpatizaba con el régimen de Castro y cooperaba con Estados Unidos al impedir el tránsito de provisiones de Estados Unidos a Cuba, además de que no exportaba productos de petróleo a la isla y restringía exportaciones de alimentos. PRO.FO371 /

156284 / AM1022-4 / 19 de diciembre de 1961. "From Sir Peter Garran, Mexico City, to Mr. Hankey, FO, London. Conversation between Ambassador Mann and President López Mateos as related to Ambassador Garran by the former."

<sup>19</sup> "La posición del gobierno de México. Discurso del secretario de Relaciones Exteriores, Manuel Tello, en la Reunión de Cancilleres en Punta del Este", *Política*, 2: 43, 1 de febrero de 1962, p. 37.

<sup>20</sup> Debe decirse que el argumento de México para abstenerse en la votación sobre la exclusión del gobierno cubano de las actividades en la OEA fue estrictamente jurídico, pues la Carta de la organización no consideraba un hecho de esa naturaleza, por lo que no había un procedimiento para suspender a ningún miembro. Sin embargo, se trataba de un tecnicismo muy significativo políticamente hablando.

<sup>21</sup> KELLER, *Mexico's Cold War*, pp. 133-134.

<sup>22</sup> KELLER, *Mexico's Cold War*, p. 134.

<sup>23</sup> Entrevista en Excélsior citada en *Política*, 2:43, 1 de febrero de 1962, p. 5.

<sup>24</sup> "Report to the Nation on the Punta del Este Conference", pp. 267-269.

<sup>25</sup> Antonio CARRILLO FLORES confirma que la visita de Kennedy se pospuso debido al enfriamiento producido entre México y Estados Unidos por los votos sobre Cuba del primero en la OEA y la ONU entre 1959 y 1962. "Reflexiones y testimonio", p. 12.

<sup>26</sup> American Embassy, Mexico, D. F., Memorandum of Conversation, 29 de junio de 1962, FRUS, 1961-1963. The American Republics.

<sup>27</sup> "Mexico would be glad to guard the United States' rear." American Embassy, Mexico, D. F., Memorandum of Conversation, 30 de junio de 1962, FRUS, 1961-1963. The American Republics.

<sup>28</sup> En palabras de CARRILLO FLORES: "México les cuidaría la espalda [a Estados Unidos]", "Reflexiones y testimonio", p. 12.

<sup>29</sup> Keller cita una declaración de López Mateos ante la prensa en Los Ángeles, en su vuelo hacia Asia, según la cual, si las armas eran defensivas, México no consideraba que Cuba tuviese un arsenal peligroso, pero si las armas se volvían ofensivas, la situación sería diferente. *Mexico's Cold War*, p. 137. Véase también TELLO, *México: una posición*, pp. 154-161.

<sup>30</sup> Véase COVARRUBIAS y MUÑOZ, *Manuel Tello*, pp. 42-45.

<sup>31</sup> Thomas C. Mann, entrevista grabada con la conducción de Larry J. Hack-man, 13 de marzo de 1968, pp. 49-50, KOHP.

<sup>32</sup> CARRILLO FLORES, "Reflexiones y testimonio", p. 12.

<sup>33</sup> CARRILLO FLORES, "Reflexiones y testimonio", p. 12. Tello confirma que el secretario Rusk habló con el embajador Carrillo Flores, quien después de la reunión llamó a López Mateos —a Yakarta, según dijo—, y las instrucciones para el voto fueron cambiadas. COVARRUBIAS y MUÑOZ, *Manuel Tello*, pp. 43-44.

<sup>34</sup> Existe también la versión de que fue Díaz Ordaz quien cambió el sentido del voto, pero todo parece indicar que realmente lo hizo el presidente. KELLER, *Mexico's Cold War*, p. 138. Tello sugiere que, por lo menos, sí pudo haberse dado una llamada entre Kennedy y López Mateos, pues Mann fue a verlo a su domicilio para pedir el teléfono del presidente. "¿Tan mal ve la situación?", le preguntó Tello; "Sí",

respondió Mann. TELLO, *México: una posición*, p. 160.

<sup>35</sup> Citado por KELLER, *Mexico's Cold War*, p. 138. Desde luego, un conflicto nuclear entre Cuba y Estados Unidos era también una amenaza a la seguridad de México.

<sup>36</sup> KELLER, *Mexico's Cold War*, pp. 140-141.

<sup>37</sup> Como se sabe ahora, la decisión de México de mantener relaciones con Cuba a partir de 1964, cuando la OEA pidió a todos sus miembros suspenderlas, fue discutida en la propia organización y se dio con la anuencia de Estados Unidos. Véase LEOGRANDE y KORNBLUH, *Back Channel*, p. 100.

<sup>38</sup> Eric Zolov añade la política neutral que México podría adoptar tras la reciente creación del MNOAL. Según el autor, para Mann la neutralidad era inaceptable sólo después de la expansión del castrismo. ZOLOV, *The Last Good Neighbor*, p. 141.

<sup>39</sup> ZOLOV, *The Last Good Neighbor*, p. 145.

<sup>40</sup> Thomas C. Mann, entrevista grabada con la conducción de Larry J. Hackman, 13 de marzo de 1968, p. 32, КОHP. Debe decirse, sin embargo, que Zolov cita documentos en los cuales Mann consideraba que Tello tenía un enfoque de "Alicia en el país de las Maravillas" hacia el peligro representado por el bloque sino-soviético para el sistema interamericano. ZOLOV, *The Last Good Neighbor*, p. 144.

<sup>41</sup> Thomas C. Mann, entrevista grabada con la conducción de Larry J. Hackman, 13 de marzo de 1968, p. 32, КОHP.

<sup>42</sup> Thomas C. Mann, entrevista grabada con la conducción de Larry J. Hackman, 13 de marzo de 1968, p. 27, КОHP. Véase la nota 12. Hay que añadir, sin embargo, que cuando se le preguntó sobre México como país de tránsito de personas y propaganda a Cuba y de Cuba, Mann respondió tajantemente que de eso nunca hablaría ("I would put this in the category of something I should not talk about now or ever. You can assume that I was aware of what was going on and that I didn't think a formal breaking of relations between Mexico and Cuba would have really made any difference in that respect"), p. 34.

<sup>43</sup> Thomas C. Mann, entrevista grabada con la conducción de Larry J. Hackman, 13 de marzo de 1968, p. 33, КОHP.

<sup>44</sup> Thomas C. Mann, entrevista grabada con la conducción de Larry J. Hackman, 13 de marzo de 1968, p. 35, КОHP.

<sup>45</sup> Thomas C. Mann, entrevista grabada con la conducción de Larry J. Hackman, 13 de marzo de 1968, p. 33, КОHP.

<sup>46</sup> Thomas C. Mann, entrevista grabada con la conducción de Larry J. Hackman, 13 de marzo de 1968, p. 33, КОHP.

<sup>47</sup> Thomas C. Mann, entrevista grabada con la conducción de Larry J. Hackman, 13 de marzo de 1968, p. 51, КОHP. Las cursivas son mías.

<sup>48</sup> Thomas C. Mann, entrevista grabada con la conducción de Larry J. Hackman, 13 de marzo de 1968, pp. 12-15, КОHP.

<sup>49</sup> ZOLOV, *The Last Good Neighbor*, p. 143.

<sup>50</sup> ALLCOCK, "Becoming", p. 1026.



JOHN GAVIN  
*Actor y diplomático*

MIGUEL RUIZ-CABAÑAS IZQUIERDO

## EL PERSONAJE

John Gavin nació el 8 de abril de 1931 en Los Ángeles, California, pero fue bautizado con el nombre de su padre, Juan Vicente Apablaza, terrateniente de origen chileno avecindado en California. Su madre, Delia Diana Pablos Cruz, era de una familia mexicana de Cajeme, Sonora, hoy Ciudad Obregón. Su familia también había emigrado a California en el periodo de la Revolución Mexicana. Pocos años después del nacimiento de Juan Vicente, su madre se divorció de su padre y contrajo nupcias con un empresario estadounidense de origen irlandés, Herald Ray Golenor, quien adoptaría al niño legalmente y le daría su nuevo nombre: John Anthony Golenor Pablos.<sup>1</sup>

Gavin mantuvo un vínculo permanente con México y los hermanos de su madre, que habían regresado a Ciudad Obregón. Desde los años cuarenta hasta los sesenta, John Anthony solía visitar a sus familiares y pasaba temporadas con ellos. Vecinos de esa ciudad cuentan que el joven John Anthony, parecido físicamente a sus tíos, era un hombre guapo, alto (1.93 metros), de carácter muy afable. Los Pablos Cruz, incluyendo a John Antony, eran una familia estimada por la comunidad. Además, John Anthony y el escritor Carlos Fuentes Macías eran primos lejanos, porque las madres de ambos estaban emparentadas por el apellido Macías de una familia de Cajeme.<sup>2</sup>

John Anthony Golenor Pablos obtuvo una licenciatura en economía y asuntos latinoamericanos en la Universidad de Stanford. Quizá esos estudios hayan sido una expresión de su interés por México. En 1951 se incorporó a la Marina durante la guerra de Corea y sirvió como oficial de inteligencia aérea a bordo del portaviones USS Princeton hasta el término de ese conflicto, a fines de 1953. Pero continuó en la Marina hasta 1955, como ayudante del almirante Milton E. Miles, sirviendo en el área del canal de Panamá.

A los veinticinco años, John Anthony fue contratado por los Estudios Universal, en donde tuvo sus primeras experiencias en producciones cinematográficas menores. En esa época fue rebautizado, por segunda ocasión, con el nombre artístico de John Gavin, como se le conoció el resto de su vida. Después de trabajar como actor de reparto y coestelar en diversas películas, Gavin también fue asesor del secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA), entre 1961 y 1973.<sup>3</sup>

Posteriormente, se interesó en la política gremial y los asuntos públicos. En 1965 ocupó la tercera vicepresidencia del Sindicato de Actores del Cine (SAG, por las siglas de Screen Actors Guild), y alcanzó la presidencia del sindicato en dos

ocasiones: 1971 y 1973. Fue en esta época cuando John Gavin se vinculó con otro actor que también había ocupado años antes la presidencia de la SAG, militante del Partido Republicano, y gobernador de California entre 1967 y 1975: Ronald Reagan.<sup>4</sup>

Quizá una relativa falta de éxitos contundentes en su carrera artística haya inducido a John Gavin a migrar hacia la diplomacia, cuando su amigo Ronald Reagan alcanzó la presidencia en noviembre de 1980. Gavin se consideraba bien dotado para una carrera diplomática, porque contaba con un título universitario sobre economía y asuntos latinoamericanos, dominaba el español y creía conocer bien a México y a los mexicanos. En una entrevista en 2011 con la periodista Dolia Estévez, Gavin afirmó que durante la campaña presidencial de Reagan él había sugerido la posibilidad de que Estados Unidos buscara un acuerdo comercial con México, y que quizá eso había influido en la decisión del futuro presidente de nombrarlo embajador en ese país.<sup>5</sup>

El propio Reagan le pidió al presidente mexicano de la época, José López Portillo, en la primera entrevista que ambos sostuvieron en Ciudad Juárez el 6 de enero de 1981, antes de que asumiera la presidencia de su país, que lo aceptara como su enviado, petición a la que éste accedió.<sup>6</sup> En sus memorias tituladas *Mis tiempos*, López Portillo escribió que pidió a la cadena Televisa dejar de proyectar unos anuncios populares en esa época en que Gavin publicitaba una marca de ron de amplia circulación en México. Pero en la entrevista mencionada, Gavin afirmó que no fue así, sino que él mismo le pidió al presidente de la productora de ron que esos anuncios no siguieran difundiendo. Como haya sido, es evidente que también consideró inconveniente que esa campaña publicitaria fuera su tarjeta de presentación en México.<sup>7</sup>

Esa anécdota refleja muy bien que, incluso antes de iniciar su gestión, Gavin no fue bien visto por el gobierno, ni por los medios, ni por expertos mexicanos como el nuevo embajador de Estados Unidos. Por ejemplo, Jorge Bustamante escribió el 6 de marzo de 1981 un editorial para *Los Angeles Times* en el que afirmó que Gavin no tenía calificación alguna para desempeñarse como embajador, y que su designación era “una bofetada en el rostro de México”.<sup>8</sup> Quizá la mala recepción pública que tuvo su designación, tanto en México como en Estados Unidos, fue un factor que hirió la enorme autoestima de John Gavin, y eso se reflejaría en su gestión en México, que inició en junio de 1981, y culminaría en su renuncia frente a los medios cinco años después, en abril de 1986.

En noviembre de 1980 Ronald Reagan fue electo presidente de Estados Unidos. Una nueva era dio inicio en ese país. El nuevo presidente era admirador de Milton Friedman y de las políticas de recorte a los gastos sociales y austeridad de la primera ministra del Reino Unido, Margaret Thatcher. Reagan enfatizó que Estados Unidos debía reducir los impuestos a las grandes empresas y el tamaño y las funciones del gobierno; fomentar la inversión privada, y disminuir el alcance y el costo de los programas sociales. Para Reagan, el gobierno no era la solución de los problemas de su país, porque, en realidad, “el gobierno era el problema”. Fue el inicio de la era del neoliberalismo reaganiano.<sup>9</sup>

En temas de política internacional, Reagan fue un anticomunista que consideraba a la Unión Soviética como la responsable directa de todos los males que afectaban al mundo de esa época. En marzo de 1983 Reagan calificó a la URSS como “el imperio del mal” (*The Evil Empire*). Consecuente con esa visión, se apartó de la política de “coexistencia pacífica” o de *Détente* entre las superpotencias que habían adoptado sus tres predecesores, Nixon, Ford y Carter. Según Reagan, esa postura había llevado a un debilitamiento constante de Estados Unidos en el escenario internacional, donde había perdido credibilidad con socios y aliados, y frente a sus adversarios soviéticos.

John Gavin participó en la campaña presidencial de Reagan. Junto con éste y sus principales asesores, creía que Estados Unidos debía reafirmar su presencia y su liderazgo, e inspirar respeto en todo el mundo, incluyendo a México. Su actuación como embajador revela que estaba persuadido de que su principal misión era convencer al gobierno mexicano de seguir las posiciones del gobierno de Reagan en política exterior. Por ello, una serie de eventos que ocurrieron durante su gestión causarían enormes desencuentros entre los gobiernos de México y Estados Unidos. A los problemas acumulados de la migración irregular o los conflictos comerciales, se agregarían diferencias sobre cómo debían enfrentarse los conflictos centroamericanos de aquella época, el narcotráfico transfronterizo o la crisis económica y de la deuda externa mexicana, que estalló en febrero de 1982.

En la medida en que los gobiernos de López Portillo y De La Madrid, lejos de seguir las posturas del gobierno de Reagan, mantuvieron posiciones discordantes, en especial sobre los conflictos en Centroamérica, Gavin empezó a hacer críticas públicas al gobierno mexicano. Al proceder de esa manera, cambió un paradigma que había perdurado varias décadas en que sus predecesores se habían comportado con cautela y discreción. Asumió un protagonismo público que no tenía precedentes. Ésa fue la gran diferencia con la mayoría de sus

predecesores y sucesores.<sup>10</sup> Gavin rompió deliberadamente con la regla no escrita de que los embajadores de Estados Unidos no debían criticar abiertamente al gobierno de México.

Durante la presidencia de Reagan, los funcionarios de la administración que tenían alguna responsabilidad en las relaciones con México se dividieron en dos grupos. Por una parte, estaban algunos funcionarios con nombramientos políticos incorporados por la nueva administración y a los que encabezaban el director de la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés), William Casey, y su asesor para Latinoamérica, Constantine Menges. Este grupo sostenía que México mostraba síntomas de una grave inestabilidad política y económica que podría culminar en una revuelta popular izquierdista y provocar la caída abrupta del régimen, lo que automáticamente se convertiría en una seria amenaza a la seguridad de Estados Unidos. Su modelo era lo que había ocurrido en Irán en 1979, en donde ninguna agencia de inteligencia había anticipado la caída del Sha. Pero, según estos funcionarios, en caso de que en México sucediera algo parecido, sería mucho más grave para la seguridad de su país, porque se trataba del vecino en su frontera sur: *Iran next door*.<sup>11</sup>

El segundo grupo estaba formado mayoritariamente por funcionarios de carrera en los departamentos de Estado, Comercio, Justicia y Tesoro, así como el Consejo de Seguridad Nacional, e incluso dentro de la CIA, muchos de los cuales tenían experiencia en varias administraciones y no abrigaban ninguna preocupación por la estabilidad de México ni percibían una amenaza de una caída violenta del régimen del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Entre esos funcionarios estuvo el principal analista para América Latina, John Horton, quien renunció a su cargo en mayo de 1984 ante las presiones de Casey de que rehiciera un informe de inteligencia sobre México para ajustarlo a sus directivas políticas. A este grupo de funcionarios experimentados lo que les preocupaba era la falta de apoyo mexicano a las posiciones de Estados Unidos en Centroamérica. Por el tono y el contenido de sus declaraciones, en algunos momentos Gavin, quien no tenía una filiación clara con ninguno de los dos grupos, pareció inclinarse hacia los puntos de vista alarmistas de Casey y Menges, pero en otros se acercó más a los funcionarios de carrera.<sup>12</sup>

Sin embargo, Gavin era ante todo un actor y, como tal, muy inclinado al protagonismo. No tenía ninguna experiencia de trabajo previa en el gobierno, ni menos en la forma en que se daban las luchas de poder en Washington. No estaba entrenado para trabajar en equipo respetando jerarquías y la disciplina burocrática. Su estilo era atraer hacia su persona la atención pública. Ese

protagonismo fue tolerado en la Casa Blanca y en el departamento de Estado mientras la principal directiva del gobierno de Reagan era presionar al gobierno mexicano para que apoyara su política hacia Centroamérica, o en tanto se resolvía el caso del asesinato del agente de la Administración de Control de Drogas (DEA, por sus siglas en inglés), Enrique Camarena. Pero ya no fue funcional cuando, a principios de 1986, la prioridad de la Casa Blanca y del departamento de Estado respecto a México cambió, y la nueva orientación era mejorar la relación bilateral que, para ese momento, mostraba signos de un serio deterioro.

Más allá de su amistad con la esposa del presidente, Nancy Reagan, o con William Clark, quien al inicio de 1981 ocupó el cargo de subsecretario de Estado, y de 1981 a 1983 fue el Consejero de Seguridad Nacional de Reagan, Gavin no parece haber tejido alianzas significativas en el interior del gobierno.<sup>13</sup> No cultivó lazos sólidos con los miembros más destacados del gabinete, en particular con el poderoso secretario de Estado, George Shultz, o con James Baker, jefe de Personal de la Casa Blanca y posteriormente secretario del Tesoro. Sus afanes protagónicos y su falta de trabajo en equipo influyeron en su alejamiento del gobierno de Reagan, un presidente que tendía a delegar las tareas más importantes a sus principales asesores.

#### GAVIN, PROMOTOR DEL NEOLIBERALISMO REAGANIANO

Al inicio de su administración en 1977, López Portillo impulsó las exportaciones petroleras para obtener recursos que le permitieran a su gobierno superar la crisis económica heredada del gobierno de su antecesor, Luis Echeverría, y financiar el desarrollo del país. De 1977 a 1980 esta política tuvo un éxito relativo por los altos precios del petróleo y las bajas tasas de interés internacionales. Sin embargo, a partir de 1981, al derrumbarse los precios de los hidrocarburos y elevarse las tasas de interés, el gobierno no tuvo recursos para paliar los enormes déficits acumulados y hacer frente a una pesada deuda externa. Estas dificultades se acrecentaron gravemente en el periodo de febrero a agosto de 1982, que produjo un nuevo ciclo de devaluación, inflación, pérdida masiva de empleos y caída en picada del crecimiento económico. Las dificultades del gobierno para enfrentar con éxito la situación causaron una enorme crisis de confianza entre los inversionistas, mexicanos y extranjeros, que se manifestó en una fuga de capitales sin precedentes, lo que agravó esa crisis que causó enorme preocupación en Estados Unidos.<sup>14</sup>

La actuación de Gavin durante la crisis económica de 1981-1982 fue un fiel

reflejo de su afán de buscar los reflectores. En julio de 1982 la cadena de televisión ABC produjo un documental titulado *México: tiempos de crisis* cuyo mensaje principal era que México se encaminaba hacia grandes conflictos que podían desatar la violencia e incluso una guerra civil. El documental, que fue proyectado en todo Estados Unidos, pero no en televisión abierta en México, causó un enorme malestar en el gobierno mexicano. Pero lo que más irritó al gobierno fue que el propio Gavin apareciera manifestando temores por la estabilidad del país y, a pregunta expresa, afirmara que los conflictos en Centroamérica “sí podrían extenderse a México”. También afirmó que en México había “un problema de falta de confianza” y que ésa era la causa principal de los problemas que enfrentaba el país, incluyendo la fuga de capitales. “Los mexicanos quizá consideran que sus instituciones no están funcionando de la forma en que deberían.”<sup>15</sup>

La reacción en los medios mexicanos no se hizo esperar. Hubo descalificaciones inmediatas hacia Gavin, e incluso llamados para declararlo *persona non grata*. Para tratar de controlar los daños, Gavin mandó una carta privada al canciller Jorge Castañeda y Álvarez de la Rosa en la que se quejaba de que los productores del documental “no habían reflejado todas las afirmaciones positivas sobre México que él había hecho”.<sup>16</sup> Pero Gavin había violado un principio básico de la diplomacia: llevar una buena relación con el gobierno del país ante el cual estaba acreditado. Y, lejos de enmendar el estilo, a partir de ese momento el embajador perseveró en sus críticas públicas al gobierno de México.<sup>17</sup>

Sus declaraciones sobre los problemas de liquidez que México comenzó a experimentar en el segundo semestre de 1981, y sobre todo durante la crisis de 1982, fueron erráticas y no ayudaron al gobierno mexicano a resolverlos. Por ejemplo, en el periodo más agudo de esa crisis, el 9 de septiembre declaró al *Wall Street Journal* que “su gobierno podía ser objeto de duras críticas si presta ayuda al gobierno mexicano y a los bancos estadounidenses, sin ayudar a los ciudadanos estadounidenses que han invertido en México”.<sup>18</sup>

Gavin se refería a depósitos en dólares de ciudadanos estadounidenses en bancos mexicanos (que se calculaban en 2 000 millones de dólares), pero su declaración no hacía más que introducir una nota de incertidumbre sobre hasta dónde estaba realmente dispuesto su gobierno a apoyar los esfuerzos del gobierno de México. Éste era un tema en que altos funcionarios de ambos gobiernos ya habían celebrado consultas y alcanzado un acuerdo desde fines de agosto en las que Gavin no jugó ningún papel.<sup>19</sup> Quizá por ello, y al observar el

efecto negativo de sus declaraciones en los medios, unos días después, el 14 de septiembre, trató de corregir su error al declarar que Estados Unidos debía “hacer cuanto esté a su alcance para ayudar a México a resolver su crisis económica”.<sup>20</sup>

Reagan fue el primer presidente de Estados Unidos que, como candidato, propuso un Acuerdo para América del Norte (*North American Accord*). En la entrevista de 2011, Gavin insinuó que fue él quien convenció a Reagan de hacer esa propuesta. Es posible que algo haya tenido que ver con esa iniciativa por su presencia en la campaña presidencial y posterior designación como embajador en México. En cualquier caso, es cierto que durante toda su gestión Gavin abogó en favor de una mayor apertura de la economía mexicana a la inversión extranjera, y de relaciones comerciales más estrechas entre los dos países.<sup>21</sup>

Desde su arribo a México en junio de 1981, Gavin asumió el papel de promotor del neoliberalismo reaganiano. En sus apariciones públicas y diálogos privados con representantes del gobierno federal, gobernadores y empresarios, subrayaba la importancia de fomentar las inversiones privadas, reducir el papel del Estado en la economía y abrirla más al comercio internacional y a las inversiones provenientes de su país. En una entrevista hacia el periodo final de su gestión, no deja dudas de su oposición frontal a las políticas nacionalistas y estatistas de Echeverría y López Portillo, aunque reconocía que, en su propio país, en contra de lo que Reagan había pregonado, tampoco se había reducido significativamente el papel del gobierno en la economía, y que en realidad el déficit presupuestal se había incrementado significativamente.<sup>22</sup>

Gavin consideraba que había sido un gestor de la apertura de la economía mexicana, que empezó a materializarse con la solicitud de ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (conocido como el GATT, por sus siglas en inglés) en noviembre de 1985, en el gobierno de Miguel de la Madrid. Es cierto que esa decisión había sido descartada sólo cinco años antes, en 1980, por López Portillo. Pero De la Madrid, que desde entonces estaba en favor del ingreso al organismo, ya como presidente organizó una consulta nacional a través del senado para proponer el ingreso de México al GATT, que resultó ampliamente favorable. No hay señales de que Gavin hubiera jugado un papel relevante en ese cambio histórico de la política económica mexicana, aunque no hay duda de que fue una decisión que el gobierno de Estados Unidos apoyó, porque coincidía plenamente con la política comercial y de apertura económica que entonces pregonaba.<sup>23</sup>

La decisión de Miguel de la Madrid que llevó a la adhesión de México al GATT

se complementó con la firma, en febrero de 1988, de un Acuerdo Marco México-Estados Unidos para la consulta y la negociación en temas de comercio e inversión. El acuerdo estableció un mecanismo consultivo entre los dos gobiernos que podría ser invocado por cualquiera de las partes para aclarar sus políticas comerciales, resolver disputas específicas o negociar sobre temas que representaran en aquel momento un obstáculo al comercio y la inversión. Fue un antecedente al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, aprobado en noviembre de 1993. Nuevamente, no hay ninguna evidencia de que Gavin haya jugado un papel relevante para alcanzar ese Acuerdo Marco, que se concretó casi dos años después de su salida de México.<sup>24</sup>

#### DIFERENCIAS SOBRE LOS CONFLICTOS EN CENTROAMÉRICA

Reagan estaba convencido de que el debilitamiento de la imagen de su país había inducido a la Unión Soviética a escalar sus políticas agresivas y sus intentos de influir en varias regiones, como demostraba la invasión de Afganistán, o su apoyo para imponer regímenes favorables en Angola, Etiopía e, incluso, según su visión, en Nicaragua. En ese último caso, con la colaboración de Cuba.<sup>25</sup> Por ello, la llegada al poder de los sandinistas en 1979 y la posibilidad de que la guerrilla en El Salvador lograra imponerse encendieron las señales de alarma entre los republicanos radicales y muchos demócratas.

La decisión de Reagan de confrontar a la URSS y a sus aliados también significó abandonar la política de defensa de los derechos humanos introducida por Carter unos años antes, que había llevado a un relativo distanciamiento del gobierno de Estados Unidos de las dictaduras militares que se instalaron en varios países de América Latina.<sup>26</sup> La síntesis de esa nueva orientación política sería la distinción hecha por la representante permanente de Estados Unidos en las Naciones Unidas, Jeane Kirkpatrick, entre regímenes totalitarios, inspirados en una ideología comunista, y gobiernos autoritarios, incluidos gobiernos militares.<sup>27</sup>

A pesar de sus evidentes diferencias sobre la situación en Centroamérica, la llegada de Reagan a la presidencia fue vista como un cambio muy positivo por López Portillo y su gobierno, porque terminaban sus desencuentros con Carter y su gabinete en temas energéticos, y respecto a la forma en que los sandinistas estaban gobernando en Nicaragua. En su primera entrevista en Ciudad Juárez, aún antes de que Reagan asumiera la presidencia, fue evidente el deseo de ambos presidentes de restablecer un clima de amistad y entendimiento entre los dos países.<sup>28</sup>

Pero las posiciones de Reagan y López Portillo sobre Nicaragua y El Salvador no eran fácilmente conciliables. El primero deseaba forzar la salida de los sandinistas del gobierno e impedir a toda costa el triunfo de la guerrilla salvadoreña. En cambio, el segundo no consideraba que los sandinistas fueran una amenaza para Estados Unidos o los países vecinos, y pensaba que la guerrilla salvadoreña era una fuerza política representativa que merecía ser reconocida como beligerante, con la que el gobierno salvadoreño debía sentarse a negociar. En realidad, Reagan y sus principales asesores nunca estuvieron dispuestos a considerar el origen local y la dimensión regional de los conflictos en Nicaragua y El Salvador, como sostenía el gobierno mexicano. Al contrario, en febrero de 1984, al firmar la Directiva de Seguridad Nacional 124, Reagan decidió presionar con fuerza a De la Madrid para que apoyara la política de Estados Unidos en la región. No lo logró, pero el esfuerzo de persuadir a México se mantuvo hasta el final de su gobierno.<sup>29</sup>

La visión reaganiana de los conflictos en Centroamérica la ofreció el propio Reagan en un discurso ante el congreso el 28 de abril de 1983, cuando afirmó que la consolidación de regímenes revolucionarios en Nicaragua y El Salvador era no sólo una amenaza a la estabilidad de todos los países de la región, desde Panamá hasta México, sino también a los intereses de seguridad nacional de Estados Unidos, directamente. Si su país no era capaz de reaccionar a esa amenaza directa en una región vecina a su propio territorio, terminaría perdiendo el respeto de sus adversarios, y toda su credibilidad frente a países amigos y aliados en todo el mundo.<sup>30</sup>

Gavin fue un fiel promotor de la perspectiva de su gobierno sobre los conflictos centroamericanos. Aunque no tuvo éxito, durante toda su estancia trató de persuadir a los funcionarios mexicanos de apoyar las posiciones de su gobierno, o al menos de reducir su activismo en la región. Al no lograr cambios en la posición mexicana, decidió hacer públicos sus supuestos temores sobre la estabilidad de México y el riesgo de que los conflictos centroamericanos terminaran contagiándolo, como sostenían los “duros” dentro del gobierno de Reagan.

Lo que llama la atención de su actuación no es su fidelidad natural a las posturas de Reagan, sino su aparente desinterés, o incapacidad, para entender y transmitir a sus superiores la visión de los mexicanos sobre los riesgos de polarización y radicalización de la sociedad mexicana que una intervención militar de su país podría provocar. Gavin no valoró ni entendió nunca esas preocupaciones. Esa actitud no sólo causaba reacciones y desencuentros con la

cancillería. También despertaba dudas y temores sobre la solidez de la posición mexicana entre líderes empresariales del país. En lugar de proponerse reducir las tensiones entre los gobiernos que sí generaban diferencias, parecía que Gavin actuaba para magnificarlas convirtiendo muchas veces sus propias declaraciones en el meollo del problema.

El fin de la Guerra Fría y el agotamiento entre los contendientes terminarían por darle una salida a los conflictos de esa época en Centroamérica. Para entonces Gavin tenía muchos años de haber dejado la embajada. Sin embargo, las Decisiones de Seguridad Nacional 285 y 291, firmadas por Reagan el 15 de octubre y el 16 de diciembre de 1987, muestran que hasta 1988, el último año de Reagan en la presidencia, su gobierno persistía en sus esfuerzos para obtener el apoyo del gobierno mexicano a su posición sobre los conflictos en Centroamérica.<sup>31</sup>

#### GAVIN EN TERRENO PANTANOSO: LA POLÍTICA INTERNA DE MÉXICO

Durante décadas los gobiernos de Estados Unidos habían mantenido la convicción de que el interés supremo con respecto a México era preservar la seguridad de su frontera sur, por lo que debían abstenerse de realizar acciones que pudieran debilitar al régimen, entre ellas, evitando críticas a la forma en que los gobiernos del PRI dirigían el país. Lo que hizo diferente a Gavin fue su convicción de que Estados Unidos debía presionar a México para cambiarlo, en lo económico y lo político, y que él personalmente debía impulsarlo. Tal transformación debía llevar al fin del monopolio del PRI en el poder hacia un sistema bipartidista, como en Estados Unidos. Sus críticas al gobierno y a su partido, y sus reuniones con miembros del Partido Acción Nacional (PAN) y de la Iglesia católica y con empresarios buscaban empoderar a estos últimos actores, lo que obviamente causaba en la administración una profunda incomodidad y rechazo.<sup>32</sup> A Gavin nunca le importó que esas actividades incomodaran al gobierno. Al contrario, de una actitud reservada durante el primer año de su gestión, a partir de junio de 1982 empezó a hacer cada vez más frecuentes sus críticas públicas.<sup>33</sup>

El choque frontal se dio con el principal destinatario de esas críticas, el PRI. En vísperas de elecciones locales en Chihuahua, en agosto de 1984, Gavin convocó a una comida al gobernador priista del estado, al presidente municipal panista, al obispo y a los dirigentes estatales del PRI y del PAN. El presidente De la Madrid y otros funcionarios de su gobierno consideraron inaceptable esa conducta, porque les parecía que el embajador trataba de ubicarse a sí mismo en el papel

de mediador entre las fuerzas políticas. Una actitud de procónsul. La reacción del entonces dirigente del PRI, Adolfo Lugo Verduzco, fue muy airada, pues descalificó la iniciativa de Gavin y lo acusó de injerencista. Gavin respondió que él no había hecho nada indebido, porque como embajador podía reunirse con quien decidiera, ya que en Estados Unidos el embajador mexicano tenía esa libertad. En cambio, los dirigentes del PAN estaban complacidos con la apertura de Gavin hacia su partido, porque era el primer representante de Estados Unidos que les daba una interlocución oficial.<sup>34</sup>

Para complicar más las cosas, en esos días también se hizo público que el Partido Republicano había invitado a los líderes del PAN a su Convención Nacional en donde se elegiría a Reagan nuevamente como candidato para las elecciones presidenciales de noviembre de ese año. Los priistas consideraron esa invitación otro gesto inaceptable de Gavin y los republicanos, a pesar de que funcionarios del PRI también recibieron la misma invitación. Lo que en realidad molestaba a los priistas y al gobierno era que por primera vez los republicanos también invitaran a los panistas. Además, estaban seguros de que esa invitación había sido inducida por Gavin.<sup>35</sup>

Hoy, ese tipo de activismo de un embajador puede considerarse como normal en muchos países del mundo, pero ciertamente no era el caso en el México de 1984. Gavin recibió el repudio oficial de los priistas y muchos medios afines al gobierno. Pero ese rechazo no disminuyó sus críticas públicas al PRI. Al contrario, en febrero de 1985, a unos meses de las elecciones de medio término de julio de ese año, y en plena crisis por el secuestro del agente de la DEA, Enrique Camarena, y por la respuesta de Estados Unidos, que lanzó una segunda Operación Intercepción, declaró lo siguiente: “Creo que el PRI debería tomar en consideración las verdaderas aspiraciones de más y más mexicanos. Algunos atacan al PRI no sólo porque no es revolucionario, sino por no ser evolucionario”. En ningún país, en ninguna época, las críticas públicas de un embajador extranjero contra el partido político gobernante son vistas con normalidad. Y menos si se trataba del embajador de Estados Unidos en México, que en esos años atravesaba por una profunda crisis económica.<sup>36</sup>

Pero Gavin no estaba solo en sus críticas al gobierno y al PRI. Muchos funcionarios del gobierno de Reagan coincidían con sus apreciaciones. Como ya se ha dicho antes, el director de la CIA, William Casey, y su jefe de la oficina para América Latina dentro de la agencia, Constantine Menges, trataban de demostrar que México estaba en una situación de extrema inestabilidad, al presionar para que todas las agencias del gobierno adoptaran esa postura. El

*New York Times* informó ampliamente de esos intentos que causaron enorme preocupación e indignación al presidente De la Madrid y miembros de su gobierno.<sup>37</sup>

Para completar un ambiente de crisis en la relación bilateral, en esos mismos días Gavin informó al canciller Sepúlveda que el gobierno estadounidense había decidido expulsar al representante de México ante las Naciones Unidas, por un incidente ocurrido afuera de su domicilio en Nueva York. Sepúlveda señala que su respuesta inmediata fue advertir a Gavin que, en caso de que su gobierno decidiera proceder de esa manera, el gobierno mexicano se vería obligado a hacer exactamente lo mismo, y lo declararía a él *persona non grata*.<sup>38</sup> De la Madrid subraya que la amenaza del gobierno de Reagan de expulsar al representante mexicano le pareció inaceptable. Instruyó al embajador de México en Washington, Jorge Espinosa de los Reyes, a que se entrevistara con el subsecretario de Estado, Kenneth Damm, para transmitir un mensaje inequívoco: si el gobierno de Estados Unidos procedía de esa manera, México tomaría “una medida recíproca”, lo que significaba la expulsión de México del embajador Gavin.<sup>39</sup> Ante la firme posición adoptada por el gobierno mexicano, el gobierno de Reagan desistió de amenazar con la expulsión del representante mexicano en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), aunque no dejó de presionar; de hecho, aceptó que el gobierno de México remplazara al embajador meses más tarde, al cumplirse el tiempo normal de su traslado, después de seis años de estancia en Nueva York.<sup>40</sup>

## UN INCIDENTE MUY GRAVE

Al igual que su predecesor Richard Nixon, Reagan decidió dar prioridad en su agenda doméstica e internacional a lo que popularmente ya se conocía como “la guerra contra las drogas”, por lo que su gobierno incrementó la presión sobre los países productores de cannabis, amapola y hojas de coca. Pero también decidió proteger su territorio “sellando” la península de la Florida para impedir la llegada de cocaína en embarcaciones pequeñas a través del mar Caribe. Con esa medida, provocó un desvío de los flujos de cocaína hacia Centroamérica y México que ocasionaría la incorporación de las organizaciones criminales mexicanas en el trasiego de esa droga, mucho más redituable que el cannabis y la heroína.

Como parte de sus acciones contra las drogas, el gobierno de Reagan incrementó la presencia de agentes de la DEA en territorio mexicano. La crisis estalló en noviembre de 1984, cuando los medios dieron a conocer que en Chihuahua se había descubierto una plantación de miles de hectáreas de cannabis que, por sus dimensiones, era insólito que no hubiese sido detectada antes por las autoridades mexicanas. Una vez que se hizo pública la existencia de dicha propiedad, las autoridades mexicanas intervinieron, destruyeron los cultivos existentes en la misma, decomisaron miles de toneladas de marihuana y cerraron la plantación. Tres meses después, el 7 de febrero de 1985, se produjeron el secuestro y el asesinato del agente de la DEA Enrique Camarena en Guadalajara. Las investigaciones realizadas por el gobierno mexicano determinaron que Camarena fue victimado por los narcotraficantes mexicanos que eran dueños de esa propiedad.<sup>41</sup>

No hay la menor duda de que el secuestro y el asesinato de Enrique Camarena causaron conmoción en la administración de Reagan, en el congreso y en los medios estadounidenses. Dio origen a una segunda Operación Intercepción en la frontera común, supuestamente para evitar el paso de drogas, pero en realidad para presionar al gobierno mexicano a encontrar y castigar a los culpables del asesinato de Camarena. En los medios se rumoró mucho que la medida había sido tomada por autoridades menores de Aduanas y la misma DEA, con el apoyo del embajador Gavin. Pero el propio De la Madrid consideró que ésa no era una versión creíble, ya que él mismo había recibido una nota personal de Reagan para pedir su cooperación en el caso.<sup>42</sup>

De la Madrid reaccionó con celeridad y, después de algunas semanas, se logró la captura de los presuntos responsables del asesinato del agente de la DEA, que

eran los dueños y operadores de la plantación de cannabis en Chihuahua. En sus memorias, el expresidente dedica más de diez páginas a analizar el incidente; en ellas reconoce el problema de la corrupción en las corporaciones policiacas mexicanas y la gravedad del suceso para la relación con Estados Unidos. Además de lograr la detención de los responsables de ese crimen, trató de contener los daños enviando a Washington a miembros de su gabinete para reunirse con las figuras más destacadas del gobierno de Reagan. Al mismo tiempo, apoyó la tesis del canciller Sepúlveda de que un tema policiaco no debía elevarse a nivel político, como lo estaba haciendo constantemente con sus declaraciones el embajador Gavin, aunque eso no impidió que el entonces presidente de México recibiera al embajador en dos ocasiones, en menos de quince días, para analizar la situación y valorar la mejor manera de resolver las diferencias entre los dos gobiernos.<sup>43</sup>

De la Madrid también buscó a Reagan para señalar que la Operación Intercepción no resolvía el problema y sí, en cambio, estaba causando graves daños económicos a las comunidades fronterizas. La conversación entre los presidentes tuvo lugar el viernes 22 de febrero de 1985 y logró un efecto positivo, porque la Operación concluyó el lunes 25. Sin embargo, durante los once días que duró y en las semanas posteriores, continuaron las críticas de Gavin, la DEA y la Oficina de Aduanas de Estados Unidos. El común denominador de esas críticas era la insinuación de que el incidente demostraba que había autoridades locales, estatales y federales involucradas en la protección de las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico.

La tensión subió de tono el 30 de abril de 1985, cuando apareció una nota en *The New York Times* titulada “Arrestos en México: punta de un iceberg”, en la que se citaban declaraciones de Gavin que calificaban los arrestos de los dos principales sospechosos del asesinato, así como de docenas de sus cómplices, e incluso de un comandante y trece policías federales y estatales, como la punta de un iceberg. La nota señalaba que, según Gavin, había información de que al menos un miembro del gabinete de De La Madrid y el hijo de otro podrían tener vínculos con el narcotráfico. La nota mencionaba que asesores de Gavin en la embajada de Estados Unidos habían informado que el embajador sólo mantenía su confianza en el presidente, pero no en todos los miembros de su gabinete, y que la corrupción abarcaba a gobernadores, fiscales estatales y políticos locales.<sup>44</sup>

La nota del *New York Times* y las declaraciones de Gavin causaron reacciones muy negativas en el gobierno de México. De la Madrid instruyó al procurador Sergio García Ramírez a que indagara a fondo con la embajada de Estados

Unidos las fuentes de información de las filtraciones al periodista. Según el expresidente, la embajada simplemente negó haber sido la fuente de información del artículo, aunque eran evidentes sus huellas. García Ramírez también se entrevistó con el procurador Edwin Meese para solicitar información concreta de las acusaciones lanzadas por Gavin, pero éste tampoco proporcionó ningún elemento de información concreta. De la Madrid afirma que para él era muy lamentable comprobar que Gavin filtrara a los medios información calumniosa sin tener evidencias sólidas, “sólo chismes”.<sup>45</sup>

Es muy significativo el papel desempeñado por el procurador García Ramírez para resolver, al menos temporalmente, la confrontación con el gobierno de Reagan por el asesinato de Camarena. Logró demostrarle a Meese que la procuraduría mexicana había tomado todas las medidas que le correspondían para detener y encarcelar a los responsables directos de la muerte del agente de la DEA. García Ramírez estableció una relación de confianza con el procurador Meese y poco a poco la presión estadounidense fue cediendo. En entrevista con el suscrito, comentó que el vínculo con la embajada de Estados Unidos era fluido, aunque, a juicio del exprocurador, a veces Gavin hacía declaraciones fuera de lugar, estridentes, con las que buscaba ganar protagonismo. En otras ocasiones parecía no estar bien informado. Un día le reclamó a García Ramírez sus escritos “a favor de los sandinistas” en un diario mexicano, por lo que éste tuvo que aclararle que esos escritos no eran de su autoría, sino de Sergio Ramírez, entonces uno de los principales dirigentes sandinistas.<sup>46</sup>

Más allá de su afán de protagonismo y quizá de su intención de llamar la atención de Reagan para lograr una promoción a un cargo de mayor importancia en Washington,<sup>47</sup> está claro que Gavin no tuvo ningún beneficio de asumir personalmente el papel de líder de las críticas públicas a México y al gobierno federal por el tema de Camarena y, en general, del narcotráfico, cuando en el pasado ese papel había correspondido a miembros del congreso, periodistas, y funcionarios menores del gobierno de su país. Peor aún, esa actitud le estaba generando un ambiente de gran animadversión en el gobierno mexicano, minaba su credibilidad como interlocutor, reducía su acceso a los altos funcionarios del gobierno mexicano y, por lo mismo, lo volvía poco útil para el gobierno de su país.

#### 1986. EL FINAL Y LA SALIDA

Desde 1982 De la Madrid y Reagan habían acordado reunirse al menos una vez al año. Su reunión de 1986 tuvo lugar el 3 de enero en Mexicali, Baja California. El

tema del narcotráfico no fue una preocupación fundamental, como sí lo fue el de los conflictos en Centroamérica. Pero en esa reunión emergió un nuevo tema conflictivo: la molestia de Estados Unidos por los votos de México en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Reagan, Shultz y otros funcionarios reclamaron que México mantenía un patrón de votación que discrepaba de Estados Unidos en nueve de cada diez votos importantes, y se alineaba con países como Cuba, Nicaragua y Guyana.

De la Madrid cuenta en sus memorias que dio instrucciones a Sepúlveda y al nuevo representante de México en la ONU, Mario Moya Palencia, para evitar al máximo este tipo de conflictos con Estados Unidos y que, en adelante, debían acordar con él los votos de México en la organización. Sepúlveda confirmó al suscrito que así lo hizo, hasta que pudo probarle a De la Madrid que la situación real era que Estados Unidos estaba aislado en las votaciones en la Asamblea General, y que México votaba en favor de esas resoluciones, junto con la abrumadora mayoría de los Estados miembros de la Organización, porque el texto de las mismas se ajustaba a la Carta de las Naciones Unidas.<sup>48</sup>

Pero después de la reunión de Mexicali, es evidente que el gobierno de Reagan empezó a revalorar sus relaciones con el gobierno de México, que al inicio de 1986 estaba sumamente presionado por la caída de los precios del petróleo y la pesada carga que representaba el servicio de la deuda externa, problema compartido con otros países latinoamericanos. El gobierno de Reagan, en particular el departamento del Tesoro y la Casa Blanca, temían que esos países recurrieran a una moratoria de pagos, lo que podría provocar un desajuste serio en el sistema financiero internacional y arrastrar a una crisis a los grandes bancos privados de Estados Unidos y otros países.<sup>49</sup>

En ese contexto, el embajador Gavin sorpresivamente hizo pública su renuncia a la embajada el 7 de abril de 1986, cuando afirmó que ya había concluido su labor.<sup>50</sup> Las notas en los medios consideraron que su renuncia era inesperada, puesto que el 23 de agosto del año anterior el propio presidente Reagan declaró, en una reunión del Partido Republicano en California, en la que Gavin estaba presente, que el embajador “estaba haciendo un trabajo maravilloso”, por lo cual le había pedido permanecer al frente de la embajada. Quizá la razón que determinó su salida unos meses después fue que Gavin tuvo información de que su gobierno ya había decidido su remplazo, e incluso que funcionarios del departamento de Estado habían comentado informalmente a funcionarios de la embajada de México en Washington el nombre de su sucesor, Charles Pilliod, expresidente de la empresa Goodyear.<sup>51</sup>

Gavin salió de México un mes después, el 15 de mayo de 1986, pero aún asistió a las audiencias sobre México convocadas por el senador Jesse Helms en mayo y junio de ese año, mismas que aprovechó para renovar sus críticas contra funcionarios mexicanos. Esas audiencias fueron particularmente agresivas hacia el gobierno mexicano. Por primera vez en varias décadas, altos funcionarios de la administración, especialmente el subsecretario encargado de los asuntos hemisféricos, Elliot Abrams, el administrador de las aduanas, William von Raab, y el propio John Gavin, se refirieron a acusaciones de corrupción, e incluso a posibles fraudes electorales.<sup>52</sup>

No toda la administración de Reagan estaba de acuerdo con este enfoque de golpear públicamente a México y a su gobierno. Pocos días después, el procurador Edwin Meese, con quien el procurador Sergio García Ramírez había forjado una buena relación de trabajo, expresó una disculpa pública por la celebración de esas audiencias subrayando que lo dicho por Von Raab no representaba los puntos de vista de Reagan o de su gobierno. Al parecer, a los principales asesores de Reagan les preocupó que las críticas al gobierno de De la Madrid no sólo no habían logrado un cambio de posición de México sobre Centroamérica, sino que estaban teniendo un efecto contraproducente, al deteriorar seriamente la relación bilateral.<sup>53</sup> A partir de junio de 1986, ya con Gavin fuera de la embajada, cesaron las críticas al gobierno mexicano. El gobierno de Reagan decidió manifestar más enfáticamente su apoyo a la política económica del gobierno mexicano; a sus negociaciones con el Fondo Monetario Internacional y los bancos privados para reestructurar la deuda externa, y a sus esfuerzos contra el narcotráfico. Para subrayar el cambio de política hacia México, decidió invitar al propio De la Madrid a rea-lizar una nueva visita a Washington, que tuvo lugar en agosto de ese año.<sup>54</sup>

De la Madrid estaba muy complacido con el cambio que percibió de parte de Reagan y su gobierno hacia México, especialmente por el remplazo de John Gavin por Charles Pilliod, porque consideró que éste no era “un activista” y se alejó del estilo estridente de su predecesor.<sup>55</sup> Con el nuevo embajador se reimpuso la tesis de que la discreción debía ser la norma de conducta de los embajadores de Estados Unidos. El periodista Alberto Carbot comenta que el día de su presentación de cartas credenciales, le preguntó al embajador Pilliod si él tendría la misma relación conflictiva con los medios mexicanos que había caracterizado a su predecesor, a lo que el nuevo embajador habría respondido con ironía que no, porque “Gavin es más guapo que yo, pero yo soy mejor actor”.<sup>56</sup>

## CONCLUSIÓN

Una mirada de conjunto al periodo en que Gavin fue embajador, de junio de 1981 a mayo de 1986, revela que, a diferencia de otros periodos históricos, los intereses y perspectivas de los dos gobiernos sobre muchos temas de la relación bilateral simplemente no coincidían. Sus distintas visiones sobre los conflictos en Centroamérica, el narcotráfico, e incluso sobre el manejo de la deuda externa revelaban diferencias de fondo que, para resolverse o evitar daños mayores, exigieron una diplomacia muy sofisticada. Al final de los gobiernos de De la Madrid y Reagan, en 1988, se habían logrado reducir algunas de esas diferencias, o al menos los gobiernos habían conseguido establecer un *modus vivendi* para administrarlas. Pero el tema que más dividió a los gobiernos lo ocuparon los conflictos en Centroamérica. De la Madrid nunca apoyó la política de Reagan, y éste no dejó de presionarlo hasta el final de su mandato para conseguir ese apoyo. En la administración de las diferencias indudablemente fueron importantes las frecuentes reuniones entre presidentes, cancilleres, procuradores y secretarios de Hacienda y el Tesoro, además de otros, entre los cuales no estuvo John Gavin. Eso no quiere decir que su estilo de presionar públicamente al gobierno mexicano no tuviera apoyo en Estados Unidos, como ha señalado Cornelius.<sup>57</sup>

El embajador no tuvo un papel significativo en la decisión del gobierno de México de iniciar la apertura de la economía mexicana que continuaron Salinas de Gortari y Zedillo, porque ésta fue producto de una consideración que el propio De La Madrid había hecho varios años antes, y que apuró la necesidad de abrir la economía para enfrentar la grave crisis económica. Pero Gavin sí fue un activo promotor de esa apertura. Tampoco fue relevante su actuación en la conformación gradual de un sistema multipartidista con competencia electoral, porque Gavin favoreció solamente una apertura selectiva hacia el PAN,<sup>58</sup> pero no hacia la izquierda, a pesar de que su primo lejano, el escritor Carlos Fuentes, intentó acercarlo a la izquierda del PRI de esa época.<sup>59</sup> Gavin prácticamente ignoró a los partidos políticos de la izquierda de entonces, quienes constantemente criticaron su actuación y festejaron su salida.<sup>60</sup>

Al final de su estancia de cinco años, había perdido totalmente el respeto del gobierno anfitrión, aunque se había ganado el aprecio del PAN. Se convirtió en un obstáculo para la relación bilateral, y por ello su salida se tornó indispensable para su gobierno. En todos los momentos críticos, de 1982 a 1986, el embajador era parte del problema, no de la solución. Una actitud más humilde, con mayor habilidad diplomática y burocrática, le habría redituado mejores resultados.

Ese deslucido final del embajador Gavin en México es paradójico, si se considera el curso de los acontecimientos posteriores a su salida del país, y de la relación bilateral con Estados Unidos. México sí abrió su economía y acordó un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá en 1993. La Constitución se reformó para reconocer a la Iglesia católica en 1990, y las sucesivas reformas políticas de los noventa llevaron a un sistema político competitivo, en el que el PRI perdió su mayoría en el congreso federal gubernaturas en varios estados de la república, y la presidencia misma en el año 2000, frente al PAN.

<sup>1</sup> “Muere John Gavin, actor de Hollywood y diplomático incómodo en México”, *El País*, 18 de febrero de 2018.

<sup>2</sup> Miguel Ruiz-Cabañas Izquierdo, entrevista con el ingeniero Octavio Dueñas Islas, vecino de Ciudad Obregón, cuya familia mantenía relaciones de amistad con la familia Pablos Cruz. 30 de marzo de 2021.

<sup>3</sup> “John Gavin, actor and ambassador to Mexico under Reagan, dies at 86”, *The New York Times*, 9 de febrero de 2018.

<sup>4</sup> “John Gavin, actor.”

<sup>5</sup> ESTÉVEZ, *Así nos ven*.

<sup>6</sup> ESTÉVEZ, *Así nos ven*.

<sup>7</sup> Citado por ESTÉVEZ, *Así nos ven*.

<sup>8</sup> “Gavin’s selection: a slap in Mexico’s face”, *Los Angeles Times*, 3 de junio de 1981.

<sup>9</sup> Ronald Reagan, “First Inaugural address”, 20 de enero de 1981. Consultado el 20 de junio de 2021 en: <[https://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/reagan1.asp](https://avalon.law.yale.edu/20th_century/reagan1.asp)>.

<sup>10</sup> MAZZA, *Don’t Disturb*, p. 119.

<sup>11</sup> Wayne Cornelius, “México / EU: Las fuentes del pleito”, *Nexos*, octubre de 1987. <<https://www.nexos.com.mx/?p=4868>>. “Mexico: Iran next door” fue un artículo muy influyente escrito por Constantine Menges y publicado en 1981 que cita Wayne Cornelius.

<sup>12</sup> MAZZA, *Don’t Disturb*, pp. 119-126.

<sup>13</sup> William Clark fue Consejero de Seguridad Nacional hasta noviembre de 1983, cuando fue nombrado secretario del Interior, un cargo sin influencia en la política exterior o en las relaciones con México.

<sup>14</sup> Wayne Cornelius, “El mexicano feo”, *Nexos*, mayo de 1985. <<https://www.nexos.com.mx/?p=4480>>.

<sup>15</sup> “Mexican government blasts ABC documentary”, *United Press International*, 8 de marzo de 1981.

<sup>16</sup> AHSRE, expediente 323(13) / 4004/.

<sup>17</sup> “Mexican government blasts ABC documentary.”

<sup>18</sup> ESCOBAR, “Los 120 días”.

<sup>19</sup> Miguel Ruíz-Cabañas Izquierdo, entrevista con el excanciller y Embajador Emérito Bernardo Sepúlveda Amor, 31 de marzo de 2021.

<sup>20</sup> ESCOBAR, “Los 120 días”, p. 8.

<sup>21</sup> ESTÉVEZ, *Así nos ven*, p. 79.

<sup>22</sup> Gilberto Marcos, entrevista a John Gavin para Foro, XEBF-TV2, Monterrey.

<sup>23</sup> Miguel Ruíz-Cabañas Izquierdo, entrevista con el excanciller y Embajador Emérito Bernardo Sepúlveda Amor, 31 de marzo de 2021. También puede consultarse el libro de ASTIÉ, *Encuentros*.

<sup>24</sup> De la Madrid hace referencia en sus memorias a este Acuerdo Marco, pero, paradójicamente, no lo consideró “nada muy significativo”. DE LA MADRID, *Cambio de Rumbo*, p. 792. En cambio, la administración de Reagan sí lo consideró de gran importancia, como lo muestran las Decisiones Directivas de Seguridad Nacional 299 y 300, fechadas el 15 de octubre y el 16 de diciembre de 1987, respectivamente, sobre la política que Estados Unidos debía seguir hacia México. Ambas decisiones señalan que Estados Unidos debía promover ese acuerdo con México como una manera de ayudarlo a resolver sus problemas económicos. Todas las directivas de seguridad nacional de la era de Reagan pueden consultarse en Federation of American Scientists, “National Directives on National Security”, en *Intelligence Resource Program*. <<https://fas.org/irp/offdocs/nsdd/index.html>>.

<sup>25</sup> Se han escrito numerosos libros y artículos sobre diversos aspectos de la política exterior de la administración de Reagan. Una buena síntesis de lo que fue esa política se encuentra en CANNON, “Ronald Reagan”.

<sup>26</sup> PASTOR y WINTER, “El gobierno”.

<sup>27</sup> Jeane Kirkpatrick, “Dictatorships and Double Standards”, *Commentary*, noviembre de 1979.

<sup>28</sup> “Mexican President and Reagan pledge close relationship”, *The New York Times*, 6 de enero de 1981.

<sup>29</sup> Véase ESTÉVEZ, *Así nos ven*, p. 76. También Federation of American Scientists, “National Directives on National Security”.

<sup>30</sup> “President Reagan’s Address on Central America before Joint Session of Congress”, *The New York Times*, 28 de abril de 1983.

<sup>31</sup> Como ya se comentó en la nota 24, las Decisiones Directivas de Seguridad Nacional 299 y 300, fechadas el 15 de octubre y el 16 de diciembre de 1987 y que firmó Reagan se referían a la política que Estados Unidos debía seguir hacia México. Además de enfatizar la cooperación bilateral en diversos temas, ambas decisiones también subrayan que un México estable, económicamente saludable y cooperativo “es de importancia crucial para los intereses de seguridad de Estados Unidos”, y que debían seguir haciéndose esfuerzos para “lograr que México entienda mejor la política exterior de Estados Unidos, en particular en Centroamérica”.

<sup>32</sup> DE LA MADRID, *Cambio de Rumbo*. El expresidente tituló la narración “Re-laciones México-Estados Unidos: las torpezas del embajador Gavin”, pp. 333-337.

<sup>33</sup> Como ya se ha dicho antes, las primeras críticas públicas de Gavin fueron en el documental de la ABC, “Mexico: Times of Crisis”, de julio de 1982. Esas declaraciones muestran con claridad su decisión de convertirse en una figura pública con capacidad de influir en la política interna mexicana, porque sus opiniones eran vistas como las del gobierno de Estados Unidos. “Mexican government blasts ABC documentary.”

<sup>34</sup> Miguel Ruíz-Cabañas Izquierdo, entrevista con Rafael Estrada Sámano, 14 de abril de 2021. Los dirigentes panistas de esa época recibieron fuertes presiones del entonces secretario de Gobernación, Manuel Bartlett, para que no se reunieran con Gavin, las cuales éstos rechazaron. Continuaron haciéndolo por considerar que era favorable a los intereses de su partido.

<sup>35</sup> MAZZA, *Don't Disturb*, pp. 114-122.

<sup>36</sup> Esa declaración de Gavin está citada por MAZZA, *Don't Disturb*, p. 122. Pero también De la Madrid hace referencia a la misma declaración de Gavin en DE LA MADRID, *Cambio de Rumbo*, p. 335.

<sup>37</sup> Miguel De la Madrid relata detalladamente su preocupación por la nota del *New York Times*. Se muestra sorprendido y contrariado de que la CIA estuviera tratando de convencer a toda la administración de Reagan de que México se estaba convirtiendo en un peligro para la seguridad nacional de Estados Unidos. DE LA MADRID, *Cambio de Rumbo*, pp. 417-425.

<sup>38</sup> Miguel Ruiz-Cabañas Izquierdo, entrevista con el excanciller y Embajador Emérito Bernardo Sepúlveda Amor, 31 de marzo de 2021.

<sup>39</sup> DE LA MADRID, *Cambio de Rumbo*, pp. 423-424.

<sup>40</sup> Miguel Ruiz-Cabañas Izquierdo, entrevista con el excanciller y Embajador Emérito Bernardo Sepúlveda Amor, 31 de marzo de 2021.

<sup>41</sup> Está fuera de duda la culpabilidad de los narcotraficantes mexicanos y dueños del rancho El Búfalo en la tortura y el asesinato de Enrique Camarena y su piloto mexicano Alfredo Zavala. Así lo determinaron las investigaciones realizadas por el gobierno mexicano —avaladas por el gobierno de Estados Unidos—, que nunca han sido cuestionadas. Sobre los verdaderos motivos de dichos asesinatos y la posible complicidad de funcionarios mexicanos, por una parte, y de agencias estadounidenses, por la otra, desde que ocurrieron esos asesinatos se han publicado numerosos artículos y libros, tanto en México como en Estados Unidos, con diferentes teorías. Determinar la veracidad de esas teorías va más allá de las posibilidades y el interés central de este estudio, que es la actuación del embajador Gavin durante su estancia en México. El último libro sobre el tema, publicado en 2014, es el de ESQUIVEL, *La CIA*.

<sup>42</sup> DE LA MADRID, *Cambio de Rumbo*, p. 395.

<sup>43</sup> DE LA MADRID, *Cambio de Rumbo*, pp. 393-403.

<sup>44</sup> “Mexico’s Drug Arrests: Tip of Iceberg”, *The New York Times*, 30 de abril de 1985.

<sup>45</sup> DE LA MADRID, *Cambio de Rumbo*, p. 402.

<sup>46</sup> Miguel Ruiz-Cabañas Izquierdo, entrevista con el doctor Sergio García Ramírez, Profesor Emérito de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y exprocurador General de la República, 14 de abril de 2021.

<sup>47</sup> Miguel Ruiz-Cabañas Izquierdo, entrevista con el embajador Walter Astié, 26 de mayo de 2021. Astié era entonces ministro de Asuntos Políticos en la Embajada de México en Washington. Informó al autor que en el departamento de Estado se decía que Gavin buscaba el nombramiento de embajador de su país ante la Organización de los Estados Americanos (OEA), lo cual no logró.

<sup>48</sup> Miguel Ruiz-Cabañas Izquierdo, entrevista con el excanciller y Embajador Emérito Bernardo Sepúlveda Amor, 31 de marzo de 2021.

<sup>49</sup> Miguel Ruiz-Cabañas Izquierdo, entrevista con el excanciller y Embajador Emérito Bernardo Sepúlveda Amor, 31 de marzo de 2021.

<sup>50</sup> “Gavin bowing out as ambassador to Mexico”, *Chicago Tribune*, 8 de abril de 1986.

<sup>51</sup> Miguel Ruiz-Cabañas Izquierdo, entrevista con el embajador Walter Astié, 26 de mayo de 2021.

<sup>52</sup> MAZZA, *Don't Disturb*.

<sup>53</sup> Miguel Ruiz-Cabañas Izquierdo, entrevista con el excanciller y Embajador Emérito Bernardo Sepúlveda Amor, 31 de marzo de 2021.

<sup>54</sup> ASTIÉ, *Encuentros*.

<sup>55</sup> DE LA MADRID, *Cambio de Rumbo*, pp. 614-616.

<sup>56</sup> CARBOT, "John Gavin: paso del embajador controvertido en México", 21 de febrero de 2018. <<https://oaxaca.quadratin.com.mx/john-gavin-paso-del-embajador-controvertido-eu-mexico/>>.

<sup>57</sup> Wayne Cornelius, "México / EU: Las fuentes del pleito".

<sup>58</sup> Al salir de la Embajada, el único partido que declaró que Gavin había sido un buen embajador fue el PAN. Jesús González Schmall calificó de positivo su trabajo para las relaciones diplomáticas entre los dos países. En contraste, los representantes de los partidos de la izquierda de esa época —Partido Popular Socialista (PPS), Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT) y Partido de la Revolución Democrática (PRD)— consideraron que Gavin "se había distinguido por una abierta intervención en los asuntos que sólo compete a los mexicanos resolver". "Positivo, el trabajo de Gavin: el PAN; Hubo intromisiones: PPS, PMT, y PRD", *Excelsior*, 16 de abril de 1986.

<sup>59</sup> Miguel Ruiz-Cabañas Izquierdo, entrevista al diputado Porfirio Muñoz Ledo. Muñoz Ledo comentó al autor que, por iniciativa de Carlos Fuentes, al llegar a México Gavin invitó a un grupo de intelectuales, funcionarios y miembros del PRI conocidos por sus posiciones de izquierda, entre los que estuvieron él mismo, Víctor Flores Olea y Gastón García Cantú, entre otros.

<sup>60</sup> Véanse, por ejemplo, las declaraciones de Francisco Ortiz Mendoza (PPS): "las fuerzas revolucionarias y progresistas de nuestro país reiteradamente demandaron la salida del funcionario estadounidense, incluso el gobierno en ciertos momentos actuó pasivamente al permitir a Gavin intervenir en asuntos que no eran de su competencia". Carlos Mendoza del PMT declaró: "La salida del embajador debe verse como algo saludable, porque Gavin había ido más lejos de lo normal, y siempre se atribuyó funciones que no le correspondían". "Positivo, el trabajo de Gavin: el PAN; Hubo intromisiones: PPS, PMT, y PRD."

JOHN D. NEGROPONTE Y JAMES R. JONES  
*El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (1991-1993)*

El presente ensayo analiza la contribución de los embajadores John D. Negroponte y James R. Jones a la definición y la aprobación del TLCAN, un acuerdo que transformó las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos y que se gestó a través de múltiples canales bajo el impulso de los presidentes de ambos países. Los dos embajadores fueron escogidos y designados por los presidentes George H. W. Bush (1989-1993) y Bill Clinton (1994-2001), respectivamente, con quienes tuvieron una relación de confianza previa y los cuales vieron en su experiencia profesional antecedentes para lograr un acercamiento con México. Durante su gestión, ambos tuvieron acceso directo tanto a la Casa Blanca como a Los Pinos reflejo de la importancia que adquirió la negociación comercial para ambos países. El ensayo abarca también la contribución del embajador Jones para poner en marcha el rescate financiero de México en la crisis de 1994-1995, que, a un año de vigencia del TLCAN, ratificó la estrecha colaboración entre México y Estados Unidos.<sup>1</sup>

La entrada en vigor del TLCAN en enero de 1994 inició una nueva etapa de relaciones entre México, Estados Unidos y Canadá con la visión de un futuro compartido para Norteamérica. Los tres países confirmaron, con la ratificación de sus respectivos poderes legislativos, un proceso de integración comercial que ya venía en curso.<sup>2</sup> Para México representó además un compromiso, a largo plazo, con las reformas que llevaron a la apertura comercial, iniciadas por el gobierno del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) y que se aceleraron con la llegada a la presidencia de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). Al iniciar la negociación, en 1990 el gobierno de México dejó de ver la vecindad con la mayor potencia mundial como un problema para asumirla como una oportunidad bajo el modelo de economía abierta que adoptó al ingresar al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT por sus siglas en inglés) en 1986.

Si bien la idea de un mercado norteamericano surgió en Washington, la negociación de un acuerdo de libre comercio con México encontró las mayores resistencias para su aprobación en el poder legislativo de Estados Unidos, por lo que requirió la decidida intervención de dos presidentes, el republicano Bush y el demócrata Clinton, para superar las tendencias proteccionistas que despertó la asociación con México. El acuerdo bilateral entre Estados Unidos y Canadá había sido ratificado previamente, por ambas partes, en 1988. Al término de la Guerra Fría, Bush y Clinton confirmaron la visión norteamericana de su país —

que en el siglo XIX había recurrido a la guerra para alcanzar una dimensión continental— al promover la integración comercial regional.<sup>3</sup>

El entramado de la negociación del tratado tuvo una articulación muy amplia. Los mandatarios de los tres países mantuvieron un contacto directo a través de entrevistas personales, reuniones con miembros de sus gabinetes mediante las respectivas Comisiones Binacionales y llamadas telefónicas. La coordinación entre los presidentes de México y Estados Unidos se alcanzó por medio de la Oficina de Coordinación de la Presidencia en México y el Consejo Nacional de Seguridad de la Casa Blanca, a fin de abarcar todas las áreas del poder ejecutivo involucradas en ambos gobiernos.<sup>4</sup> Aunque las negociaciones comerciales fueron responsabilidad directa de la Secretaría de Comercio de México y la Oficina de Negociaciones Comerciales de Estados Unidos, respectivamente, por tratarse de una prioridad para ambos presidentes, los embajadores de México en Estados Unidos, Gustavo Petriccioli y Jorge Montaña, y de Estados Unidos en México, John D. Negroponete y James R. Jones, estuvieron involucrados en las diversas etapas de promoción del libre comercio, en ambas naciones, que hicieron posible la ratificación del tratado.<sup>5</sup>

#### LA IDEA DE NORTEAMÉRICA

Ronald Reagan expuso, desde su campaña a la presidencia de Estados Unidos en 1980, su deseo de alcanzar un acuerdo norteamericano que permitiera el movimiento libre de bienes y personas entre Canadá, Estados Unidos y México, motivado por las reservas potenciales de petróleo de doscientos mil millones de barriles descubiertas en los primeros años del gobierno de José López Portillo.<sup>6</sup> Sin embargo, la petición estadounidense de insertar una propuesta no definida en la agenda de la entrevista de los presidentes José López Portillo y Ronald Reagan en junio de 1981 fue declinada por el gobierno de México.<sup>7</sup> Para México y Canadá la soberanía energética de sus países era considerada piedra angular de sus políticas nacionalistas.<sup>8</sup>

Con la llegada al poder del Partido Conservador en Canadá en 1984, el primer ministro Brian Mulroney cambió su oposición inicial a firmar un tratado de libre comercio con Estados Unidos. Después de atravesar por dificultades para concluir un acuerdo, ante el agotamiento del entonces representante de Negociaciones Comerciales, James A. Baker como secretario del Tesoro asumió la responsabilidad de la negociación por parte del gobierno de Estados Unidos.<sup>9</sup> En 1988, después de arduas negociaciones, se firmó el tratado entre Estados Unidos y Canadá, que había aparecido y desaparecido de la agenda bilateral por

más de un siglo, aunque estaba vigente un acuerdo sectorial para la industria automotriz (*auto-pact*) desde 1965.<sup>10</sup>

En 1988 coincidió la elección presidencial de Carlos Salinas de Gortari en México con la de George H. W. Bush en Estados Unidos. Antes de asumir el poder ambos, en calidad de presidentes electos, se entrevistaron el 22 de noviembre en Houston, Texas, acompañados por sus respectivos equipos.<sup>11</sup> Durante la reunión, Bush propuso la negociación de un acuerdo de libre comercio, pero no tuvo acogida, ya que Salinas había decidido iniciar su mandato con la renegociación de la deuda externa de México. Estaba convencido de que México no podía crecer a un ritmo aceptable mientras no se redujera el monto del servicio de la deuda externa. Consideró que mientras no estuviera concluida esa negociación, no debía iniciar otra, para no ceder en una por el apremio de terminar la más urgente. La reunión de Houston concluyó en un tono muy positivo y Bush aceptó promover medidas para reducir la deuda, no sólo renegociarla. A la buena voluntad que surgió de ambas partes para relanzar la relación bilateral y dejar atrás diferencias del pasado se le llamó el “espíritu de Houston”.<sup>12</sup>

El gobierno de Estados Unidos solicitó el beneplácito para John D. Negroponte el 1 de febrero de 1989, que se otorgó siete días después,<sup>13</sup> cuando la tradición mexicana ha sido la de esperar por lo menos quince, para mostrar que se ha estudiado con interés la propuesta. La designación de Negroponte era un rumor que la prensa mexicana juzgó de manera negativa, por su gestión como embajador en Honduras entre 1981 y 1986. Durante ese periodo Estados Unidos apoyó, desde ese país, a las fuerzas militares irregulares que luchaban contra el régimen sandinista en Nicaragua. México, en cambio, había protagonizado la diplomacia de Contadora y consideraba un logro la reducción de la interferencia extranjera en Centroamérica. Por ello, antes de que la animadversión creciera, la Casa Blanca tomó cartas en el asunto y solicitó apresurar el procedimiento.

Una vez hecho público, el beneplácito para Negroponte siguió generando críticas en la prensa e incluso fue motivo de debate en la Comisión Permanente del congreso. El diputado Armando Garza Ibarra, del Partido Popular Socialista, alegó que el nuevo embajador “intentará *hondurizar* la situación política en México”; otros legisladores cuestionaron el buen comienzo de la relación entre los gobiernos entrantes ya iniciado el proceso de renegociación de la deuda externa.<sup>14</sup> Después de ser confirmado por el senado de su país, Negroponte llegó a México el 30 de junio y tres días después presentó cartas credenciales. Para no dejar lugar a dudas, Bush envió a Salinas en días previos una carta autógrafa en

la que expresó sobre Negroponte: “mi confianza en su carácter y habilidad me permite asegurarle que llevará a cabo sus funciones de manera totalmente aceptable para usted”, y agregó: “le pido a usted que le tenga confianza y lo reciba favorablemente [...] le otorgue absoluta credibilidad a lo que diga en nombre de los Estados Unidos y la seguridad de que lleva mis mejores deseos para la prosperidad de México”.<sup>15</sup>

Bush conocía al embajador por una añeja amistad familiar que se consolidó cuando Negroponte había trabajado en la Casa Blanca entre 1987 y 1988, como segundo de a bordo del Consejo Nacional de Seguridad. Sabía de su carrera diplomática en Vietnam y su participación en las pláticas de paz encabezadas por Henry Kissinger, cuando el propio Negroponte había solicitado el puesto en México porque tenía experiencia previa en su trato con temas y diplomáticos mexicanos.<sup>16</sup> Como Bush hizo su carrera política en Texas, conocía los temas fronterizos y quería mejorar la relación con México, que había sufrido un deterioro durante el gobierno de Reagan. Nombró a un experimentado diplomático de carrera que hablaba español y cuyo trabajo en la Casa Blanca conoció de manera directa cuando era vicepresidente.

Negroponte era conocido en la cancillería mexicana de su época en Washington como director general para temas relacionados con el atún tropical, de particular interés para México.<sup>17</sup> Los diplomáticos mexicanos encontraron en él un canal de comunicación alternativo con el departamento de Estado cuando las relaciones bilaterales se encontraban en tensión durante la gestión de John Gavin como embajador en México. Familiarizado con las dificultades que habían generado las polémicas de ese antecesor con la prensa mexicana, la gestión de Negroponte se caracterizó desde un inicio por su discreción.<sup>18</sup> No respondió a las críticas que aparecieron en la prensa sobre su gestión en Honduras, las cuales reflejaban el agravio que guardaban los mexicanos por la política de Estados Unidos en Centroamérica durante ese periodo. Ya como embajador en México, finalizado el conflicto Este-Oeste en la región y con instrucciones de buscar un acercamiento con el gobierno de México, Negroponte tuvo como primera tarea apoyar el proceso de renegociación de la deuda externa entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el departamento del Tesoro. En su discurso público expresó que México se había convertido en una prioridad para Estados Unidos y que ambos países estaban comprometidos con el diálogo y la negociación.<sup>19</sup>

En enero de 1990 el presidente Salinas inició una gira por varios países de Europa donde conversó con los líderes de Gran Bretaña y Alemania sobre los cambios mundiales en proceso, a raíz de la caída del muro de Berlín en el otoño de 1989. Durante la reunión anual del Foro de Davos, en Suiza, llegó a la conclusión de que la renegociación de la deuda mexicana, ya por concluir con el apoyo del gobierno de Estados Unidos como se había comprometido el presidente Bush, no sería suficiente para atraer el nivel de inversión extranjera que se había propuesto alcanzar durante su mandato. Advirtió que los europeos experimentaban una “fascinación” con la apertura al comercio y la inversión en los países vecinos del este, que habían estado bajo la influencia soviética y que, en esas condiciones, sería difícil atraer capitales europeos hacia México o abrir nuevos mercados. Allí mismo en Davos, Salinas dio la instrucción al secretario de Comercio, Jaime Serra, para consultar con la representante de Negociaciones Comerciales de Estados Unidos, Carla Hills, si había disposición de su gobierno para iniciar negociaciones sobre un tratado de libre comercio. Hills respondió con precaución que su prioridad en ese momento era la negociación de la Ronda Uruguay del GATT, pero indicó que transmitiría el interés a su gobierno.<sup>20</sup>

Una vez protocolizado el acuerdo para la reducción de la deuda externa de México el 4 de febrero de 1990, y después de un viaje exploratorio a Washington del secretario de Comercio, Jaime Serra, y del jefe de la Oficina de la Presidencia, José Córdoba, Salinas llamó por teléfono a Bush el 8 de marzo para expresar su interés en la negociación de un tratado de libre comercio y encontró una actitud favorable.<sup>21</sup> De inmediato, Negroponte viajó a Washington para informar a Bush sobre la solicitud mexicana y recibir instrucciones. El presidente Bush lo recibió en la Casa Blanca en presencia del secretario de Estado, James A. Baker, y Don Johnson, del Consejo Nacional de Seguridad.<sup>22</sup> En el curso de la reunión Negroponte expuso la reticencia de México para incluir el petróleo en un acuerdo comercial, pero consideró que era tiempo de ensayar algo nuevo cuando el presidente de México estaba llevando a cabo importantes reformas económicas, en lugar de continuar con las negociaciones sectoriales que tomarían mucho tiempo. Tanto Bush como Baker estuvieron vinculados a la industria petrolera texana, que tenía apetito por participar en la extracción, el procesamiento y la distribución de crudo en México. No obstante, Bush decidió ir adelante en la búsqueda de un tratado lo más amplio y lo más rápido posible que podría ser el primero para construir una zona de libre comercio en el continente americano, cuyo diseño estaba en proceso de elaboración.

Desde esa reunión se consideró la posibilidad de que el tratado fuera trilateral,

en vez de bilateral, pero Baker era reticente a reabrir la negociación con Canadá, que le había resultado tan laborioso concluir durante el gobierno del presidente Reagan.<sup>23</sup> Al término de la reunión, Negroponte recibió instrucciones del presidente Bush de comunicar a Córdoba la disposición del gobierno de Estados Unidos para la negociación bilateral y de regresar a México para preparar el terreno, a fin de iniciar la negociación lo antes posible.

El gobierno mexicano fijó su posición oficial sobre la intención de negociar un tratado de libre comercio con Estados Unidos ante el Consejo Empresarial Mexicano de Asuntos Internacionales (CEMAI) a fin de marzo, cuando ocurrió un incidente no previsto el 3 abril: el secuestro, en territorio mexicano, del médico tapatío Humberto Álvarez Machain por agentes contratados por la Administración de Control de Drogas (DEA, por sus siglas en inglés),<sup>24</sup> como represalia por su participación en la tortura y la muerte del agente Enrique Camarena ocurrida en 1985 en Guadalajara, Jalisco. En respuesta, Salinas envió un proyecto de legislación al congreso para prohibir expresamente el secuestro transnacional y convertirlo en un crimen.<sup>25</sup>

La presencia de los agentes de la DEA en México se había convertido en una fuente de conflicto que hizo necesaria la negociación de distintos instrumentos jurídicos bilaterales para limitar su acción.<sup>26</sup> La cancillería empezó a dar puntual seguimiento al caso Álvarez Machain y manifestó, por nota diplomática, la inconformidad del gobierno mexicano en las diversas etapas del proceso judicial iniciado en Los Ángeles, California.<sup>27</sup> Negroponte también dio seguimiento al tema para evitar que se convirtiera en un obstáculo a la negociación, sin perder oportunidad para manifestar respeto por la soberanía mexicana y por sus leyes.<sup>28</sup> No obstante, convenció al presidente Salinas de no expulsar a los agentes de la DEA durante la visita del vicepresidente Dan Quayle para evitar consecuencias desastrosas.<sup>29</sup>

A pesar del malestar causado por la DEA, Salinas solicitó al senado mexicano iniciar consultas para lograr una posición de consenso en la negociación comercial con Estados Unidos. Por tercera ocasión viajó a Washington en junio de 1990, esta vez para buscar un acuerdo que garantizara el acceso de las exportaciones mexicanas que sobrepasaban ya, todos los años, las autorizadas por el Sistema Generalizado de Preferencias comerciales que desde 1974 concedía un tratamiento privilegiado al comercio con los países en vía de desarrollo.<sup>30</sup> Desde ese momento se percibió que en el legislativo estadounidense se reflejaba la oposición del movimiento obrero organizado al libre comercio con México, por sus niveles salariales más bajos. Además, dentro del propio gobierno

estadunidense había diferencias. Por un lado, estaba la negociadora, Carla Hills, quien, consciente de la dificultad de obtener la aprobación legislativa, prefería concentrar su esfuerzo en la negociación de la Ronda Uruguay, que absorbía importantes recursos humanos de la oficina a su cargo. Del otro lado estaban los secretarios de Comercio, Robert Mosbacher, y de Estado, James Baker, ambos con base política en Texas y con prisa por iniciar la negociación.<sup>31</sup>

El primer paso en Washington para iniciar la negociación era conseguir la aprobación del propio congreso para hacer uso del mecanismo legislativo conocido como *fast-track*. Si se conseguía aprobarlo, una vez finalizado el texto del tratado se podía aceptarlo o rechazarlo sin enmiendas, para evitar una negociación individual con cada legislador. Consciente de las dificultades por delante, en una petición sin precedente en las relaciones diplomáticas entre los dos países, Bush invitó al gobierno de México “a ser sus aliados y a desarrollar una intensa actividad política dentro de Estados Unidos”.<sup>32</sup> El gobierno de México había sido reacio a participar en actividades de cabildeo en Washington, salvo en cuestiones puntuales, para evitar que su poderoso vecino tuviera excusa para hacer lo mismo. Pero después de recibir la invitación, ni tardo ni perezoso, el gobierno mexicano organizó actividades de promoción en las principales ciudades de Estados Unidos en las que participaron el propio presidente de México y miembros de su gabinete. Asimismo, contrató cabilderos profesionales para apoyar la estrategia de negociación.<sup>33</sup>

El sector empresarial mexicano organizado a través de la Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior (COECE) estableció una oficina de representación en Washington conocida como “el cuarto de al lado” que participó a lo largo de toda la negociación, estructurada en ciento sesenta capítulos, para fijar el ritmo de apertura de cada sector económico involucrado, a fin de alcanzar en veinte años el arancel cero.<sup>34</sup> Ante el temor inicial de muchos empresarios a la apertura, al agruparse y socializar los tiempos y los compromisos por adquirir, las resistencias fueron cediendo ante el incentivo de tener acceso garantizado para sus productos en el mercado norteamericano. Su contribución al cabildeo y a la negociación, en todas sus etapas, fue invaluable para el gobierno mexicano. Los empresarios mexicanos solicitaron a sus contrapartes de Estados Unidos intervenir ante sus representantes en el congreso para pedir el voto a favor del *fast-track*, en atención a los empleos que generaba el comercio con México.

El embajador Negroponte hizo su tarea al hablar en foros públicos del buen estado de las relaciones bilaterales haciendo hincapié “en que nunca habían sido

mejores” y “nunca habían sido más importantes para ambos países”. Ante la Conferencia de Alcaldes Fronterizos de ambos países en El Paso, Texas explicó que la decisión de ir adelante con el tratado libre comercio por parte de los presidentes de México y Estados Unidos era una oportunidad para “diseñar juntos un futuro mejor” a través “del diálogo y la cooperación”, con base en “la confianza y respeto mutuo” que habían establecido ambos líderes.<sup>35</sup> A los estadounidenses preocupados por la creciente migración mexicana, Negroponte les aseguraba que “crearía más empleos en México, lo cual reduciría, en vez de intensificar las presiones migratorias hacia Estados Unidos”.<sup>36</sup>

En septiembre de 1990 Canadá solicitó integrarse a la negociación por iniciativa del primer ministro Mulroney, quien después de ponerse de acuerdo con el presidente Salinas, convenció al presidente Bush de las ventajas de un tratado trilateral. Tanto para México como para Canadá era deseable integrar una negociación trilateral a fin de asegurar las mismas ventajas y fortalecer la relación bilateral entre ellos, considerada el primer paso para la diversificación de sus relaciones comerciales con respecto a Estados Unidos, principal socio comercial de ambos. México y Canadá lograron darse apoyo mutuo en la negociación para reducir la asimetría frente a un vecino común con mayor peso económico. Canadá ya tenía años de experiencia en la negociación de un tratado bilateral con Estados Unidos, de la cual México se benefició.<sup>37</sup>

#### EL INICIO DE LA NEGOCIACIÓN Y NEGROPONTE

En febrero de 1991 el congreso de Estados Unidos autorizó el *fast-track* con el apoyo de Richard Gephardt, líder de la mayoría demócrata, quien visitó México para conocer las condiciones de los trabajadores en 1990. Sin embargo, condicionó su voto final a la atención que recibieran las preocupaciones del movimiento obrero en el texto del tratado. Los gobiernos de México y Estados Unidos, que hasta ese momento habían colaborado en el laberinto legislativo de Washington para lograr la aprobación del *fast-track*, a partir de entonces se sentaron en lados opuestos de la mesa para defender sus respectivos intereses a lo largo de la negociación. Tenían, además, un tiempo limitado para concluir, ya que los tres líderes norteamericanos querían aprobar el tratado antes de las elecciones presidenciales en Estados Unidos, en noviembre de 1992. Además, ese mismo año entrarían en vigor los protocolos de Maastricht, que crearían un mercado único europeo. El surgimiento de una supuesta fortaleza europea era un incentivo para consolidar un mercado norteamericano.

En México el Partido de la Revolución Democrática (PRD) mantuvo

cuestionamientos al TLCAN tal como estaba planteado, y algunos de sus representantes más vocales fueron a diversas ciudades de Estados Unidos, incluyendo Washington D. C., para argumentar ante el congreso que se deberían incorporar a la negociación la migración y los recursos financieros para el desarrollo de México. Ello obligó al Partido Revolucionario Institucional (PRI), en el poder, a salir al exterior para participar en el debate organizado por los sindicatos de Estados Unidos. El objetivo del PRI era explicar que no se trataba de crear un mercado común, bajo el modelo europeo, sino exclusivamente un acuerdo de libre comercio. El Partido de la Nueva Democracia de Canadá, cercano a los sindicatos canadienses, presentó en la Internacional Socialista, en la que empezó a participar el PRI, resoluciones contra la negociación del TLCAN por considerarlo lesivo a los trabajadores que fueron apoyadas por asociaciones políticas vinculadas al Partido Demócrata de Estados Unidos.<sup>38</sup>

Justo cuando estaba por iniciar la negociación, se publicó en la prensa un memorando donde el embajador Negroponte informaba al departamento de Estado que con la aprobación del TLCAN se lograría “institucionalizar la aceptación de una orientación estadounidense de la política exterior mexicana”.<sup>39</sup> A pesar de los múltiples comentarios de alerta que suscitó la nota, Negroponte optó por guardar silencio y no echar leña al fuego. Sin embargo, años después explicó que “lo único que estaba diciendo era que tener una relación económica cercana con México traería beneficios políticos”.<sup>40</sup> En su discurso público Negroponte enfatizó las realidades de la creciente interdependencia entre México y Estados Unidos haciendo también referencia a la propuesta del presidente Bush sobre la Iniciativa de las Américas, aprobada el año anterior por el congreso de Estados Unidos, que proponía una zona de libre comercio como motor del desarrollo y la prosperidad de Alaska a la Patagonia.<sup>41</sup>

En junio de 1991 se inició la negociación en Toronto, dieciséis meses después de que fuera propuesta por Serra a Hills en Davos. A lo largo de catorce meses se celebraron siete reuniones de nivel ministerial, once de jefes de negociación e innumerables de grupos de trabajo.<sup>42</sup> El equipo negociador de México en Washington, encabezado por Herminio Blanco con el apoyo del sector empresarial mexicano, identificó la posición de cada uno de los miembros del congreso de Estados Unidos y los clasificó entre los que seguramente votarían en contra, los que lo harían con toda seguridad a favor y el tercer grupo, de indecisos. Sobre cada uno de entre este último grupo se centró el acercamiento a lo largo de la negociación, a través de miembros de su electorado que tenían negocios con México.<sup>43</sup>

Legisladores, líderes de opinión, empresarios, y administradores de fondos de pensiones de Estados Unidos iniciaron un camino de peregrinación a México para informarse sobre las condiciones laborales, de medio ambiente o sobre la estabilidad política y la perspectiva para la inversión, a fin de determinar su posición en favor o en contra de la asociación comercial con el país vecino. Ante las preocupaciones estadounidenses acerca de la pérdida de empleos en su país con el libre comercio, el mensaje del embajador Negroponte reiteró que habría más empleos en los tres países con un tratado.<sup>44</sup> Su trabajo como anfitrión era también el de gestionar agendas y acercar a los visitantes con representantes de diversos sectores procurando que estuvieran representados distintos puntos de vista sobre el tratado. Negroponte favorecía, en las reuniones organizadas por su embajada, que los participantes mexicanos a favor del TLCAN hablaran al final, para rebatir los argumentos de quienes se oponían o no estaban de acuerdo con las modalidades del esquema.<sup>45</sup> En esa embajada se tejieron duraderas relaciones entre políticos, empresarios y otros líderes de opinión de ambos lados de la frontera.

En junio de 1992 la Suprema Corte de Estados Unidos emitió un fallo que avaló el secuestro de Álvarez Machain, lo que provocó el anuncio de la cancillería mexicana de suspender la actividad de los agentes de la DEA en México, el programa de cooperación antinarcóticos y la cancelación unilateral del tratado de extradición. Al día siguiente se dio marcha atrás a las decisiones anunciadas, pero el gobierno de Estados Unidos aceptó la revisión del tratado en cuestión para incluir el tema de los secuestros. Negroponte declaró que se trataba de “manejar este asunto de manera que no afecte negativamente la totalidad de la relación”.<sup>46</sup>

En julio Salinas y Bush volvieron a reunirse en San Diego antes del envío de una carta en la que el presidente estadounidense se comprometió a no avalar más secuestros y revisar el tratado de extradición.<sup>47</sup> Durante ese encuentro, Bush volvió a tocar el tema de la apertura del sector petrolero mexicano a la inversión extranjera. Negroponte, sabiendo que era un tema explosivo y delicado, intervino y en lugar de que Salinas respondiera, para salvar los buenos términos del encuentro, le dijo a Bush: “es un tema muy delicado en México y para los mexicanos no es una carta sobre la mesa y probablemente no haya gobierno capaz de sobrevivir políticamente si lo incluyera como tema en las negociaciones”.<sup>48</sup>

A pesar de los frecuentes encuentros presidenciales y las actividades de promoción sobre las virtudes del libre comercio, creció la oposición al TLCAN en

Estados Unidos. El empresario texano Ross Perot resumió en una sola frase los crecientes temores de sectores del electorado de su país: “ese enorme ruido que causa la salida de empleos con destino a México”.<sup>49</sup> Perot montó una campaña a la presidencia de Estados Unidos a lo largo de 1992 cuyo tema central fueron sus argumentos contra el TLCAN.

El 7 de octubre se rubricó en San Antonio, Texas, el texto final del TLCAN, con lo cual adquirió atención nacional antes de la elección presidencial de noviembre, en la que Perot obtuvo 18% de los votos como candidato independiente, probablemente restando votos tanto al presidente Bush como a su opositor principal, Bill Clinton. Después de una gestión presidencial de cuatro años, que dio término a la Guerra Fría, y a pesar del apoyo internacional que recibió en la Guerra del Golfo Pérsico,<sup>50</sup> el electorado estadounidense le dio la espalda.

#### EL SINUOSO CAMINO A LA RATIFICACIÓN Y LA ACTUACIÓN DE JONES

La elección de Bill Clinton provocó enorme preocupación en México sobre la ratificación pendiente del TLCAN en el congreso de Estados Unidos. Después de dos meses de incertidumbre, en enero de 1993 Salinas se reunió con el presidente electo en Texas. A solicitud de México y Canadá, Clinton se comprometió a enviar al congreso el TLCAN sin reabrir la negociación. Sin embargo, propuso la inclusión de dos acuerdos paralelos para abordar cuestiones laborales y de medio ambiente que consideraba indispensables para lograr su ratificación en el congreso. Sus partidarios preguntaban por qué el nuevo presidente iba a gastar su capital político en un proyecto del gobierno anterior. Para Clinton era un tema de política exterior, porque creía en los beneficios del libre comercio y, al igual que su antecesor, deseaba apoyar el proceso de reformas económicas que México había emprendido.<sup>51</sup>

El nuevo presidente mantuvo a Negroponte en su puesto durante las negociaciones sobre los acuerdos paralelos, con el apoyo de los funcionarios del departamento de Estado, que no querían hacer olas y consideraron necesaria su permanencia. Estaban conscientes de que Negroponte conocía bien a todos los miembros del gobierno mexicano involucrados en la negociación y sabía dónde tocar las puertas para lograr un resultado rápido.<sup>52</sup> No obstante, para junio Clinton designó a su propio embajador: James R. Jones, de su misma filiación demócrata y con base política en Oklahoma, un estado sureño vecino de Arkansas, donde fue gobernador. Clinton conocía de tiempo atrás a James R. Jones, presidente de la Bolsa Americana de Valores con sede en Nueva York y

con catorce años de experiencia legislativa previa en el comité de comercio del congreso. Escogió un hombre influyente tanto en la comunidad empresarial como en el congreso con los demócratas, aunque respetado por los republicanos, para juntar los votos necesarios que le faltaban en el congreso a fin de ratificar el TLCAN.

James R. Jones nunca consideró ni buscó ser embajador en México, país que visitó para preparar el viaje del presidente Lyndon B. Johnson a México en 1966. Desde que trabajó a su lado en la Casa Blanca, tenía presente la frase del presidente: “hay que servir al país cuando te necesita”. Clinton le dijo a Jones que el TLCAN estaba en problemas y que lo necesitaba para sacarlo adelante.<sup>53</sup>

A partir de su nominación, el futuro embajador Jones inició el cabildeo en favor del TLCAN, con legisladores y empresarios. En agosto fue confirmado por el senado, cuando Clinton seguía contando los votos que todavía le faltaban para asegurar la ratificación del tratado. Las audiencias de ratificación de Jones como embajador fueron un examen para el nuevo gobierno sobre su relación con México. El influyente senador republicano Jesse Helms se ensañó preguntando a Jones si estaba dispuesto a “presionar” al gobierno de México para modificar políticas de su interés. Las respuestas de Jones no dieron satisfacción a la prensa mexicana por no ser contundentes con Helms, el gran crítico de México, pero de cuyo voto dependía su ratificación para alcanzar el puesto.<sup>54</sup> Para calmar los ánimos, desde Washington Jones otorgó entrevistas en las que se comprometió a trabajar de común acuerdo con las autoridades mexicanas en un contexto de respeto mutuo. Negó que aplicaría cualquier “presión” y aseguró: “no soy un intervencionista”.<sup>55</sup> Jones reconoció al gobierno de Salinas por las reformas económicas, que consideraba las más importantes en los últimos veintiocho años, en los que había dado seguimiento en lo personal a los temas mexicanos. Se comprometió a hablar con Ross Perot, otros empresarios y legisladores para explicarles la realidad sobre el TLCAN.<sup>56</sup>

En septiembre de 1993 se firmaron los Acuerdos de Cooperación Ambiental y Laboral en América del Norte en una ceremonia en la Casa Blanca con la presencia de expresidentes de ambos partidos.<sup>57</sup> Negroponte salió a un nuevo destino diplomático y Jones llegó a México. Por ironía de la historia, justo cuando Estados Unidos parecía el ganador indiscutible de la Guerra Fría, surgieron dudas en el interior del país sobre si había perdido su ventaja competitiva en la producción de bienes y servicios. A ello se sumaba la irritación por la creciente inmigración cotidiana de mexicanos a través de la porosa frontera.<sup>58</sup>

Apenas llegó a México, Jones organizó tres viajes a México de legisladores estadounidenses en el último mes antes de la votación que incluyeron treinta miembros del congreso, tanto republicanos como demócratas, los cuales estaban genuinamente indecisos sobre cómo iban a votar. El embajador recibió en el aeropuerto a los tres grupos, de aproximadamente una decena cada uno, para iniciar giras de tres días donde buscó mostrarles la realidad de México. Entre visitas a diferentes personalidades del gobierno como Pedro Aspe, Jaime Serra y Manuel Camacho, líderes del congreso mexicano, personalidades independientes y líderes empresariales, el embajador aprovechaba para explicarles cómo había cambiado México desde la primera vez que lo visitó en los años sesenta y sobre su potencial en un mercado norteamericano. Durante el diálogo confirmó que la mayoría tenía una visión equivocada del país que estaban visitando por primera vez, y por ello se empeñó en mostrarles que México había cambiado, que había dejado de ser un país proteccionista y estaba listo para abrirse al mundo. A todos los llevó a una entrevista con el presidente Salinas, para que conocieran de primera mano su perspectiva.<sup>59</sup>

La Casa Blanca tomó la ofensiva y el 9 de noviembre el vicepresidente Al Gore debatió en televisión con Ross Perot sobre el TLCAN. Gore superó por mucho a Perot en su argumentación, además de que el empresario perdió credibilidad cuando se supo que se beneficiaba del comercio con México. Menos de una semana antes de la votación, el embajador Jones regresó a Washington para reforzar el cabildeo en el congreso. De los treinta miembros que viajaron a México el mes anterior, veintiocho le dijeron que votarían a favor del TLCAN y los otros dos aseguraron que estarían pendientes por si su voto era indispensable en el último momento.<sup>60</sup>

Finalmente, el 17 de noviembre, con incertidumbre todavía sobre el resultado al inicio, la votación fue de doscientos treinta y cuatro votos a favor y doscientos en contra. Sólo ciento dos de doscientos cincuenta y ocho demócratas lo apoyaron.<sup>61</sup> El líder de la mayoría demócrata, Richard Gephardt, anunció con anticipación su voto en contra y dejó en libertad a su bancada para tomar su decisión individual. El primero de diciembre, una vez conocido el candidato del PRI a la presidencia de la república, Gore viajó a México y reconoció el liderazgo de Salinas para abrazar el cambio.<sup>62</sup>

El primero de enero de 1994, fecha de entrada en vigor del TLCAN, tuvo lugar el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas, que causó enorme conmoción mediática en México con repercusiones en el mundo entero y creó turbulencias para la campaña presidencial en curso. El

candidato a la presidencia del PRI, Luis Donald Colosio, fue asesinado justo el día en que el nuevo primer ministro de Canadá, Jean Chrétien, visitó México para celebrar la nueva etapa de la relación bilateral con la vigencia del TLCAN.<sup>63</sup> Colosio fue sustituido como candidato por Ernesto Zedillo Ponce de León, quien obtuvo el triunfo en las elecciones presidenciales, mientras se iniciaba un proceso de rápido crecimiento del comercio en la región norteamericana.

A finales diciembre de 1994, cuando el presidente Zedillo todavía no cumplía un mes al frente del gobierno, se desató la crisis financiera más grave que México había experimentado. Si bien era conocido el problema del déficit en la cuenta corriente, por los efectos acumulados de una política monetaria de antaño para contener la inflación, la situación hizo crisis. Las turbulencias ocasionadas por los asesinatos políticos de 1994 y la llegada de un nuevo equipo al gobierno contribuyeron a una rápida devaluación seguida de una severa crisis de confianza.<sup>64</sup>

En enero de 1995 Clinton identificó una dimensión de interdependencia con respecto a los problemas económicos de México y advirtió que éstos eran “claramente también un peligro para el futuro económico de los EUA”.<sup>65</sup> De inmediato, propuso al congreso un paquete de estabilización para apoyar a su flamante socio del TLCAN, con el argumento de que era una cuestión de seguridad nacional y de que estaba actuando porque la crisis fiscal mexicana podía inevitablemente afectar a Estados Unidos y al mundo entero.<sup>66</sup> A pesar del “efecto tequila”, que de inmediato se empezó a sentir en América Latina, Clinton no pudo convencer al legislativo que había apoyado la ratificación del TLCAN, pero que ahora negaba al presidente la posibilidad de ir al rescate financiero de su nuevo socio.<sup>67</sup>

En este escenario, el embajador Jones asumió una función netamente política que lo llevó a regresar a Washington de lunes a viernes, a lo largo de los primeros meses de 1995. Tenía instrucciones presidenciales de buscar el apoyo del congreso y avalar que México no era insolvente, pero estaba pasando por una crisis de liquidez y requería de las garantías del gobierno de Estados Unidos. Sin embargo, cuando no se logró un acuerdo del congreso, Clinton citó en la Casa Blanca a su equipo para que el subsecretario Larry Summers presentara el paquete de ayuda financiera que había preparado bajo un mecanismo previsto por el Fondo de Estabilización del departamento del Tesoro, en coordinación con el Fondo Monetario Internacional, el cual sólo requería la aprobación presidencial.<sup>68</sup> El vicepresidente Al Gore tuvo la responsabilidad, durante la sesión, de hacer el papel de abogado del diablo para hacer preguntas e identificar

los riesgos por tomar. Jones argumentó que México estaba a unos días de la bancarrota y que, si Estados Unidos no hacía nada, la situación podría revertirse contra su propio bienestar económico. Clinton tomó la valiente decisión de otorgar el préstamo por 40 000 millones de dólares a México, y después de anunciarlo a los líderes del congreso, giró instrucciones para iniciar la negociación con el gobierno de México. De inmediato, Jones viajó con Summers y su equipo del departamento del Tesoro con destino a México para cerrar la negociación con el propio Zedillo. El equipo estadounidense quedó favorablemente impresionado con el dominio de los temas económicos del presidente mexicano y se concluyó el acuerdo.<sup>69</sup>

#### UN BALANCE DEL PAPEL DE LOS EMBAJADORES NEGROPONTE Y JONES

Al término de la Guerra Fría, cuando el mundo se estaba transformando con una velocidad sin precedente para iniciar una etapa de globalización acelerada, los presidentes de México y Estados Unidos y el primer ministro de Canadá optaron por formar un bloque comercial en respuesta al surgimiento de otros en Europa y Asia. Los presidentes de México y Estados Unidos convirtieron al TLCAN en un objetivo prioritario y dieron a sus respectivos embajadores instrucciones de promover un contexto favorable para la aceptación de una propuesta novedosa, sobre la que ambos países tenían poca experiencia, pero consideraban benéfica para la región.<sup>70</sup>

Los embajadores Negroponte y Jones no participaron directamente en la negociación del TLCAN, pero su desempeño fue crucial para que llegara a buen puerto. Negroponte participó en el diseño de la estrategia de la Casa Blanca y se ocupó de evitar que las fricciones bilaterales que surgieron en forma paralela a la negociación no llegaran a afectarla. Jones participó directamente en sumar votos para la ratificación del TLCAN en Washington. Ambos explicaron a sus superiores cómo definía el gobierno de México su interés nacional y cómo abordar los temas de la agenda para favorecer el buen curso de la relación bilateral. Por último, presentaron ante la opinión de México los intereses de Estados Unidos, sin convertirse ellos mismos en un factor de controversia, como lo hicieron algunos de sus antecesores a lo largo de la historia, según da testimonio la presente obra colectiva.

Negroponte sorteó la fricción causada por el secuestro de Álvarez Machain, como resultado del creciente deterioro de la cooperación en la lucha contra el narcotráfico. A pesar de la inconformidad de México por el secuestro, hubo un acuerdo bilateral para mantener separados los rubros de la agenda. Negroponte

se adaptó a la tradición de la cancillería mexicana de *compartimentalizar* —poner en compartimentos separados— los temas de la agenda bilateral con Estados Unidos.<sup>71</sup> Ello permitió que el agravio no contaminara la negociación del TLCAN. Negroponte también tuvo éxito para convencer a su gobierno de no insistir en que el petróleo fuera parte de la negociación y contribuyó a definir el esquema que incluyó todos los demás rubros del comercio bilateral en la negociación.

Jones, por su parte, desde el momento de su designación se convirtió en cabildero presidencial en favor del TLCAN en el Capitolio de Washington, que conocía de primera mano. Gracias al respeto del que gozaba por parte de ambos partidos, pudo apoyar el empeño personal de Clinton para conseguir los votos necesarios para la ratificación del TLCAN. Posteriormente, jugó un papel constructivo para acercar a los negociadores de ambos países durante la crisis financiera de 1994-1995, que puso a prueba la visión compartida de Norteamérica.

Negroponte y Jones fueron cuestionados por la opinión pública de México en el momento de su designación. El primero, por estar asociado al papel de Estados Unidos en Centroamérica durante la Guerra Fría, y el segundo, por el desgaste político que generaron las descalificaciones del senador Helms hacia México durante su proceso de ratificación. Sin embargo, gracias a su conducta discreta y profesional que puso énfasis en la interdependencia entre ambos países, los embajadores ganaron el reconocimiento de sus interlocutores y dejaron buenos amigos en México, incluso entre algunos que inicialmente los cuestionaron. En reconocimiento a su labor, ambos recibieron la condecoración del Águila Azteca del gobierno mexicano al término de su gestión.

<sup>1</sup> Para la investigación realicé dos entrevistas con cada uno de los dos embajadores en Washington D. C. También realicé entrevistas con José Córdoba Montoya —jefe de la Oficina de la Presidencia de México 1988-1994—, Juan Gallardo Thurlow —presidente de la Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior (COECE) durante la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)— y Jaime Serra Puche (secretario de Comercio de México 1988-1994), todos ellos involucrados en el diseño de la estrategia de la negociación del TLCAN por parte de México. Asimismo, entrevisté a Luis Rubio —presidente del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC)—, quien me dio un importante testimonio del periodo. Para conocer mejor la visión desde la cancillería mexicana, obtuve valiosa información de los embajadores Andrés Rozental (subsecretario de Relaciones Exteriores 1988-1994) y Walter Astié-Burgos (jefe de cancillería de la Embajada de México en Washington 1989-1993), cuyos libros son fundamentales para entender la gestión diplomática bilateral en el periodo en cuestión. A todos ellos les agradezco por su tiempo y buena disposición.

<sup>2</sup> La literatura sobre el TLCAN es muy amplia. Como referencia, véase VEGA CÁNOVAS, “México”.

<sup>3</sup> ZOELLICK, *America in the World*.

<sup>4</sup> Roberta Lajous, entrevista con José Córdoba Montoya, jefe de la Oficina de la Presidencia 1988-1994, 28 de noviembre de 2020.

<sup>5</sup> ASTIÉ, *Encuentros*.

<sup>6</sup> PURCELL, "Mexico-U. S. Relations".

<sup>7</sup> ROZENTAL, *La política exterior*, p. 62.

<sup>8</sup> CASTRO MARTINEZ, "México y Canadá".

<sup>9</sup> VILLIERS NEGROPONTE, *Master Negotiator*, p. 153.

<sup>10</sup> BAKER y GLASSER, *The Man Who Ran Washington*.

<sup>11</sup> BAKER, *The Politics*, p. 607.

<sup>12</sup> SALINAS DE GORTARI, *México. Un paso difícil*.

<sup>13</sup> AHSRE, expediente XIV-13585-22.

<sup>14</sup> Gerardo Galarza y Carlos Fazio, "Washington ve a México como un problema de seguridad nacional y envía de embajador a un duro", *Proceso*, 641, febrero de 1989.

<sup>15</sup> AHSRE, expediente SRE XIV-13858-22.

<sup>16</sup> Roberta Lajous, entrevista con el embajador John D. Negroponte, 2 de octubre de 2020.

<sup>17</sup> John D. Negroponte fue director general para Océanos, Medio Ambiente y Asuntos Científicos en el departamento de Estado de Estados Unidos entre 1985 y 1987. La autora, en su calidad de directora general para América del Norte de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) de 1983 a 1986, coincidió con él en reuniones bilaterales en la Ciudad de México.

<sup>18</sup> Tim Golden, "For an Envoy, A Fond Adios from Mexico", *The New York Times*, Section 1, 5 de septiembre de 1993, p. 9.

<sup>19</sup> CABRERA, Manuel y Pedro GARCÍA, "México es motivo de alta prioridad para EU: John Negroponte", *Excelsior*, 7 de septiembre de 1990, p. 1.

<sup>20</sup> SALINAS DE GORTARI, *México. Un paso difícil*.

<sup>21</sup> Roberta Lajous, entrevista con José Córdoba Montoya, 28 de noviembre de 2020.

<sup>22</sup> Roberta Lajous, entrevista con John D. Negroponte, 2 de octubre de 2020. El embajador conserva el registro fotográfico de la reunión en la Casa Blanca.

<sup>23</sup> BAKER, *The Politics*, p. 607.

<sup>24</sup> La Drug Enforcement Administration es la agencia del gobierno de Estados Unidos para combatir el narcotráfico que actúa con independencia del departamento de Estado.

<sup>25</sup> TORO, "The Internationalization".

<sup>26</sup> El Tratado de Asistencia Legal Mutua negociado en 1987 pero que no entró en vigor hasta 1991, y el

Acuerdo de Cooperación para el Tráfico de Narcóticos de 1989.

<sup>27</sup> SRE, “Límites de la Jurisdicción Nacional”.

<sup>28</sup> AHSRE, Expediente SRE-III-7386-2.

<sup>29</sup> “Al final, logramos persuadir al Presidente de no tomar una acción tan drástica como la expulsión de la DEA, pero aquello fue el inicio del calvario de tener que enfrentar las consecuencias del caso Álvarez Machain, y no desapareció durante el resto de mi estancia en México.” ESTÉVEZ, *El Embajador*, p. 127.

<sup>30</sup> Roberta Lajous, entrevista con Jaime Serra Puche, secretario de Comercio de México 1988-1994, 16 de diciembre de 2020.

<sup>31</sup> Clyde H. Farnsworth, “Free-Trade Talks Seen for Mexico”, *The New York Times*, 11 de junio de 1990, p. D 1.

<sup>32</sup> SALINAS, *México. Un paso difícil*, p. 91.

<sup>33</sup> ASTIÉ, *Encuentros*.

<sup>34</sup> Roberta Lajous, entrevista con Juan Gallardo Thurlow, presidente de la COECE durante la negociación del TLCAN, 22 de enero de 2021.

<sup>35</sup> NEGROPONTE, “Palabras”. El discurso del embajador fue reseñado en la prensa. Véase la nota 19.

<sup>36</sup> Michael Davis, “U. S. still opposed to Mexico labor flow”, *The Houston Post*, 18 de octubre de 1990, p. 1.

<sup>37</sup> Roberta Lajous, entrevista con Jaime Serra Puche, 16 de diciembre de 2020.

<sup>38</sup> Roberta Lajous fue secretaria de asuntos internacionales del PRI entre 1990 y 1994, periodo en el que participó en debates con representantes del PRD (Jorge G. Castañeda, Adolfo Aguilar Zínser y Ricardo Pascoe) en diversas ciudades de Estados Unidos y en reuniones de la Internacional Socialista, la organización internacional que agrupa a los partidos de filiación socialdemócrata en el mundo.

<sup>39</sup> Carlos Puig, “Memorandum confidencial al subsecretario de Estado, Bernard Aronson”, *Proceso*, 758, mayo de 1991. <<https://publicacionesdigitales.proceso.com.mx/library/publication/proceso-758>>.

<sup>40</sup> ESTÉVEZ, *El Embajador*, p. 123.

<sup>41</sup> PORTER, “The Enterprise for the Americas Initiative”. Aunque la idea del libre comercio continental también fue recogida por el presidente Clinton, no prosperó por la oposición de Brasil. No obstante, Estados Unidos ha firmado tratados de libre de comercio con Centroamérica —Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement (DR CAFTA)— y, en lo individual, con Colombia, Perú y Chile.

<sup>42</sup> SALINAS, *México. Un paso difícil*, p. 109.

<sup>43</sup> Roberta Lajous, entrevista con Juan Gallardo Thurlow, presidente de la COECE durante la negociación del TLCAN, 22 de enero de 2021.

<sup>44</sup> Roberta Lajous, entrevista con John D. Negroponte, 5 de mayo de 2021.

<sup>45</sup> Roberta Lajous Vargas, entrevista con Luis Rubio, presidente del CIDAC, 8 de enero de 2021.

<sup>46</sup> ARRIAGA, “El manejo”, p. 588.

- <sup>47</sup> ARRIAGA, “El manejo”, p. 589.
- <sup>48</sup> Negroponte justificó su intervención haciendo referencia a la conducta de un antecesor: “Quizá haya sido un error de cálculo de mi parte, pero he vivido en México, y conozco bien la historia de por qué Josephus Daniels es tan popular”. ESTÉVEZ, *El Embajador*, pp. 132-133. Como Negroponte, el propio Daniels fue recibido con cuestionamientos por haber sido secretario de Marina de Estados Unidos durante la invasión de Veracruz en 1914. Véase el capítulo de Paolo Riguzzi en esta misma obra colectiva.
- <sup>49</sup> KRUGMAN, “The Uncomfortable”.
- <sup>50</sup> BUSH y SCOWCROFT, *A World Transformed*.
- <sup>51</sup> CLINTON, *My Life*, p. 464.
- <sup>52</sup> Roberta Lajous, entrevista con John D. Negroponte, 5 de mayo de 2021.
- <sup>53</sup> ESTÉVEZ, *El Embajador*, p. 146.
- <sup>54</sup> GOLDMAN, “For an Envoy”.
- <sup>55</sup> Regino Díaz Redondo, “Ni soy intervencionista ni diré a México qué hacer: James Jones”, *Excelsior*, 23 y 24 de agosto de 1993, p. 1..
- <sup>56</sup> Regino Díaz Redondo, “Ni soy intervencionista”.
- <sup>57</sup> Gwen Iffil, “Clinton recruits 3 Presidents to Promote Trade Pact”, *The New York Times*, 15 de septiembre de 1993, Section B, p. 12.
- <sup>58</sup> LAJOUS MARTÍNEZ, *Desarrollo*, pp. 358-359.
- <sup>59</sup> Roberta Lajous, entrevista con James R. Jones, 14 de abril de 2021.
- <sup>60</sup> Roberta Lajous, entrevista con James R. Jones, 14 de abril de 2021.
- <sup>61</sup> “Final House Vote on NAFTA”, H. R. 3450. *Public Citizen*, 17 de noviembre de 1993.
- <sup>62</sup> MONTAÑO, *Misión en Washington*.
- <sup>63</sup> CASTRO MARTÍNEZ, “México y Canadá”.
- <sup>64</sup> VALVERDE LOYA, “Las relaciones”, p. 673.
- <sup>65</sup> David E. Sanger, “With Opposition Rising, Clinton Pleads for Mexico Rescue Package”, *The New York Times*, Section A, 19 de enero de 1995, p. 21.
- <sup>66</sup> CLINTON, *My Life*, p. 641.
- <sup>67</sup> DELONG, “The Case”.
- <sup>68</sup> VALVERDE LOYA, “Las relaciones”, p. 676.
- <sup>69</sup> Roberta Lajous, entrevista con James R. Jones, 14 de abril de 2021.
- <sup>70</sup> Uno de los argumentos que usó el embajador Negroponte para promover el TLCAN fue que “el

fortalecimiento de las relaciones bilaterales y comerciales entre México y Estados Unidos permitirá al continente ser más competitivo con los bloques económicos de Europa y la Cuenca del Pacífico”. *El Universal*, 7 de julio de 1990, p. 1. México sólo había firmado un tratado de libre comercio con Chile y Estados Unidos lo había hecho con Canadá e Israel.

<sup>71</sup> CASTAÑEDA, “En busca”, p. 367.

CARLOS PASCUAL \*  
*La Iniciativa Mérida y WikiLeaks*

MARIO ARRIAGADA  
MARÍA CELIA TORO

La decisión del presidente Felipe Calderón (2006-2012) de intensificar, con recursos sin precedentes, la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada en México creó la posibilidad de construir una estrecha colaboración con el gobierno de Estados Unidos. Carlos Pascual, un diplomático profesional y muy cercano a la secretaria de Estado, Hillary Clinton, sería figura central de este nuevo entendimiento.

Hacia el final de su primer año de gobierno, el presidente Calderón había enviado a más de diez estados de la república a cuarenta y cinco mil policías y soldados a enfrentar a grupos delincuenciales, los cuales habían mostrado capacidad de ejercer una violencia cada vez más despiadada, y en algunas regiones del país habían logrado retar a la autoridad estatal.<sup>1</sup> Esta escalada de la seguridad pública en las prioridades del país le cambiaría el rostro a varias instituciones mexicanas y a la relación bilateral. ¿Cuáles fueron los retos, cuáles las contribuciones, pero también cuáles los límites de este embajador estadounidense en la siempre complicada relación entre México y Estados Unidos?

La política mexicana contra el narcotráfico se ha definido tradicionalmente en el marco de la relación con Estados Unidos. El gobierno estadounidense había expresado en diversas ocasiones su disposición a colaborar en un esfuerzo de gran envergadura para capturar a los líderes de esos grupos criminales y había comunicado al gobierno mexicano su preocupación por el deterioro de la seguridad pública y el aumento de los homicidios en México, muchos de los cuales —según sus diagnósticos— podían atribuirse a la delincuencia organizada. Como candidato a la presidencia, Calderón había conversado con el embajador de Estados Unidos, Antonio O. Garza, sobre los problemas de seguridad en México y le había expresado su deseo de darles prioridad, si llegaba a la presidencia. En su reporte al departamento de Estado sobre esa reunión, el embajador Antonio O. Garza informaba: “el nivel de violencia a lo largo de toda la frontera es alarmante, como lo es la lucha entre los carteles en estados como Guerrero y Michoacán”.<sup>2</sup>

En noviembre de 2006, ya como presidente electo, Felipe Calderón visitó Washington; la seguridad y las posibilidades de cooperación fueron los temas principales durante su encuentro con el presidente de Estados Unidos, George W. Bush. Cuatro años más adelante, algunos de los doscientos cincuenta mil cables confidenciales de la diplomacia estadounidense que hizo públicos la organización WikiLeaks nos dieron una perspectiva más precisa de lo que buscaban nuestros vecinos en esos momentos iniciales. Tres meses después de la toma de posesión de Felipe Calderón, Leslie Ann Bassett reportó desde la embajada en México al departamento de Estado que la aguerrida actitud del nuevo presidente contra el crimen organizado era “un cambio bienvenido después del letargo de los últimos años de Fox [...] sus tácticas agresivas bien pueden explicar sus calificaciones relativamente altas de aprobación pública”.<sup>3</sup> Como lo revelan otros cables de la época, las perspectivas de la embajada de Estados Unidos de renovar la relación diplomática con el segundo gobierno panista se cifraban, sobre todo, en que México moderara las expectativas que se habían generado durante el periodo del canciller Castañeda (2000-2003), a propósito de un acuerdo migratorio entre los dos países.<sup>4</sup>

Es en este contexto político que Calderón le propuso al presidente Bush, en marzo de 2007, en la ciudad de Mérida, una cooperación para la seguridad más amplia, que incluyera una política estadounidense más eficaz contra el lavado de dinero y el tráfico de armas. Bush aceptó de inmediato, lo que daría origen a la llamada Iniciativa Mérida (IM), firmada por los dos presidentes en octubre de ese mismo año.<sup>5</sup> En entrevistas posteriores con las cabezas de la política exterior

de aquel momento queda claro que, antes de la visita de Bush a Mérida, Calderón ya polemizaba con su canciller Patricia Espinosa sobre la poca contribución financiera que hacía Estados Unidos para el combate al crimen organizado.<sup>6</sup> La lógica del lado mexicano comenzó por ser una de “cobrar la factura”: al ser corresponsables del problema, tenían que hacer mayores contribuciones. Inicialmente, el gobierno de Estados Unidos ofreció, en una línea similar a la iniciativa previa conocida como el Plan Colombia (2000), enviar durante tres años (2007-2010) las aeronaves, los pertrechos y la tecnología que México solicitara, así como adiestrar al personal que el gobierno mexicano considerara necesario para el éxito de su política de seguridad. El monto de lo que el gobierno calderonista solicitó y fue aprobado ascendía a 1 400 millones de dólares, extraordinario si se compara con el apoyo que Estados Unidos había ofrecido a México en 2006, el cual no superaba los 37 millones, y que en 2020 no fue mayor a 133 millones.<sup>7</sup> En el presupuesto del gobierno estadounidense, la Iniciativa Mérida correspondería a los años fiscales 2008, 2009 y 2010 y se asignaría a tres partidas: INCLE (International Narcotics Control and Law Enforcement), que ejercería la mayor parte del presupuesto; Economic Support Fund de la USAID (Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo), y FMF (Foreign Military Financing).<sup>8</sup>

La cooperación para la seguridad pública y nacional entre estos dos países era parte importante de la agenda México-Estados Unidos, por lo menos desde la década de los noventa. El intercambio de información entre agencias policiales y de inteligencia, así como entre unidades de las fuerzas armadas constituía una red cada vez más densa de relaciones transgubernamentales, que era la base para llevar a cabo numerosas actividades: contra el narcotráfico y otras formas de delincuencia organizada —como la trata y el tráfico de personas, el lavado de dinero, el contrabando de armas—, así como contra el terrorismo y la migración indocumentada.

El inicio de este nuevo acuerdo de cooperación fue lento y difícil. El gobierno mexicano tardó muchos meses en decidir qué tipo de apoyo tecnológico y logístico requería,<sup>9</sup> y el estadounidense, por su parte, en aprobar el envío de los equipos (la IM nunca consideró transferencias financieras a la administración mexicana). El apoyo ofrecido por el gobierno estadounidense empezó a llegar a México prácticamente dos años después del anuncio de la IM, es decir, durante el primer año de gobierno del presidente Barack Obama. De acuerdo con un reporte de la General Accounting Office, para finales de septiembre de 2009 aún no se había gastado (que no asignado) siquiera 10% del presupuesto de Mérida.<sup>10</sup>

Resultaba, pues, evidente que había que renovar el mandato original. Por todas estas razones, el gobierno mexicano solicitó al presidente Obama en su primera visita a México, el 16 de abril de 2009, que la Iniciativa Mérida siguiera siendo parte importante de la agenda bilateral.

Obama, acompañado por la secretaria de Estado, Hillary Clinton, se comprometió durante esa visita a la Ciudad de México a mantener el programa de colaboración, a ampliar en 500 millones de dólares sus recursos y, sobre todo, a agilizarlo.

Para el gobierno calderonista, la IM era una manera de ampliar y consolidar las relaciones de seguridad con Estados Unidos con la intención de apalancar su propia estrategia de seguridad y comprometer a los vecinos a invertir más recursos y emprender acciones más decididas contra la delincuencia organizada en su propio país.

Desde la perspectiva de Estados Unidos, sobre todo de sus congresistas, la IM contribuiría a aumentar la capacidad del gobierno mexicano para enfrentar “amenazas transnacionales, incluidas las bandas criminales y los traficantes de drogas que afectan la seguridad nacional de Estados Unidos”,<sup>11</sup> mediante la reestructuración de las instituciones policiales y del sistema de justicia penal. El gobierno del presidente Calderón también había expresado la necesidad de “fortalecer las capacidades operativas y de análisis de inteligencia de las fuerzas armadas”, sobre las que recaería buena parte de la responsabilidad de enfrentar al narcotráfico.<sup>12</sup>

A pesar del interés de ambos gobiernos en que la IM continuara, las dudas en torno a la estrategia mexicana de seguridad que dicha Iniciativa cobijaba eran cada vez más, tanto en México como en Estados Unidos, aunque el gobierno estadounidense nunca la criticaría abiertamente e insistiría en mantenerla más allá del gobierno de Felipe Calderón.<sup>13</sup>

Hacia mediados de 2009 era claro que la política calderonista perdía el apoyo de algunos sectores de la población, en vista del aumento descomunal de la violencia. Las “ejecuciones” (homicidios atribuibles a los grupos delincuenciales y las pandillas) habían alcanzado cifras sin precedentes y la popularidad del presidente disminuía, como lo reflejaron los resultados de las elecciones intermedias de julio de 2009. La inversión del gobierno mexicano, muy superior a los recursos de la IM, crecía año con año, lo cual reflejaba el compromiso del presidente con su estrategia de seguridad y privilegiaba una participación cada vez mayor de las fuerzas armadas y la aprehensión de los líderes de los llamados “carteles” de las drogas (la famosa *kingpin strategy*). En opinión de muchos, como

lo reflejaba la prensa del país, el dramático aumento de los homicidios podía atribuirse en buena medida a esa estrategia fallida.

Estados Unidos tenía un gran interés en prolongar la IM. Así lo comunicaba John Feeley —jefe de Cancillería de la embajada de Estados Unidos— al presidente Barack Obama unos días antes de su visita a Guadalajara, donde se celebraría la Cumbre de Líderes de América del Norte (el 9 y el 10 de agosto de 2009). Carlos Pascual acompañaba al presidente Obama en ese viaje y se haría cargo de la embajada en México a partir de entonces. Feeley advertía que, de acuerdo con algunas encuestas, el público mexicano creía que la guerra contra las drogas “la estaban ganando los carteles”, pero que la mitad de la población apoyaba la estrategia de seguridad de Calderón y, sobre todo, la participación del ejército en ese esfuerzo. Destacaba en particular la necesidad de concentrarse en el fortalecimiento institucional, tanto en el ámbito judicial como en el policial, en los estados y en los municipios. “Necesitamos atender —afirmaba Feeley— los problemas de seguridad locales.”<sup>14</sup> También sugería que Obama asegurara a Calderón que Estados Unidos estaba haciendo su mejor esfuerzo por combatir el tráfico de armas, pero que México necesitaba compartir con su vecino la información sobre las armas decomisadas en México. El funcionario de la embajada resaltaba las buenas relaciones entre México y Estados Unidos en todos los ámbitos y concluía: “el presidente Calderón necesita todo nuestro apoyo”.

## CARLOS PASCUAL

Carlos Pascual (La Habana, 1959) llegaría a México para asumir su cargo de embajador cuatro meses después del anuncio de la renovación de la IM, es decir, en un momento difícil para el acuerdo bilateral de seguridad y para el presidente mexicano. Diplomático especializado en la cooperación para el desarrollo, formado inicialmente como internacionalista en la universidad de Stanford y en la Kennedy School of Government de Harvard, Carlos Pascual llegaba con una sólida reputación profesional, que conservó hasta el último día, cuando presentó su renuncia el 19 de marzo de 2011. Además de haber sido embajador en Ucrania, Pascual se había desempeñado en el departamento de Estado, el Consejo de Seguridad Nacional y la USAID. Hablaba español y ucraniano y tenía una larga trayectoria trabajando en África, Europa del Este y Asia Central, pero su experiencia trabajando con México era limitada.

Por lo que se refería a la IM, sus instrucciones eran claras: lograr que funcionara mejor.<sup>15</sup> Avezado, Pascual hizo un buen diagnóstico de lo que se podía hacer para acelerar la implementación y reorganizar el programa de cooperación, que algunos empezaron a llamar Mérida II. Pascual coincidía con sus colaboradores en la embajada, en el sentido de que era necesario apuntalar los esfuerzos del gobierno de Calderón, porque “si el presidente mexicano no lograba contener a las organizaciones criminales” las consecuencias serían muy serias, en particular para el sistema federal mexicano, que se vería debilitado si “los carteles mantuvieran y ampliaran su presencia en la periferia”.<sup>16</sup>

Su cercana relación tanto con el departamento de Estado como con el director para Asuntos del Hemisferio Occidental de la Casa Blanca,<sup>17</sup> así como su capacidad de gestión le permitieron al embajador estadounidense hacer más expedita la entrega de equipo a México. En su opinión, sin embargo, los dos países debían organizarse mejor, precisar para qué se necesitaban los equipos, establecer derroteros claros y cambiar el énfasis de la estrategia contra la delincuencia organizada. Más allá del equipamiento, lo principal era disminuir la violencia,<sup>18</sup> algo que no se había considerado a principios de 2007, cuando se acordó la Iniciativa en la ciudad de Mérida. Combatir a los líderes de las organizaciones delictivas más poderosas mediante el uso de la fuerza nunca sería suficiente, a menos de que el gobierno mexicano tuviera la capacidad para enjuiciarlos y mantenerlos en la cárcel. De ahí la importancia que el gobierno de Estados Unidos atribuía a la reforma del sistema de justicia penal en México y al buen funcionamiento del sistema penitenciario. El papel de las fuerzas armadas

debía ser de apoyo a las policías, las únicas capaces de “acordonar un área y presentar la evidencia al sistema judicial”; policía y ejército, pensaba Pascual, debían trabajar juntos, “porque son las fuerzas policiales las que tienen la autoridad legal para armar casos contra civiles”.<sup>19</sup>

Durante seis meses, sostiene Carlos Pascual, se llevó a cabo una minuciosa revisión de la IM junto con el gobierno mexicano para decidir cómo mejorar su eficacia.<sup>20</sup> En marzo de 2010 la canciller Espinosa y la secretaria de Estado Clinton anunciaron los “cuatro pilares” o metas estratégicas que guiarían Mérida a partir de entonces: 1) afectar las capacidades operativas del crimen organizado; 2) apuntalar el Estado de derecho; 3) modernizar la infraestructura fronteriza para facilitar el comercio seguro, y 4) contribuir al fortalecimiento de la convivencia comunitaria. Estos cuatro objetivos incluían programas sociales para disminuir la violencia, recuperar las prisiones de manos de la delincuencia y apoyar el cambio hacia un nuevo sistema penal acusatorio.

Con diagnóstico en mano, Pascual encontró dos aliados fundamentales para impulsar y apoyar la política de seguridad del presidente Calderón, tarea a la que dedicaba “la mitad de su tiempo”.<sup>21</sup> Uno de ellos fue el Consejero de Seguridad Nacional en la presidencia de la república, Jorge Tello Peón. La otra aliada sería la propia cancillería. La secretaria Patricia Espinosa apreciaba el compromiso de coordinación de Pascual con la cancillería y el acceso directo que el embajador tenía con Hillary Clinton, lo que facilitaba enormemente el trabajo de ambos. A principios de 2009 la canciller Espinosa había encargado al embajador Benito Andión coordinar un grupo intersecretarial para hacer más eficiente la entrega de los donativos o de los equipos adquiridos con recursos de la IM a las distintas oficinas que los solicitaban. Con Tello Peón se estructuraba la coordinación ejecutiva entre los altos mandos de las fuerzas armadas, de seguridad pública y de inteligencia de los dos países, que resultaba fundamental sobre todo para el desarrollo de las exitosas iniciativas territorializadas en puntos estratégicos, como en los casos de Ciudad Juárez y Monterrey, a los que nos referiremos más adelante. Por otro lado, con el embajador Andión se coordinaban la cooperación bilateral para la asignación de equipos y las relaciones intersecretariales en el sentido más amplio. Esta doble ruta sería clave para las actividades de Pascual. Sin embargo, la velocidad con la que se relanzó la cooperación intersecretarial generó sus propios problemas de coordinación.

El diagnóstico de la Secretaría de Relaciones Exteriores no era muy distinto del de Pascual: se habían abierto, de manera desordenada, demasiados canales de interacción y comunicación con Estados Unidos al mismo tiempo. Con

frecuencia la negociación y la transferencia de recursos ocurrían directamente entre las múltiples oficinas que recibían apoyos de Mérida, a pesar de que la cancillería mexicana había creado “ventanillas únicas” para evitar que esto sucediera. Por eso el gobierno mexicano creó un Grupo de Alto Nivel (GAN) con el propósito de facilitar el diálogo entre los encargados de la implementación de Mérida y el trabajo en equipo. El GAN se reunió por primera vez en diciembre de 2008, presidido por Condoleezza Rice y Patricia Espinosa.

En opinión de Carlos Pascual, uno de sus principales retos fue dirigir una embajada cada vez más grande y complicada como la de México: “lograr que las numerosas agencias del gobierno estadounidense con representación en México, en particular aquellas vinculadas con la seguridad, cooperaran entre sí y con sus contrapartes mexicanas”.<sup>22</sup> Para ello, decidió centralizar los recursos y las decisiones en la embajada de Estados Unidos, lo que, junto con la llegada de mucho más personal estadounidense a México, le dio a su vez a esa embajada un papel central. Todo pasaba por la embajada de Estados Unidos y todos llamaban a esa embajada para obtener recursos. Quizá por eso el gobierno mexicano propuso en agosto de 2010 la organización de una Oficina Bilateral de Seguimiento (*Bilateral Implementation Office*), precisamente para darle una estructura a la ya notable coordinación que había logrado la cancillería hasta ese momento y “facilitar [los] intercambios diarios entre personal técnico especializado de ambos países”.<sup>23</sup> La puesta en marcha de los numerosos programas financiados por la IM y la interacción entre las secretarías de ambos países debían tener un espacio de diálogo fuera de la embajada y más allá de la cancillería. Los intercambios entre una diversidad de instituciones de los dos países (desde los servicios postales hasta los sistemas aduaneros) se intensificaron y, hasta cierto punto, se autonomizaron, lo que también generó múltiples oportunidades para el desencuentro. Testimonios de funcionarios mexicanos que participaron en el experimento indican que, a pesar de los esfuerzos, esa oficina de seguimiento no llegó a institucionalizarse por completo. Independientemente de la buena disposición de las agencias del lado estadounidense, las mexicanas miraban la nueva oficina con cierta desconfianza, además de que no contaban con las capacidades institucionales para aprovechar las oportunidades que la cooperación ofrecía, potencialmente, en cada una de sus áreas.

En esta segunda etapa de Mérida, el embajador Pascual logró impulsar la conformación de grupos con autoridad para hacer ajustes sobre la marcha en la política contra el narcotráfico y la delincuencia organizada y con capacidad para

darle seguimiento a la multiplicidad de proyectos que florecieron al amparo de la IM. Ejemplo de lo anterior fue el Grupo de Coordinación de Políticas (*Policy Coordination Group*), dentro del GAN. En este grupo participaban regularmente los subsecretarios encargados de asuntos de seguridad pública y seguridad nacional, y los embajadores de los dos países. Fue dentro de esos grupos que Carlos Pascual ejerció su mayor influencia, gracias a sus dotes analíticas y a su capacidad de persuasión. En opinión del embajador estadounidense, el esfuerzo inicial de capturar a los cabecillas de los grupos delincuenciales más poderosos debía dar paso a programas que pudieran “debilitar y quebrantar la capacidad de los carteles para victimizar comunidades”. Había que escoger con cuidado algunas ciudades o pequeños territorios para crear “zonas seguras”.<sup>24</sup>

Con esta visión coordinada y menos punitiva, con más recursos enfocados a la prevención de la violencia y a reducir la impunidad judicial, Pascual impulsó cambios en Ciudad Juárez, una ciudad que enfrentaba graves problemas de violencia e inseguridad, así como en Monterrey. Entre 2008 y 2010 Ciudad Juárez había sido duramente azotada por la violencia: las estimaciones de los daños ascendían a “7 mil muertos, 10 mil huérfanos, 250 mil emigrados, 10 mil negocios cerrados, 30 mil empleos perdidos, 25 mil viviendas abandonadas”.<sup>25</sup> Juárez iba en camino a convertirse en una ciudad fallida. El 30 de marzo de 2010 la masacre de dieciséis adolescentes en Villas de Salvarcar conmocionó al país. Pascual llevaba siete meses en México y ya había adelantado conversaciones para fortalecer a las policías civiles y el tejido social. En su visión, como en la de Tello Peón, el ejército sólo debía “crear el espacio para que la policía pudiera hacer su trabajo”. Desde diciembre de 2009, el presidente Calderón ya había autorizado la sustitución del ejército por la policía federal. Uno de los primeros en saberlo fue Pascual. La sustitución se hizo efectiva un día después de la matanza y en abril de 2010 se lanzó el programa de seguridad ciudadana y reducción de la violencia “Todos somos Juárez. Reconstruyamos la ciudad”, con una vasta cooperación estadounidense en su despliegue. Los homicidios en Juárez disminuyeron significativamente en los siguientes dos años: de diez diarios en 2010, a 5.7 en 2011 y dos en 2011.<sup>26</sup> Las explicaciones son multifactoriales, pero el cambio de estrategia que Pascual acompañó tan de cerca fue, sin duda alguna, uno de los factores del éxito.

Es a partir de esta alentadora experiencia, así como del fortalecimiento de la policía en Monterrey, en el que se logró involucrar a la sociedad civil y a los empresarios del lugar, que Pascual llegó a la conclusión de que “la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada requiere del esfuerzo de todo un

país”.<sup>27</sup> En su opinión, valía la pena implantar en otros estados y municipios estos programas que contribuían a reconstruir la vida comunitaria. “En 2011—recuerda el embajador— las cifras de homicidios empezaron a caer.”

Carlos Pascual mostró su capacidad diplomática tanto como responsable de la embajada más grande de Estados Unidos en el exterior cuanto como hábil negociador en momentos difíciles. Por ejemplo, gracias a la IM y la habilidad de ambos gobiernos y del embajador Pascual, la secretaria Clinton agradeció en marzo de 2010, durante la Segunda Reunión del Grupo de Alto Nivel, “el apoyo de México tras el asesinato hace diez días de tres personas —dos de ellas de nacionalidad estadounidense— vinculadas al consulado de Estados Unidos en Ciudad Juárez”.<sup>28</sup> Otro ejemplo de manejo eficaz de crisis, labor fundamental de todo embajador, fue el del asesinato de un agente estadounidense en San Luis Potosí. El 15 de febrero de 2011 fueron emboscados en Matehuala un marino mexicano, un empleado del Servicio de Control de Inmigración y Aduanas (ICE, por sus siglas en inglés), y otro de la Administración de Control de Drogas (DEA, por sus siglas en inglés). El agente de ICE, Jaime Zapata, murió en el ataque organizado por Los Zetas, víctima de un arma presuntamente traficada en el operativo Rápido y Furioso, del que se hablará más adelante. En otros tiempos o con otros embajadores un hecho así hubiera dado lugar a serios conflictos diplomáticos; en este caso se condujeron investigaciones, se extraditó a los presuntos culpables y se les juzgó en Estados Unidos. La fluidez para resolver este tipo de conflictos contrastaba, incluso, con la del embajador Antonio O. Garza, antecesor de Carlos Pascual, quien en 2005 decidió cerrar el consulado de Estados Unidos en Nuevo Laredo por una semana, “para castigar al gobierno mexicano por su fracaso en controlar la violencia en la región”.<sup>29</sup>

Aunque este texto se ha enfocado exclusivamente en una de las actividades más importantes del embajador de Barack Obama en México, a saber, su impulso a la IM, el interés de Carlos Pascual en ampliar las relaciones económicas entre México y Estados Unidos siempre estuvo presente y nunca estuvo desvinculado de la necesidad de mejorar las condiciones de seguridad en el país, porque en su opinión “combatir a la delincuencia organizada [era] un paso necesario para aumentar el bienestar económico” y viceversa.<sup>30</sup>

#### LOS LÍMITES DEL EMBAJADOR

No se pueden menospreciar las numerosas contribuciones del embajador Pascual a la buena marcha de la IM, ni su capacidad para sortear los retos que enfrentaba el apoyo a la política contra el narcotráfico y la delincuencia

organizada del presidente Calderón. ¿Cómo explicar entonces su dimisión al cargo de embajador de Estados Unidos en México? Existen tres factores, de naturaleza distinta, aunque no necesariamente excluyentes, que pueden explicar la renuncia de Carlos Pascual en marzo de 2011, apenas dieciocho meses después de su llegada:

- el alcance, sin precedentes, de las actividades del embajador, que empezaron a verse con sospecha y fueron generando desavenencias en los múltiples frentes de cooperación abiertos entre agencias mexicanas y estadounidenses;
- una reacción terminante del presidente Felipe Calderón frente a asuntos relacionados con la vida privada del embajador, y
- la filtración por parte de WikiLeaks de cables diplomáticos confidenciales de la embajada de Estados Unidos en México, en los que se revelaban “opiniones” polémicas sobre la implementación de la IM que minaron la confianza del presidente y del ejército mexicanos en el embajador Carlos Pascual.

Las entrevistas que hemos conducido con varios de los actores involucrados en los hechos nos hacen pensar que los tres factores contribuyeron a lo que fue un momento crítico para el embajador y para las relaciones entre México y Estados Unidos. El primer factor se refiere a asuntos estructurales que, con distintos grados de importancia, siempre han sido motivo de recelo por parte de las instituciones mexicanas, acostumbradas a limitar la “injerencia” de Estados Unidos en asuntos de seguridad internos. La cantidad de actividades que se emprendieron en el marco y al margen de la IM dio lugar a que en los años más intensos de interacción y trabajo conjunto entre funcionarios y agentes de seguridad e inteligencia de México y de Estados Unidos se escuchara con frecuencia que los estadounidenses “se habían metido hasta la cocina”. Sin embargo, consideramos que fueron la segunda y, sobre todo, la tercera razón las que más pesaron en la decisión del presidente Calderón de solicitar un cambio de embajador.

La lentitud y los requerimientos legales y burocráticos del despliegue de los fondos de la cooperación estadounidense fueron creando resistencias crecientes en México entre las distintas instancias de la administración pública federal. Además de lo anterior, se percibía que había una preferencia, real o no, por la Secretaría de Marina (Semar), la cual había generado una mayor cercanía con distintas agencias del gobierno estadounidense, mientras que la Secretaría de la Defensa (Sedena) seguía manteniendo su tradicional “sana distancia” de las instancias gubernamentales estadounidenses, como no fueran sus contrapartes castrenses. Con frecuencia, el comportamiento de los agentes de la DEA y de la

Oficina de Alcohol, Tabaco y Armas (ATF por sus siglas en inglés) no hacía más que abonar a la desconfianza del ejército mexicano. Responsable directa del operativo Rápido y Furioso, la ATF había organizado un “contrabando vigilado de armas”, con la intención de rastrearlas e identificar a los traficantes. Los agentes encargados de esta diligencia perdieron el rastro de las armas, algunas de las cuales, como se reportaba en la prensa de la época, “fueron a parar a manos de los delincuentes”, para sorpresa del gobierno mexicano, que no había sido debidamente informado del alcance de esta iniciativa.

La coordinación en temas de inteligencia, pieza central de las relaciones de seguridad entre los dos países, encontró del lado mexicano una incapacidad institucional que impidió que esa relación avanzara. Mientras la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés) pedía una institucionalización del sistema de inteligencia que no existía en México, la inteligencia producida por el ejército y en menor medida la que producía la Secretaría de Seguridad Pública se mantenían en sigilo; no así la del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen), que, aunque más abierto a compartir información, claramente seguía “en vías de desarrollo”. A fin de cuentas, el intercambio de inteligencia se restringió a operativos específicos, pero no logró consolidarse institucionalmente.

En un cable enviado a la secretaria de Estado, Hillary Clinton, Pascual expresaba su convicción de que había que reorientar la estrategia original para buscar el fortalecimiento de las instituciones y el apoyo de la sociedad, sin los cuales sería muy difícil doblegar a la delincuencia organizada en México; sobre todo en los estados: “sin instituciones estatales sólidas —afirmaba el embajador— el gobierno federal no tendrá territorio donde aterrizar”.<sup>31</sup> Dentro del equipo de Calderón había gente que apreciaba a Pascual, pero también personas que lo miraban cada vez con más desconfianza. Aunque rara vez se vieron, los testimonios indican que el presidente mexicano comenzaba a perder la paciencia cuando se trataba del activo embajador, quien viajaba con frecuencia al norte del país en busca de información de primera mano y para avanzar los nuevos proyectos que se habían acordado.

Todo esto debe enmarcarse en el contexto, a todas luces asimétrico, de una inusitada cooperación bilateral que ocurría casi exclusivamente en un solo sentido: se concentró durante años en lo que sucedía dentro del territorio mexicano, pero poco o nunca incluyó lo que ocurría en territorio estadounidense. El tráfico de armas de Estados Unidos a México, que ha continuado, o la desarticulación de los traficantes de drogas estadounidenses, que nunca ha sido

parte de la agenda bilateral, son sólo dos ejemplos de la unilateralidad de esa llamada “cooperación bilateral”. Tanto las secretarías de Estado como el presidente Calderón siempre estuvieron conscientes de esta realidad. Pero el tamaño del financiamiento prometido y la posibilidad de establecer una sólida alianza para la seguridad con Estados Unidos mantenían interesado al presidente mexicano, que, sin embargo, mantenía una posición de duda frente a aquellos miembros de su equipo que veían los beneficios de la cooperación, no sólo en términos de responsabilidad compartida, adiestramiento y entrega de equipos, sino también de desarrollo de instituciones en el ámbito local y de despliegue de estrategias territoriales.

Un asunto personal, particularmente delicado, llegó al círculo más cercano del presidente. El embajador Pascual, un diplomático que había aterrizado en México sin pareja, formó una relación sentimental con la expareja de un miembro clave del equipo de asesores del presidente; coincidentemente, y lo que quizá fue mucho más importante, era también la hija del coordinador parlamentario de la bancada de oposición más poderosa (la del Partido Revolucionario Institucional —PRI—) en la Cámara de Diputados. Los testimonios confirman la incomodidad personal y política que esto generó en la oficina del presidente. Aunque los defensores de la inteligencia y eficiencia del embajador Pascual insisten en que el tema era estrictamente personal y no debía tener mayores consecuencias, lo cierto es que, para Calderón, el lado político de esa relación era difícil de ignorar.

Si bien Pascual era conocido por la aguda capacidad analítica que mostraba en las reuniones privadas, también se le recuerda como alguien de talante serio. Con sus importantes excepciones, los que convivieron con él lo describieron como alguien que carecía de la facilidad que, por ejemplo, sí tenía su predecesor, Antonio O. Garza, para establecer relaciones un poco más informales, pero más personales, con los funcionarios mexicanos, incluyendo el presidente, quien, de por sí, tenía por política no recibir personalmente a los embajadores.<sup>32</sup>

De cualquier modo, este asunto “personal” se volvió cada vez más incómodo en Los Pinos. Aunque algunos funcionarios de la cancillería lo vieron como un ejemplo de machismo que se colaba en medio de la relación diplomática, lo cierto es que Pascual había violado los códigos personales y políticos esperados de un representante diplomático como él. Esta decisión personal terminaría siendo políticamente costosa para el embajador de Estados Unidos.

Con todo, fue el tercer factor el que resultaría determinante para acelerar la salida de Carlos Pascual: el escándalo conocido como WikiLeaks. El 28 de

noviembre de 2010 fueron difundidos los primeros doscientos noventa y un cables diplomáticos estadounidenses de los doscientos cincuenta y un mil doscientos ochenta y siete filtrados a la prensa por la organización WikiLeaks. La paulatina publicación de estos documentos clasificados de la diplomacia estadounidense se hizo de manera simultánea a una detallada cobertura de prensa en varios diarios y revistas internacionales, como *El País*, *Le Monde*, *Der Spiegel*, *The Guardian* y *The New York Times*. En México, *La Jornada* y *Proceso*, entre otros medios, irían haciendo lo propio con los cables diplomáticos de más interés para México.

El 3 y el 4 de diciembre de 2010 el presidente Calderón viajó a Buenos Aires y a Mar del Plata en Argentina para asistir a la XX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Fue durante el vuelo que lo llevaría a la Cumbre que Felipe Calderón leyó algunos de los primeros cables referentes a México, en el sitio electrónico del diario *El País*. El presidente manifestó de inmediato su enojo, pues en los cables aparecían declaraciones inconvenientes de su parte sobre algunos jefes de Estado sudamericanos, así como referencias a los problemas que enfrentaba la colaboración entre México y Estados Unidos en la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada.

Uno de los cables más comprometedores en ese momento era el que reportaba la reunión entre Calderón y Dennis Blair (director de Inteligencia Nacional) en octubre de 2009. En ese cable, clasificado como secreto, Pascual afirmaba que Calderón había dicho que “Brasil [era] clave para frenar a Chávez, pero lamentó que el presidente Lula se haya mostrado reacio a hacerlo. Estados Unidos necesita acercarse más a Brasil e influir en su posición”.<sup>33</sup> Como se puede imaginar, esto entorpecía uno de los objetivos diplomáticos de su viaje: precisamente conseguir votos de sus homólogos sudamericanos para la COP16 que se estaba llevando a cabo en Cancún durante esos mismos días. Al parecer, Calderón pidió que se solicitaran a Carlos Pascual todos los cables diplomáticos que saldrían a la luz, con el propósito de evaluar sus implicaciones antes de que fueran publicados. Pascual se negaría a entregarlos, porque “estaría violando la ley de su país”, ya que los documentos eran confidenciales.<sup>34</sup>

La discordia generada por los documentos filtrados seguiría aumentando en los últimos meses de 2010 y los primeros de 2011, particularmente por los comentarios que la embajada había expresado en dichos cables sobre varias instituciones mexicanas, como la cancillería, el ejército y la marina. Por ejemplo, el embajador Pascual, en un cable titulado “De regreso al futuro”, criticó agriamente el fallido intento mexicano por recuperar el liderazgo

latinoamericano en la Cumbre del Grupo de Río, celebrada en Playa del Carmen el 22 y el 23 de febrero de 2010. En opinión del embajador, la cumbre fue “concebida pobremente, conducida de forma inadecuada y mal ejecutada”; consideraba además “desafortunado” que la cumbre no fuera un “ejemplo de un nuevo y audaz paso hacia el futuro, sino un recordatorio del mensaje a veces contradictorio de México sobre cómo ve el futuro de la región y su papel como uno de sus líderes”.<sup>35</sup>

Más allá de la coyuntura, los cables que condujeron a Calderón a su decisión final de solicitar al presidente Barack Obama que cambiara a su embajador en México fueron los relativos al desempeño de las fuerzas armadas y a la corrupción en las instituciones de seguridad mexicanas. En el marco de la reunión del Grupo de Trabajo Bilateral en Materia de Defensa (*Defense Bilateral Working Group*), celebrada en febrero de 2010, John Feeley, jefe de Cancillería en la embajada de Estados Unidos, informaba sobre las posibles consecuencias de la rivalidad entre la Sedena y la Semar: comparada con la Secretaría de Marina, “se percibe a Sedena como lenta y renuente a asumir riesgos [...] El riesgo es que mientras más se critique a Sedena, más renuente será a asumir riesgos”.<sup>36</sup> Los comentarios positivos sobre la marina sólo hicieron más incómodos los encabezados, con frecuencia fuera de contexto, que comenzaron a aparecer a ocho columnas en los diarios mexicanos. Finalmente, el ejército manifestó su enojo con lo que revelaban los cables y, ahora se sabe, el general secretario se lo expresó al presidente Calderón, quien ya había considerado la salida de Pascual después de leerlos.<sup>37</sup>

A partir de entonces, Carlos Pascual se convirtió en el blanco de la furia del presidente Calderón, quien no descansaría hasta ver que fuera removido. En febrero de 2011 el presidente de México dio una entrevista al diario *El Universal* donde lamentaba que la cooperación institucional entre ambos países resultara “notoriamente insuficiente”, y habló con dureza sobre los cables filtrados por WikiLeaks en los que se señalaba la falta de coordinación entre distintas dependencias mexicanas en la lucha contra el crimen organizado. “Yo al embajador estadounidense no tengo por qué decirle cuántas veces me reúno con el gabinete de seguridad ni qué digo [...] La ignorancia del señor se traduce en una distorsión de lo que ocurre en México”, declaró Calderón.<sup>38</sup>

Una semana después, Calderón viajó a Washington para su quinto encuentro oficial con Barack Obama y declaró a *The Washington Post* que los cables que criticaban la lucha de México contra las drogas habían “generado confusión en su equipo de seguridad nacional” y “causado un grave daño” a las relaciones

entre México y Estados Unidos. “Es difícil —agregó— ver cuestionada la valentía del ejército, cuando la institución castrense ha perdido alrededor de 300 soldados en la lucha contra los carteles.”<sup>39</sup> En opinión del presidente mexicano, “los cables mostraban los intentos de Estados Unidos por enfrentar a las agencias mexicanas una contra la otra en la lucha contra las drogas”.<sup>40</sup> “La confianza —aseguró— es difícil de construir y fácil de perder.”<sup>41</sup> Sería durante esa reunión que el presidente Calderón pediría al presidente Obama el retiro del embajador Carlos Pascual. Al parecer, Pascual fue el primer diplomático *senior* de Estados Unidos, aunque no el único, en perder su cargo a causa de las revelaciones de WikiLeaks.<sup>42</sup>

Ni los esfuerzos del mismo embajador Pascual por aclarar lo que había sucedido y subrayar el valor de la confidencialidad en las comunicaciones entre gobiernos, que había que preservar,<sup>43</sup> ni los de la secretaria de Estado Hillary Clinton, quien recuerda su reunión con el presidente de México en enero de 2011 para disculparse por la filtración de los famosos cables como “una de las reuniones más difíciles que jamás había tenido”<sup>44</sup> lograron modificar el parecer del presidente. Calderón advertía que no había otra salida y que Pascual no podía seguir trabajando en México bajo las nuevas circunstancias. Hillary Clinton firmó un comunicado en el que “con renuencia” aceptaba la renuncia del embajador. Por su parte, Carlos Pascual pensaba que, después de WikiLeaks, había habido un “cambio dramático” hacia su persona, que impedía que la atención se concentrara en los temas verdaderamente importantes de la relación bilateral.<sup>45</sup>

## CONCLUSIONES

Carlos Pascual logró, en pocos meses, agilizar y ordenar la entrega de equipos, mejorar la coordinación interna e internacional de las distintas agencias mexicanas y estadounidenses, crear grupos de trabajo confiables para cierto intercambio de inteligencia y reorientar los objetivos iniciales de la IM. Cumplía así con las instrucciones recibidas. De manera sorprendente, reducir la violencia no se había considerado como asunto prioritario al comienzo. Sin embargo, para el embajador Pascual lo era, y en su opinión la única manera de reducirla era fortaleciendo el poder de las fiscalías y las policías, sobre todo las locales, y de los jueces, e involucrando a la sociedad. En su afán de introducir cambios a la estrategia de seguridad para reducir la impunidad con la que operaba la delincuencia organizada, Pascual presionó por ellos y llevó la cooperación en seguridad a “una nueva etapa”, como lo anunciaba la IM. Si bien los nuevos programas empezaron a rendir frutos, también generaron reacciones en contra. Pero no debemos confundir los límites de la cooperación entre desiguales con los nefastos resultados de una política de represión del narcotráfico y la delincuencia organizada que se emprende con deficiencias estratégicas y con instituciones que no cuentan con la solidez suficiente para llevarla a buen fin.

Finalmente, al embajador Pascual no le sonrió la fortuna cuando documentos confidenciales de la embajada de Estados Unidos en México fueron filtrados a la prensa. Su discreción y su compromiso con el avance de la IM y con el fortalecimiento de las instituciones policiales, de inteligencia, carcelarias y de procuración de justicia, así como su capacidad para forjar acuerdos y resolver crisis pasaron a segundo plano con el escándalo desatado por WikiLeaks. La publicación de los cables a partir de noviembre de 2010 fue un golpe que Carlos Pascual no pudo esquivar. Sus juicios y los de sus colaboradores más cercanos en la embajada —como John Feeley, el jefe de Cancillería—, aunque certeros, echaron por tierra la confianza del gobierno mexicano, que constituía la base de la cooperación impulsada por Mérida. Si bien la animadversión de Calderón hacia Pascual no fue generada exclusivamente por WikiLeaks, sin ese escándalo político internacional y mediático el presidente de México no hubiera podido aducir razones para pedir su remoción.

Resultaba difícil que el ejército mexicano volviera a interesarse en colaborar estrechamente con el gobierno estadounidense bajo la mediación del embajador Pascual. El operativo Rápido y Furioso ya había tensado la relación entre los militares y las agencias de seguridad de Estados Unidos, en particular con la

ATF, responsable de esa diligencia. El peso del ejército como actor político fundamental en el ámbito de la seguridad puede rastrearse por lo menos a esos años, cuando se vuelve un prominente actor que influye sobre las decisiones del presidente de la república y pide que se ponga coto a las agencias de seguridad e inteligencia del gobierno estadounidense. Es posible que el ejército haya pedido al presidente Calderón la salida de Pascual, pero, como se ha visto, hubo también otras razones que contribuyeron a ese desenlace.

Después de varios intentos, sobre todo de la secretaria de Estado Hillary Clinton y quizá también de la canciller Patricia Espinosa, por convencer al presidente de México de que no pidiera el retiro de un embajador tan comprometido con la relación bilateral, Carlos Pascual presentó su renuncia el 19 de marzo de 2011. Era la única manera, afirmó el diplomático, de que la cooperación entre los dos países continuara. Este episodio fue, sobre todo, un claro recordatorio de que los límites del poder de un embajador de Estados Unidos en México los marca el presidente mexicano.

Este periodo de la relación bilateral, aunque breve, nos permite colegir que cuando tenemos una contraparte estadounidense profesional y ávida de impulsar la cooperación entre los dos países, sólo la podemos aprovechar si contamos con la capacidad institucional y la velocidad de reacción para ordenarla. La ausencia de estos elementos constituye un reto y una limitante para profundizar la cooperación internacional. Es posible que la velocidad con la que Pascual desarrolló esquemas de cooperación federales, pero también en el ámbito local, fuera más vertiginosa de lo que se podía administrar con eficacia, y varios actores mexicanos comenzaron a sentirse incómodos con la intensidad, pero también con la unilateralidad de la cooperación. Quizá México y Estados Unidos estaban menos preparados para este tipo de cooperación de lo que creyeron en un principio.

Se puede pensar, con suficiente evidencia, que la pérdida de la confianza entre las partes mostró en toda su magnitud un problema estructural: los límites que tanto la capacidad institucional como la proverbial asimetría entre México y Estados Unidos le imponen a cualquier esfuerzo por profundizar la cooperación operativa entre las dos naciones. El caso del embajador Pascual, un excepcional tecnócrata de la cooperación para el desarrollo, terminó por ser un ejemplo más de esta limitación estructural.

Por último, este episodio nos invita a resaltar un par de lecciones intemporales. No importa qué tan institucionalizada esté una relación bilateral: dos piezas claves de la diplomacia siguen siendo la necesidad de conducir en ocasiones una

diplomacia confidencial, alejada de la opinión pública, y el deber que tienen los embajadores de cumplir con los usos y costumbres políticos y sociales del lugar al que llegan. Tanto las filtraciones de WikiLeaks como la vida personal del embajador mostraron la importancia de estas dos antiguas condiciones de posibilidad de la diplomacia. La transparencia y el respeto a la vida privada serán hábitos políticos florecientes en la política interna de las naciones, pero en la diplomacia del siglo XXI siguen encontrando un espacio difícil de negociar.

\* Agradecemos la generosidad de los funcionarios públicos y diplomáticos de ambos países —testigos de primera mano— que nos permitieron entrevistarlos. Todos han preferido el anonimato, pero sin sus testimonios hubiera sido imposible reconstruir este episodio adecuadamente.

<sup>1</sup> Esta primera sección está basada en el artículo de TORO, “La Iniciativa Mérida”.

<sup>2</sup> Cable 06MEXICO3297, “Engaging the New Mexican Administration on Law Enforcement”, 06-15-2006, 00:50.

<sup>3</sup> Cable 07MEXICO1068, “Anti-Drug Ops Extended to Eight States”, 03-02-2007, 13:09.

<sup>4</sup> Cable 06MEXICO1509, “Rosario Green Analyzes Presidential Race”, 03-20-2006, 22:14. Véase también ARRIAGADA, “El catalizador”.

<sup>5</sup> “Iniciativa Mérida”, 22 de octubre de 2007, en Cámara de Diputados, *Iniciativa Mérida*, pp. 8-10 y 72-73.

<sup>6</sup> Entre febrero y mayo de 2021 llevamos a cabo entrevistas con varios funcionarios públicos de la época, quienes solicitaron que éstas fueran confidenciales.

<sup>7</sup> Congressional Research Service, “Mexico”, p. 34.

<sup>8</sup> Ribando Seelke y Finklea, “U. S.-Mexican Security Cooperation”, citado en TORO, “La Iniciativa Mérida”.

<sup>9</sup> Entrevista de los autores con funcionario público, marzo de 2021.

<sup>10</sup> Citado en RIBANDO SEELKE, “Mérida Initiative”, pp. 10-11.

<sup>11</sup> U. S. Department of State, U. S. Agency for International Development, “Supplemental Appropriation Act, 2009”, citado en TORO, “La Iniciativa Mérida”.

<sup>12</sup> TORO, “La Iniciativa Mérida”.

<sup>13</sup> La partida presupuestal *Merida Initiative* se mantiene hasta el día de hoy en el presupuesto del gobierno de Estados Unidos, aunque con muchos menos recursos que en los años del presidente Calderón, y ya no constituye un acuerdo político fundamental entre México y Estados Unidos.

<sup>14</sup> Cable 09MEXICO2264, “Scenesetter For President Obama’s Visit To Guadalajara, August 9-10, 2009”, 07-31-2009, 20:55.

<sup>15</sup> Entrevista de los autores con funcionario público, marzo de 2021.

- <sup>16</sup> Cable 09MEXICO1055, “Scenesetter For President Obama’s Visit To Mexico City, April 16-17, 2009”, 04-14-2009, 16:11.
- <sup>17</sup> Entrevista de Dolia Estévez a Carlos Pascual, en ESTÉVEZ, *Así nos ven*, p. 217.
- <sup>18</sup> Entrevista de los autores con funcionarios públicos, febrero y marzo de 2021.
- <sup>19</sup> CURZIO, “Interview”, p. 9.
- <sup>20</sup> PASCUAL, “Mexico”, p. 11.
- <sup>21</sup> ESTÉVEZ, *Así nos ven*, p. 216.
- <sup>22</sup> Entrevista de los autores con funcionario público, marzo de 2021.
- <sup>23</sup> Dichos funcionarios no estarían “involucrados en actividades de inteligencia ni operativas”. Embajada de Estados Unidos en México, “Iniciativa Mérida”.
- <sup>24</sup> PASCUAL, “Mexico”, p. 16.
- <sup>25</sup> AZIZ NASSIF, “Violencia y destrucción”.
- <sup>26</sup> Elyssa Pachico, “Tasa de homicidios en Juárez llega a su nivel más bajo en cinco años”, *InsightCrime*, 4 de enero de 2013. <<https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/tasa-de-homicidios-en-juarez-llega-a-su-nivel-mas-bajo-en-cinco-anos/>>.
- <sup>27</sup> CURZIO, “Interview”, p. 9.
- <sup>28</sup> “Clinton reconoce responsabilidades.”
- <sup>29</sup> Embajada de Estados Unidos, boletín de prensa, 29 de julio de 2005, citado en ESTÉVEZ, *Así nos ven*, p. 188.
- <sup>30</sup> PASCUAL, “Mexico”, p. 21.
- <sup>31</sup> Cable 09MEXICO2766, “Your Meeting with FM Espinosa at UNGA”, 09-23-2009, 19:21, citado en TORRE, *Narcoleaks*, p. 184.
- <sup>32</sup> En 2005, por cierto, Antonio O. Garza se casó en México, siendo embajador, con la conocida empresaria María Asunción Aramburuzabala.
- <sup>33</sup> Cable 09MEXICO3061, “Director of National Intelligence Dennis Blair’s Meeting with President Calderon, October 19”, 10-23-2009, 20:57.
- <sup>34</sup> Entrevista de los autores con funcionario público, mayo de 2021.
- <sup>35</sup> Cable 10MEXICO141, “Mexico’s Latin American Unity Summit-Back to the Future?”, 02-26-2010, 19:23, citado en Mario Arriagada, “La desencantada relación México-Estados Unidos”, *Nexos*, 1 de mayo de 2012. <<https://www.nexos.com.mx/?p=14800>>.
- <sup>36</sup> “SEDENA has come to be seen slow and risk averse [...] The risk is that the more SEDENA is criticized, the more risk averse it will become”. Cable 10MEXICO83, “Scenesetter for the Opening of the Defense Bilateral Working Group”, 01-29-2010, 20:49.

- <sup>37</sup> Entrevistas de los autores con funcionarios públicos; febrero, marzo y mayo de 2021.
- <sup>38</sup> Roberto Rock, “FCH: estados eluden lucha contra crimen”, *El Universal*, 22 de febrero de 2011. <<https://archivo.eluniversal.com.mx/notas/746815.html>>.
- <sup>39</sup> “Calderon: WikiLeaks caused severe damage to U. S.-Mexico relations”, *The Washington Post*, 3 de marzo de 2011.
- <sup>40</sup> Mary Beth Sheridan, “U. S. ambassador to Mexico resigns after WikiLeaks revelations”, *The Washington Post*, 19 de marzo de 2011. <[https://www.washingtonpost.com/world/us-ambassador-to-mexico-resigns-after-WikiLeaks-revelations/2011/03/19/ABlGgIy\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/us-ambassador-to-mexico-resigns-after-WikiLeaks-revelations/2011/03/19/ABlGgIy_story.html)>.
- <sup>41</sup> “Calderon: WikiLeaks caused severe damage to U. S.-Mexico relations.”
- <sup>42</sup> Mary Beth Sheridan, “U. S. ambassador to Mexico”, y CONDE, *Cablegate*.
- <sup>43</sup> Carlos Pascual, “WikiLeaks en contexto”, *El Universal*, 3 de diciembre de 2010.
- <sup>44</sup> “It was one of the tougher meetings I’ve ever sat through”, escribió la secretaria de Estado en sus memorias. Véase CLINTON, *Hard Choices*, p. 252.
- <sup>45</sup> ESTÉVEZ, *Así nos ven*, pp. 224-225.

## SIGLAS Y REFERENCIAS

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

- AHSRE Archivo Histórico de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México.
- AHSRE Archivo Histórico de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México.
- AMEUA Archivo de la Embajada de México en Estados Unidos de América, en Archivo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, Ciudad de México.
- Cable WikiLeaks Public Library of US Diplomacy (PlusD). <<https://wikileaks.org/plusd/>>.
- DMP Dwight Morrow Papers, 1877-1931, Amherst College Archives and Special Collections, Amherst, Massachusetts. Serie X, Ambassador to Mexico, 1927-1930.
- EAP Oral History Collection, *Eisenhower Administration Project*, Columbia University, United States, Department of State.
- FAOH *Foreign Affairs Oral History Program in Foreign Relations of the United States*, Washington, D. C.
- FO Foreign Office (Great Britain), *Mexico* (serie 50).
- GF Colección Genaro García, Archivo de Don Valentín Gómez Farías, Benson Latin American Collection, University of Texas at Austin.
- KOHP John F. Kennedy Library Oral History Program.
- NAW, *Despatches* National Archives and Records Administration, General Records of the Department of State, *Diplomatic Despatches from U. S. Ministers to Mexico, 1823-1906*.
- NAW, *Instructions* The National Archives of Washington, General Records of the Department of State, *Diplomatic Instructions 1801-1906, Mexico*.
- NAW, *Notes* National Archives and Records Administration, General Records of the Department of State, *Notes from the Mexican Legation in the United States to the Department of State*.
- PHF Henry P. Fletcher Papers, Biblioteca del congreso de Estados Unidos.
- PRO / FO Foreign Office (Great Britain), *Mexico* (serie 371).
- Trist Nicholas P. Trist Papers, Library of Congress.

Papers,  
LOC

Trist        Nicholas P. Trist Papers, University of North Carolina.

Papers,  
UNC

White       Francis White Papers, Johns Hopkins University, Special  
Papers       Collections, Sheridan Libraries, MS 194.

Zamora     Manuel Gutiérrez Zamora Papers, New-York Historical Society.  
Papers

## DOCUMENTOS IMPRESOS

- Archivo Histórico Diplomático Mexicano, *La expropiación petrolera*, 2 tomos, México: Secretaría de Relaciones, 1978.
- Cámara de Diputados, *Iniciativa Mérida. Compendio*, Centro de Documentación, Información y Análisis, documento núm. SPE-CI-A-02-08, junio de 2008. <<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-CI-A-02-08.pdf>>.
- CÁRDENAS, Lázaro, *Obras. Apuntes 1913-1940*, t. I, México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1972.
- CARMONA DÁVILA, Doralicia, *Memoria Política de México*. Consultado el 16 de febrero de 2021, en <<https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/3Reforma/im/1859-abr28-30-McLane.p-1-3,1.pdf>>.
- Comisión Pesquisidora, *Informe de la Comisión Pesquisidora de la Frontera del Norte al ejecutivo de la Unión, en cumplimiento del artículo 3º de la ley de 30 de setiembre de 1872*, México: Imprenta de Ignacio Cumplido, 1873.
- \_\_\_\_\_, *Informe de la Comisión Pesquisidora de la Frontera del Norte al ejecutivo de la Unión, sobre depredaciones de los indios y otros males que sufre la frontera mexicana*, México: Imprenta de Díaz de León y White, 1874.
- Congressional Research Service, “Mexico: Background and U. S. Relations [Updated January 7, 2021]”, *CRS Report for Congress*, 7 de enero de 2021. <R42917. <https://www.hsdl.org/?abstract&did=848771>>.
- Correspondencia diplomática, *Correspondencia diplomática relativa a las invasiones del territorio mexicano por fuerzas de los Estados Unidos, de 1873 a 1877*, México: Imprenta de Ignacio Cumplido, 1878.
- DÍAZ, Lilia (ed.), *Versión francesa de México. Informes diplomáticos (1853-1858)*, 4 vols., México: El Colegio de México, 1963.
- Embajada de Estados Unidos en México, “Iniciativa Mérida – Panorama General”, Hoja Informativa, marzo de 2012.
- Executive Documents, *Executive Documents printed by order of the House of Representatives. 1872-1873. Third Session, Forty-Second Congress*, Washington, D. C.: Government Printing Office, 1873.
- Foreign Relations of the United States (FRUS)*, 1870-1960, Department of State, Washington.
- \_\_\_\_\_, 1961-1963, American Republics; Cuba 1961-1962; Cuban Missile Crisis and Aftermath, volumes X / XI / XII. <<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v10->

[12msupp/ch10](#)>.

*Journal of the Executive Proceedings of the Senate of the United States of America from December 6, 1852 to March 3 1855 inclusive*, Washington: Government Printing Office, 1877.

JUÁREZ, Benito, *Documentos, discursos y correspondencia*, ed. digital de Jorge L. Tamayo, coord. de Héctor Cuauhtémoc Hernández Silva, quince tomos, México: UAM Azcapotzalco, 2006.

*Memoria de Hacienda y Crédito Público correspondiente al quincuagésimo segundo año económico transcurrido del 1º de julio de 1876 a 30 de junio de 1877. Presentada por el secretario de Estado y despacho de Hacienda y Crédito Público, al Congreso de la Unión el 10 de diciembre de 1877*, México: Imprenta del Comercio, de Dublán y Chávez, a cargo de M. Lara (Hijo), 1877.

NIXON, Edgar B. (ed.), *Franklin D. Roosevelt and Foreign Affairs*, 3 vols., Cambridge: Harvard University Press, 1969.

*Reports of the Committee of Investigation Sent in 1873 by the Mexican Government to the Frontier of Texas*, Nueva York: Baker & Godwin Printers, 1875.

Richardson, James D., *A Compilation of the Messages and Papers of the Presidents*, Nueva York: Bureau of National Literature, 1917.

SCHEWE, Donald E. (ed.), *Franklin D. Roosevelt and Foreign Affairs*, Second Serie, vol. 4-14, Nueva York, Clearwater Publishing Co, 1979-1995.

Secretaría de Relaciones Exteriores, “Límites de la Jurisdicción Nacional, Documentos y Resoluciones Judiciales del caso Álvarez Machain”, México, 1993, vols. I y II.

*The Congressional Globe*, cuarenta y seis volúmenes, Washington: Blair and Rives, 1834-1873.

Tratado de Guadalupe Hidalgo (copia fiel). Consultado el 7 de abril de 2021 en <<https://catalog.archives.gov/id/299809>>.

U. S. Department of State, “Report to the Nation on the Punta del Este Conference”, *Department of State Bulletin*, 46:1182, 19 de febrero de 1962.

*Water Treaty with Mexico: Hearings before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 79th Congress 1st session*, Washington, D. C.: United States Government Printing Office, 1944.

## BIBLIOGRAFÍA

ACLE AGUIRRE, Andrea, “Amigos y aliados: José Bernardo Couto (1803-1862) y José Joaquín Pesado (1801-1861)”, *Historia Mexicana*, 61:1, 2011, pp. 163-230.

ADAMSON, Michael, “The Failure of Foreign Bondholders Protection Council

- Experiment, 1934-1940”, *The Business History Review*, 76:3, 2002, pp. 479-514.
- ALAMÁN, Lucas, *Historia de México desde los primeros movimientos que prepararon su Independencia en el año de 1808 hasta la época presente*, 5 vols., México: Imprenta de J. M. Lara, 1852.
- ALLCOCK, Thomas Tunstall, “Becoming ‘Mr. Latin America’ ”, *Diplomatic History*, 38:5, 2014, pp. 1017-1045.
- \_\_\_\_\_, *Thomas C. Mann: President Johnson, the Cold War, and the Restructuring of Latin American Foreign Policy*, Lexington: University Press of Kentucky, 2018.
- ANNA, Timothy E., “Guadalupe Victoria”, en Will Fowler (coord.), *Gobernantes mexicanos*, I: 1821-1910, México: Fondo de Cultura Económica, 2007, pp. 51-74.
- ARRIAGA, Víctor, “El manejo de la relación con Estados Unidos”, *Foro Internacional*, 34:4, 1994, pp. 582-591.
- ARRIAGADA, Mario, “El catalizador que no fue. La cooperación bilateral en materia de seguridad”, en Marta Tawil Kuri, Ismael Aguilar Barajas, Noé Arón Fuentes Flores, Juan Antonio Le Clercq, Silvia Núñez García y Lorena Ruano Gómez (coords.), *Integración en América del Norte (1994-2016): Reflexiones desde el PIERAN*, México: El Colegio de México, 2017, pp. 137-167.
- ASTIÉ, Walter, *Encuentros y desencuentros entre México y Estados Unidos en el siglo XX, del porfiriato a la posguerra fría*, México: Miguel Ángel Porrúa, 2007.
- ÁVILA, Alfredo, “La presidencia de Vicente Guerrero”, en Will Fowler (coord.), *Gobernantes mexicanos*, I, 1821-1910, México: Fondo de Cultura Económica, 2007, pp. 75-96.
- ÁVILA, Felipe, *Carranza. El constructor del Estado Mexicano*, ilustraciones de Jorge Aviña, México: Crítica, 2020.
- AZIZ NASSIF, Alberto, “Violencia y destrucción en una periferia urbana: El caso de Ciudad Juárez, México”, *Gestión y Política Pública*, 21, 2012, pp. 227-268.
- BAKER, James A., *The Politics of Diplomacy, Revolution, War and Peace, 1989-1992*, Nueva York: G. P. Putnam’s Sons, 1995.
- BAKER, Peter, y Susan GLASSER, *The Man Who Ran Washington, The Life and Times of James A. Baker III*, Nueva York: Doubleday, 2020.
- BARRAGÁN RODRÍGUEZ, Juan, *Historia del Ejército y de la Revolución Constitucionalista. Tercera época*, México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 1986.
- BARRÓN, Luis, “De cómo la diplomacia sí evita las guerras: Henry P. Fletcher, embajador de Estados Unidos en México, 1917-1920”, *Istor. Revista de Historia Internacional*, 13, 2003, pp. 36-60.
- BENDER, Thomas, *A Nation Among Nations: America’s Place in World History*,

- Nueva York: Hill and Wang, 2006.
- BERLE, Adolf A., *Navigating the Rapids, 1918-1971. From the Diary of Adolf A. Berle*, Nueva York: Harcourt, Brace and Jovanovich, 1973.
- BERNECKER, Walther L., *Contrabando. Ilegalidad y corrupción en el México del siglo XIX*, México: Universidad Iberoamericana, 1994.
- BOCANEGRA, José María, *Memorias para la historia de México independiente 1822-1846*, 2 vols., México: Imprenta del Gobierno Federal, 1892-1897.
- BODAYLA, Stephen D., *Financial Diplomacy: The United States and Mexico 1919-1933*, Nueva York / Londres: Garland Publishing Inc., 1987.
- BOSCH GARCÍA, Carlos (comp., trans. y notas), *Documentos de la relación de México con los Estados Unidos*, cinco volúmenes, México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1983.
- \_\_\_\_\_, “Nicholas P. Trist (1847-1848)”, en Ana Rosa Suárez Argüello (coord.), *En el nombre del destino manifiesto. Guía de ministros y embajadores de Estados Unidos en México, 1825-1993*, México: Instituto Mora / Secretaría de Relaciones Exteriores, 1998., pp. 47-50.
- BRINKLEY, Alan, *Historia de Estados Unidos. Un país en formación*, México: McGraw-Hill, 2003.
- BROWN, Jonathan, “The Structure of the Foreign-Owned Petroleum Industry in Mexico, 1880-1938”, en J. Brown y Alan Knight (eds.), *The Mexican Petroleum Industry in the Twentieth Century*, Austin: University of Texas Press, 1992, pp. 1-34.
- BUCHENAU, Jürgen, *In the Shadow of the Giant. The Making of Mexico's Central American Policy, 1876-1930*, Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1996.
- BUSH, George, y Brent SCOWCROFT, *A World Transformed*, Nueva York: Vintage Books, 1999.
- CANNON, Lou, “Ronald Reagan: Foreign Affairs”, UVA Miller Center, University of Virginia. <<https://millercenter.org/president/reagan/foreign-affairs>>.
- CAPETILLO, Ileana, “George S. Messersmith (1942-1946)”, en Ana Rosa Suárez Argüello (coord.), *En el nombre del destino manifiesto. Guía de ministros y embajadores de Estados Unidos en México, 1825-1993*, México: Instituto Mora / Secretaría de Relaciones Exteriores, 1998, pp. 266-279.
- CARREÑO, Alberto María (pról. y notas), *Archivo del General Porfirio Díaz. Memorias y documentos*, México: Elede, 1947, t. XVI.
- CARRILLO FLORES, Antonio, “Reflexiones y testimonio acerca de la política exterior y la diplomacia mexicanas”, en Secretaría de Relaciones Exteriores, *Política exterior de México. 175 años de historia*, México: Archivo Histórico

- Diplomático Mexicano, 1985, vol. I, pp. 11-35.
- CARRILLO REVELES, Veremundo, "México en la Unión de las Repúblicas Americanas. El panamericanismo y la política exterior mexicana, 1889-1942" (tesis de doctorado en historia), México, El Colegio de México, 2018.
- CASTAÑEDA, Jorge, "En busca de una posición ante Estados Unidos", en *Lecturas de política exterior mexicana*, México: El Colegio de México, 1979.
- CASTRO MARTÍNEZ, Pedro, "México y Canadá: la búsqueda de una nueva relación", *Foro Internacional*, 34:4, 1994, pp. 592-608.
- CASTRO, Felipe, y Marcela TERRAZAS (coords.), *Disidencia y disidentes en la historia de México*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2013.
- Causas para declarar la guerra á los Estados-Unidos del norte y delitos del ministro Poinsett por un amante de su patria*, México: Imprenta de Cornelio C. Sebrino, 1829.
- CEBALLOS, Manuel, *Cuatro estados y una frontera: Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila y Texas en su colindancia territorial a finales del siglo XIX y sus consecuencias cien años después*, Monterrey: Universidad Autónoma de Nuevo León, 1999.
- CERUTTI, Mario, y Miguel GONZÁLEZ-QUIROGA, "Guerra y comercio en torno al Río Bravo (1855-1867). Línea fronteriza, espacio económico común", *Historia Mexicana*, 40:2, 1990, pp. 217-297.
- CLARY, David, *Eagles and Empire: The United States, Mexico, and the Struggle for a Continent*, Nueva York: Bantam Books, 2009.
- CLINTON, Bill, *My Life*, Nueva York: Alfred A. Knopf, 2004.
- CLINTON, Hillary Rodham, *Hard Choices*, Nueva York: Simon & Schuster, 2014.
- COLLADO HERRERA, María del Carmen, "Alcances de la diplomacia cultural del estadounidense Dwight W. Morrow", en Alicia Azuela y Guillermo Palacios (comps.), *La mirada mirada. Transculturalidad e imaginarios del México revolucionario, 1910-1945*, México: El Colegio de México / Universidad Nacional Autónoma de México, 2009.
- \_\_\_\_\_, *Dwight W. Morrow. Reencuentro y Revolución en las relaciones entre México y Estados Unidos*, México: Instituto Mora / Secretaría de Relaciones Exteriores, 2005.
- COLLIER, William Miller, y Guillermo FELIÚ CRUZ, *La primera misión de los Estados Unidos en Chile*, Santiago de Chile: Imprenta Cervantes, 1926.
- CONDE, Andrea, "Cablegate: las consecuencias diplomáticas de WikiLeaks en la relación bilateral México-Estados Unidos" (tesis de licenciatura-

- ra en relaciones internacionales), México, El Colegio de México, 2014.
- COOLIDGE, Calvin, “1927. Intervention in Nicaragua”, *The Annals of America. 1916-1928. World War and Prosperity*, Chicago: Encyclopaedia Britannica, 1976-1977, vol. 14.
- CORZO RAMÍREZ, Ricardo, José G. GONZÁLEZ SIERRA y David A. SKERRITT, ... *nunca un desleal: Cándido Aguilar, (1889-1960)*, México: El Colegio de México, Gobierno del Estado de Veracruz, 1986.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel, *Obras*, 5, *Historia Moderna de México. El Porfiriato. La vida política exterior*, 3, segunda parte, México: El Colegio Nacional, 2011.
- COSTELOE, Michael P., *La primera república federal de México (1824-1835). Un estudio de los partidos políticos en el México independiente*, México: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- COVARRUBIAS, Ana, y Laura MUÑOZ, *Manuel Tello: por sobre todas las cosas México*, México: Secretaría de Relaciones Exteriores / Instituto Matías Romero, 2007.
- CRAIG, Lee, *Josephus Daniels: His Life and Times*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2013.
- CRONON, E. David, *Josephus Daniels in Mexico*, Madison: University of Wisconsin Press, 1960.
- CUÉ CÁNOVAS, Agustín, *Los Estados Unidos y el México olvidado*, México: B. Costa Amic, 1970.
- CURZIO, Leonardo, “Interview with Carlos Pascual, U. S. Ambassador to Mexico”, *Voices of Mexico*, 87, 2010, pp. 7-11.
- DE LA MADRID, Miguel, *Cambio de Rumbo. Testimonio de una Presidencia, 1982-1988*, con la colaboración de Alejandra Lajous, México: Fondo de Cultura Económica, 2004.
- DELONG, Bradford, Christopher DELONG y Sherman ROBINSON, “The Case for Mexico’s Rescue: The Peso Package Looks Even Better Now”, *Foreign Affairs*, 75:3, 1996. <<https://www.foreignaffairs.com/articles/mexico/1996-05-01/case-mexicos-rescue-peso-package-looks-even-better-now>>.
- DELPAR, Helen, *The Enormous Vogue of Things Mexican. Cultural Relations Between the United States and Mexico*, Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1992.
- DEVINE, Michael J., *John W. Foster. Politics and Diplomacy in the Imperial Era, 1873-1917*, Athens, Ohio / Londres: Ohio University Press, 1981.

- DÍAZ, Luis Miguel, *México y las comisiones internacionales de reclamaciones*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1983, tomo I.
- DOYLE, Don (ed.), *American Civil Wars. The United States, Latin America, Europe and the Crisis of the 1860s*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2017.
- DREXLER, Robert W., *Guilty of Making Peace: A Biography of Nicholas P. Trist*, Lanham, Maryland: University Press of America, 1991.
- DWYER, John, "Diplomatic Weapons of the Weak: Mexican Policymaking during the U. S.-Mexican Agrarian Dispute, 1934-1941", *Diplomatic History*, 26:3, 2002, pp. 375-395.
- \_\_\_\_\_, "The End of U. S. Intervention in Mexico: Franklin Roosevelt and the Expropriation of American-Owned Agricultural Property", *Presidential Studies Quarterly*, 28:3, 1998, pp. 495-509.
- ESCOBAR, Saúl, "Los 120 días. El conflicto estado-empresarios de agosto-noviembre de 1982", *Historias*, 11, 1985, pp. 95-112.
- ESPASA, Andreu, "Confluencia geopolítica entre Cárdenas y Roosevelt: afinidades ideológicas, Guerra Civil Española y expansión fascista en América Latina", *Mexican Studies / Estudios Mexicanos*, 35:2, 2019, pp. 132-150.
- ESQUIVEL, Jesús, *La CIA, Camarena y Caro Quintero: la historia secreta*, México: Penguin Random House, 2014.
- ESTÉVEZ, Dolía, *El Embajador*, México: Planeta, 2013.
- \_\_\_\_\_, *Así nos ven, Entrevistas inéditas con embajadores estadounidenses en México*, México: Planeta Mexicana, 2019.
- ETCHESON, Nicole, *Bleeding Kansas. Contested Liberty in the Civil War Era*, Lawrence: University of Kansas Press, 2004.
- EVANS, Albert, *Our Sister Republic. A Gala Trip through Tropical Mexico in 1869*, Hartford: Columbian Book Company, 1870.
- EVEREST, Allan Seymour, *Morgenthau, Silver and the New Deal*, Nueva York: King's Crown Press / Columbia University, 1950.
- FANNING, Leonard, *American Oil Operations Abroad*, Nueva York: McGraw Hill, 1947.
- FERRELL, Robert H., *The Presidency of Calvin Coolidge*, Kansas: University Press of Kansas, 1988.
- FLORES D., Jorge, "Apuntes para una historia de la diplomacia mexicana. La obra prima, 1810-1824", *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, 4, 1972, pp. 9-62.

- FLORES, Óscar, *El otro lado del espejo. México en la memoria de los jefes de misión estadounidenses (1822-2003)*, Monterrey: Centro de Estudios Históricos-Universidad de Monterrey, 2007.
- FORREST, Jack Lavan, "United States Recognition of The Porfirio Díaz Government, 1876-1878" (tesis de doctorado), Norman: The University of Oklahoma, 1967.
- FOSTER, John W., *Diplomatic Memoirs*, 2 vols, Boston / Nueva York: Houghton Mifflin Company / The Riverside Press Cambridge, 1909.
- FOWLER, Will (coord.), *Gobernantes mexicanos, I, 1821-1910*, México: Fondo de Cultura Económica, 2007.
- \_\_\_\_\_, *Santa Anna. ¿Héroe o villano? La biografía que rompe el mito*, trad. de Laura Lecuona González, México: Crítica, 2018.
- FREDERICK, Olivia Mae, "Henry P. Fletcher and United States-Latin American policy, 1910-1930" (tesis de doctorado en historia), Lexington: Universidad de Kentucky, 1977.
- FRIEDMAN, Max Paul, "The Good Neighbor Policy", *Oxford Research Encyclopedias*, 24 de enero de 2018. <<https://doi.org/10.1093/acrefore/9780199366439.013.222>>.
- FROST, John, *Pictorial History of Mexico and the Mexican War*, Filadelfia: Thomas, Cowperthwait and Co., for J. A. Bill, 1871.
- FUENTES MARES, José, *Poinsett. Historia de una gran intriga*, México: Libro Mex, 1960.
- FURSENKO, Aleksander, y Timothy NAFTALI, *Khrushchev's Cold War. The Inside Story of an American Adversary*, Nueva York / Londres: W. W.Norton and Company, 2006.
- GALEANA, Patricia, *El tratado McLane-Ocampo. La comunicación interoceánica y el libre comercio*, México: Porrúa / UNAM, 2006.
- GALLARDO, Guillermo, *El primer agente de los Estados Unidos en el Río de la Plata*, Buenos Aires: Academia Nacional de la Historia, 1965.
- GARBER, Paul Neff, *The Gadsden Treaty*, Gloucester: Peter Smith, 1959.
- GARCÍA FERREIRA, Roberto, "La CIA y el exilio de Jacobo Árbenz", *Perfiles Latinoamericanos*, 28, 2006, pp. 59-82.
- GARDNER, Lloyd C., "Woodrow Wilson and the Mexican Revolution", en Arthur S. Link, *Woodrow Wilson and a Revolutionary World, 1913-1921*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1982, pp. 3-48.
- GELLMAN, Irving, *Good Neighbor Diplomacy: United States Policy in Latin America*,

- 1933-1945, Baltimore / Londres: The Johns Hopkins University Press, 1979.
- GIBBS, William E., "Diaz's Executive Agents and United States Foreign Policy", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 20:2, 1978, pp. 165-190.
- GILDERHUS, Mark T., "Henry P. Fletcher in Mexico, 1917-1920. An ambassador's response to revolution", *The Rocky Mountain Social Science Journal*, 10, 1973, pp. 61-70.
- \_\_\_\_\_, *Diplomacy and revolution. U. S.-Mexican relations under Wilson and Carranza*, Tucson: The University of Arizona Press, 1977.
- GLEIJESES, Piero, *Shattered Hope: The Guatemalan Revolution and the United States, 1944-1954*, Princeton: Princeton University Press, 1991.
- GONZÁLEZ NAVARRO, Moisés, *Anatomía del poder en México: 1848-1853*, México: El Colegio de México, 1977.
- GONZÁLEZ-QUIROGA, Miguel A., *War and Peace on the Rio Grande Frontier, 1830-1880*, Norman: University of Oklahoma Press, 2020.
- GREENBERG, Amy S., *A Wicked War: Polk, Clay, Lincoln, and the 1846 U. S. Invasion of Mexico*, Nueva York: Vintage Books, 2013.
- GREGG, Robert D., *The Influence of Border Troubles on Relations Between the United States and México, 1876-1910*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1937.
- GURZA, Gerardo, *La gestión diplomática de John Forsyth, 1856-1858: las repercusiones de la crisis regional estadounidense en la política exterior hacia México*, México: Secretaría de Relaciones Exteriores, 1997.
- \_\_\_\_\_, "Against the Slave Power? Slavery and Runaway Slaves in Mexico United States Relations, 1821-1857", *Mexican Studies / Estudios Mexicanos*, 35:2, 2019, pp. 143-170.
- HALEY, P. Edward, *Revolution and Intervention: The Diplomacy of Taft and Wilson with Mexico, 1910-1917*, Cambridge: MIT Press, 1970.
- HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia, "De la economía a la economía nacional, 1926-1940", en Alicia Hernández Chávez y Manuel Miño (coords.), *Cincuenta años de Historia en México*, México: El Colegio de México, 1991, vol. I, pp. 315-327.
- HERRERA PÉREZ, Octavio, *La Zona Libre. Excepción fiscal y conformación histórica de la frontera norte de México*, México: Dirección General del Acervo Diplomático-Secretaría de Relaciones Exteriores, 2004.
- HERRERA SERNA, Laura (ed.), *México en guerra, 1846-1858. Perspectivas regionales*, México: Museo de las Intervenciones-Conaculta, 1997.
- HULL, Cordell, *The Memoirs of Cordell Hull*, 2 vols., Nueva York: The Macmillan Company, 1948.
- IGLESIAS CALDERÓN, Fernando, *El egoísmo norteamericano durante la Intervención*

- Francesa*, México: Imprenta Económica, 1905.
- JACOBS, Seth, *Rogue Diplomats. The Proud Tradition of Disobedience in American Foreign Policy*, Cambridge: Cambridge University Press, 2020.
- JAYES, Janice Lee, *The Illusion of Ignorance. Constructing the American Encounter with Mexico, 1877-1920*, Lanham: University Press of America, 2011.
- JAYNE, Catherine E., *Oil, War and Anglo-American Relations: American and British reactions to Mexico's Expropriation of Foreign Oil Properties, 1937-1941*, Westport: Greenwood Press, 2000.
- JOHNSON, Richard, *The Mexican Revolution of Ayutla, 1854-1855. An Analysis of the Evolution and Destruction of Santa Anna's Last Dictatorship*, Rock Island, Illinois: Augustana College Library, 1939.
- JONES, Halbert, *The War that has brought peace to Mexico. World War II and the Consolidation of the Post-Revolutionary State*, Albuquerque: Universidad de Nuevo México, 2014.
- KARP, Matthew, *This Vast Southern Empire. Slaveholders at the Helm of American Foreign Policy*, Cambridge: Harvard University Press, 2016.
- KATZ, Friedrich, *La guerra secreta en México*, México: Era, 1982.
- \_\_\_\_\_, "El gran espía de México", *Boletín. Fideicomiso Archivos Plutarco Elías Calles y Fernando Torreblanca*, 20, 1995.
- \_\_\_\_\_, *Pancho Villa*, México: Era, 2013.
- KELLER, Renata, *Mexico's Cold War. Cuba, the United States, and the Legacy of the Mexican Revolution*, Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- KNIGHT, Alan, "The Politics of Expropriation", en John Brown y Alan Knight (eds.), *The Mexican Petroleum Industry in the Twentieth Century*, Austin: University of Texas Press, 1992, pp. 90-127.
- KRUGMAN, Paul, "The Uncomfortable Truth about NAFTA: It's Foreign Policy, Stupid", *Foreign Affairs*, noviembre-diciembre de 1993.  
<<https://www.foreignaffairs.com/articles/mexico/1993-12-01/uncomfortable-truth-about-nafta-its-foreign-policy-stupid>>.
- LAJOUS, Roberta, *La política exterior del porfiriato (1876-1911)*, México, El Colegio de México, 2010.
- LAJOUS MARTÍNEZ, Adrián, *Desarrollo, deuda y comercio: un testimonio histórico sobre la crisis mexicana y el ajuste, 1983-1993*, sel. y pról. de Alain Ize y Gustavo Vega, México: El Colegio de México, 2013.
- LAMAR, Curt, "Genesis of Mexican-United States Diplomacy: A Critical Analysis of the Alaman-Poinsett Confrontation, 1825", *The Americas*, 38, 1981, pp. 87-110.

- LARSON, Erik, *Dead Wake. The Last Crossing of the Lusitania*, Nueva York: Broadway Books, 2015.
- LEOGRANDE, William M., y Peter KORNBLUH (eds.), *Back Channel to Cuba. The Hidden History of Negotiations between Washington and Havana*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2014.
- LINK, Arthur S., *Woodrow Wilson. A Brief Biography*, Cleveland: World Pub. Co., 1963.
- \_\_\_\_\_ (ed.), *Woodrow Wilson and a Revolutionary World, 1913-1921*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1982.
- LOAEZA, Soledad, “Estados Unidos y la contención del comunismo en América Latina y en México”, *Foro Internacional*, 53:1, 2013, pp. 5-56.
- \_\_\_\_\_, “La fractura mexicana y el golpe de 1954 en Guatemala”, *Historia Mexicana*, 64:2, 2016, pp. 725-791.
- MAHIN, Dean B., *Olive Branch and Sword: The United States and Mexico, 1845-1848*, Jefferson, Carolina del Norte: McFarland & Co, 1997.
- MANNING, William R., “Texas and the Boundary Issue, 1822-1829”, *The Southwestern Historical Quarterly*, 17, 1914, pp. 217-261.
- \_\_\_\_\_ (ed.), *Diplomatic Correspondence of the United States, Interamerican Affairs, 1831-1860*, doce volúmenes, Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 1932-1939.
- MARGOLIES, Daniel S., *Spaces of Law in American Foreign Relations: Extradition and Extraterritoriality in the Borderlands and Beyond, 1877-1898*, Athens, Georgia: University of Georgia Press, 2011.
- MAUCK, Jeffrey G., “The Gadsden Treaty: The Diplomacy of Transcontinental Transportation” (tesis de doctorado en historia), Indiana University, 1991.
- MAZZA, Jacqueline, *Don't Disturb the Neighbors: The US and Democracy in Mexico, 1980-1995*, Nueva York: Routledge, 2001.
- McLANE, Robert, *Reminiscences, 1827-1897*, Nueva York: edición privada, 1903.
- MEDINA, Luis, *Historia de la Revolución Mexicana, 1940-1952*, vol. 18, *Del cardenismo al avilacamachismo*, México: El Colegio de México, 1978.
- MELZER, Richard, “The Ambassador Simpático. Dwight Morrow in Mexico, 1927-1930”, en C. Neale Ronning y Albert P. Vannucci (comps.), *Ambassadors in Foreign Policy. The Influence of Individual in U. S.-Latin American Policy*, Nueva York: Praeger, 1987.
- MEYER, Lorenzo, “James R. Sheffield (1924-1927)”, en Ana Rosa Suárez Argüello (coord.), *En el nombre del destino manifiesto. Guía de ministros y embajadores de Estados Unidos en México, 1825-1993*, México: Instituto Mora / Secretaría de

- Relaciones Exteriores, 1998, pp. 241-248.
- \_\_\_\_\_, “Josephus Daniels”, en Ana Rosa Suárez Argüello (coord.), *En el nombre del destino manifiesto. Guía de ministros y embajadores de Estados Unidos en México, 1825-1993*, México: Instituto Mora / Secretaría de Relaciones Exteriores, 1998, pp. 261-266.
- MIJANGOS, Pablo, “Guerra Civil y Estado Nación en Norteamérica (1848-1867)”, en Guillermo Palacios y Erika Pani (coords.), *El poder y la sangre. Guerra, estado y nación en la década de 1860*, México: El Colegio de México, 2014, pp. 43-62.
- MONTAÑO, Jorge, *Misión en Washington*, México: Planeta, 2004.
- MORA-TORRES, Juan, *The Making of the Mexican Border: The State, Capitalism, and Society in Nuevo León, 1848-1910*, Austin: University of Texas Press, 2001.
- MORROW, Dwight W., “Who Buys Foreign Bonds?”, *Foreign Affairs*, 5:2, 1927, pp. 219-232.
- MUMME, Stephen, “Innovation and Reform in Trans-boundary Resource Management: A Critical Look at the International Boundary and Water Commission, United States and Mexico”, *Natural Resources Journal*, 33, 1993, pp. 93-120.
- MUÑOZ BRAVO, Pablo, “Largo y sinuoso camino: la incorporación a la Revolución de Ayutla de los liberales exiliados en Estados Unidos”, *Signos Históricos*, 16:31, 2014, pp. 161-189.
- NEGROPONTE, John D., “Palabras”, en Conferencia de Alcaldes Fronterizos (mimeo), El Paso, Texas, 6 de septiembre de 1990. Cortesía del embajador Negroponte.
- NICOLSON, Harold, *Dwight Morrow*, Nueva York, Harcourt, Brace and Company, 1935.
- NORTHRUP, Jack, “Nicolas Trist’s Mission to Mexico: A Reinterpretation”, *Southwestern Historical Quarterly*, 71:3, 1968, pp. 321-346.
- OHRT, Wallace, *Defiant Peacemaker: Nicholas Trist in the Mexican War*, College Station, Texas: Texas A&M University Press, 1997.
- OJEDA, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México: El Colegio de México, 1976.
- OLLIFF, Donathon C., *Reforma Mexico and the United States. A Search for Alternatives to Annexation, 1854-1861*, Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1981.
- OLSSON, Tore C., *Agrarian Crossings. Reformers and the Remaking of the US and Mexican Countryside*, Princeton, Princeton University Press, 2017.

- ORTEGA Y MEDINA, Juan A., *México en la conciencia anglosajona*, 2 vols., México: Antigua Librería Robredo, 1955.
- ORTIZ GARZA, José Luis, *México en Guerra. La historia secreta de los negocios entre empresarios mexicanos de la comunicación, los nazis y E. U. A.*, México: Planeta, 1989.
- \_\_\_\_\_, *La guerra de las ondas*, México: Planeta, 1992.
- PACH, Chester J. Jr., y Elmo RICHARDSON, *The Presidency of Dwight D. Eisenhower*, Lawrence, University Press of Kansas, 1991.
- PADILLA NERVO, Luis, *Discursos y declaraciones sobre política internacional 1948-1958*, México: Secretaría de Relaciones Exteriores, 1958.
- PALACIOS, Guillermo, y Erika PANI (coords.), *El poder y la sangre. Guerra, estado y nación en la década de 1860*, México: El Colegio de México, 2014.
- PANI, Erika, “*Aquellos hermanos nuestros... Ciudadanía y exclusión en los territorios conquistados*”, *Historia Mexicana*, 70:3, 2020, pp. 1095–1136.
- PASCUAL, Carlos, “*Mexico at the Crossroads*”, Frank E. and Arthur W. Payne Lecture Series, conferencia presentada en el Freeman Spogli Institute for International Studies de la Universidad de Stanford, 20 de octubre de 2010. Consultado del 12 de marzo de 2021 en <[https://fsi-live.s3.us-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/evnts/media/Pascual\\_Stanford\\_Speech.pdf](https://fsi-live.s3.us-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/evnts/media/Pascual_Stanford_Speech.pdf)>.
- PASTOR, Robert, y W. de WINTER, “*El gobierno de Reagan y América Latina: la búsqueda implacable de la seguridad*”, *Foro Internacional*, 27, 1986, pp. 5-44.
- PAZ, María Emilia, *Strategy, Security and Spies. Mexico and the USA as Allies in World War II*, University Park: Penn State University Press, 1997.
- PELLICER, Olga, *México y la Revolución Cubana*, México: El Colegio de México, 1972.
- PERKINS, Bradford, *The Creation of a Republican Empire, 1776-1865*, Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- PHILIP, George, *Petróleo y política en América Latina: movimientos nacionalistas y compañías estatales*, México: Fondo de Cultura Económica, 1989.
- PHILLIPS, Frances M., “*John Watson Foster, 1836-1917*” (tesis de doctorado en historia), Albuquerque: The University of New Mexico, 1956.
- PLETCHER, David M., *The Diplomacy of Annexation: Texas, Oregon, and the Mexican War*, Columbia: University of Missouri Press, 1973.
- POINSETT, Joel R., *Notes on Mexico, made in the Autumn of 1822*, Londres: J. Miller, 1825.
- POLK, James K., *Diary of a President: James K. Polk*, 4 vols., ed. de Milo Quafe, Columbia, Tennessee: James K. Polk Memorial Association, 2005.

- PONCE, Pearl T., “ ‘As Dead as Julius Ceasar’: The Rejection of the McLane-Ocampo Treaty”, *Civil War History*, 53:4, 2007, pp. 342-378.
- PORTER, Roger B., “The Enterprise for the Americas Initiative: A New Approach for Economic Growth”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 32:4, 1990, pp. 1-12.
- PURCELL, Susan Kaufman, “Mexico-U. S. Relations: Big Initiatives Can Cause Big Problems”, *Foreign Affairs*, 60:2, 1981.
- RANDALL, Stephen J., *United States Foreign Oil Policy, 1919-1948. For Profits and Security*, Kingston / Montreal, McGill-Queen’s University Press, 1985.
- RANKIN, Mónica, *¡México, la Patria! Propaganda and Production During World War II*, Lincoln: Universidad de Nebraska, 2009.
- REILLY, Tom, *War with Mexico! America’s Reporters Cover the Battlefield*, ed. de Manley Witten, Lawrence: University of Kansas Press, 2010.
- RIDGE, Jr. Michael Allen, “A Country in need of American Instruction: The U. S. Mission To Shape and Transform Mexico, 1848-1911” (tesis de doctorado en historia, Iowa City: The University of Iowa, 2012).
- RIGUZZI, Paolo, “J.W. Foster (1873-1880)”, en Ana Rosa Suárez Argüello (coord.), *En el nombre del destino manifiesto. Guía de ministros y embajadores de Estados Unidos en México, 1825-1993*, México: Instituto Mora / Secretaría de Relaciones Exteriores, 1998.
- \_\_\_\_\_, “La diplomacia de la reciprocidad: comercio y política entre México y Estados Unidos, 1875-1897”, *Secuencia*, 48, 2002, pp. 151-170.
- \_\_\_\_\_, *¿Reciprocidad imposible? La política del comercio entre México y Estados Unidos, 1857-1938*, México / Zinacantepec: Instituto Mora / El Colegio Mexiquense, 2003.
- \_\_\_\_\_, “Política monetaria y diplomacia de la plata en el *New Deal*. Estados Unidos, China y México, 1933-1940”, en Maria-Aparecida Lopes y María Cecilia Zuleta (coords.), *Mercados en común. Estudios sobre conexiones transnacionales, negocios y diplomacia en las Américas*, México: El Colegio de México, 2016, pp. 121-155.
- \_\_\_\_\_, “Between Diplomatic Crisis and Economic Interaction: An Information Battle, Public Diplomacy and Investments in US-Mexico Relations, 1876-1880”, *Mexican Studies / Estudios Mexicanos*, 35:2, 2019, pp. 204-230.
- \_\_\_\_\_, y Patricia DE LOS RÍOS, *Las relaciones México-Estados Unidos, II, ¿Destino no manifiesto? 1867-2010*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2012.

- RIPPY, J. Fred, *The United States and Mexico*, Nueva York: F. S. Croft, 1931.
- \_\_\_\_\_, *Joel R. Poinsett, Versatile American*, Durham, Carolina del Norte: Duke University Press, 1935.
- RIPPY, Merrill, *Oil and the Mexican Revolution*, Leiden: Brill, 1972.
- RIVES, George Lockhart, *The United States and Mexico, 1821-1848*, vol. II, Nueva York: Charles Scribner's Sons, 1913.
- ROBINSON, Nancy, "México frente a la crisis de Guatemala en 1954", *Boletín Americanista*, 37, 1987, pp. 225-232.
- RODRÍGUEZ, Jaime E., "Joel Roberts Poinsett", en Virginia Guedea (coord.), *Historiografía Mexicana*, vol. III, *El surgimiento de la historiografía nacional*, México: Instituto de Investigaciones Históricas-Universidad Nacional Autónoma de México, 1997, pp. 183-199.
- \_\_\_\_\_, *La independencia de la América española*, México: Fondo de Cultura Económica, 2005.
- ROJAS GARCIDUEÑAS, José, *Don José Bernardo Couto. Jurista, diplomático y escritor*, Xalapa: Universidad Veracruzana, 1964.
- ROZENTAL, Andrés, *La política exterior de México en la era de la modernidad*, México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- SALINAS DE GORTARI, Carlos, *México. Un paso difícil a la modernidad*, Barcelona: Plaza & Janés, 2000.
- SCHMITT, Karl M., *México y Estados Unidos 1821-1973. Conflicto y coexistencia*, México: Limusa, 1978.
- SCHOONOVER, Thomas D., *Dollars over Dominion: The Triumph of Liberalism in Mexican-United States Relations, 1861-1867*, Baton Rouge: Louisiana State University, 1978.
- SCHULER, Friedrich, *Mexico between Hitler and Roosevelt. Mexican Foreign Relations in the Age of Lázaro Cárdenas, 1934-1940*, Albuquerque: University of New Mexico Press, 1998.
- SCHWARZ, Jordan A., *Liberal: Adolf A. Berle and the Vision of an American Era*, Nueva York: The Free Press, 1987.
- SCOTT, Winfield, *Memoirs of Lieutenant-General Scott*, Nueva York: Sheldon, 1864.
- SEELKE, Clare Ribando, "Mérida Initiative for Mexico and Central America: Funding and Policy Issues", Congressional Research Service, CRS Report for Congress, R40135, 19 de abril de 2010. <<https://www.hsdl.org/?view&did=25090>>.
- SEWELL, Bevan, "A perfect (Free-Market) world? Economics, the Eisenhower

- administration and the Soviet economic offensive in Latin America”, *Diplomatic History*, 35:5, 2008, pp. 841-868.
- SEXTON, Jay, “William H. Seward, el vapor y el imperialismo estadounidense, 1850-1875”, *Historia Mexicana*, 68:1, 2018, pp. 285-312.
- SMITH, Justin Harvey, “Poinsett’s career in Mexico”, *Proceedings of the American Antiquarian Society*, 24, 1914, pp. 77-92.
- SMITH, Robert Freeman, “The United States and the Mexican Revolution, 1921-1950”, en Jaime Rodríguez y Kathryn Vincent (comps.), *Myths, Misdeeds and Misunderstandings. The Roots of Conflict in U. S.-Mexican Relations*, Wilmington: Scholarly Resources Inc., 1977.
- SOBARZO, Alejandro, *Deber y conciencia: Nicolas Trist, el negociador norteamericano en la Guerra del 47*, México: Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Speech of Hon. R. M. McLane, of Maryland, on the War with Mexico, delivered in the House of Representatives, January 19, 1848*, Washington: Congressional Globe Office, 1848.
- ST. JOHN, Rachel, *Line in the Sand. A History of the Western U. S.-Mexico Border*, Princeton / Oxford: Princeton University Press, 2011.
- STOUT JR., Joseph A., *Schemers & Dreamers: Filibustering in Mexico, 1848-1921*, Fort Worth: Texas Christian University Press, 2002.
- SUÁREZ, Eduardo, *Comentarios y Recuerdos, 1926-1946*, México: Porrúa, 1977.
- SUÁREZ ARGÜELLO, Ana Rosa, “José Manuel Zozaya y el inicio de las relaciones de México con EU”, *Secuencia. Revista de Historia y Ciencias Sociales*, 20, 1991, pp. 163-172.
- \_\_\_\_\_ (coord.), *En el nombre del destino manifiesto. Guía de ministros y embajadores de Estados Unidos en México, 1825-1993*, México: Instituto Mora / Secretaría de Relaciones Exteriores, 1998.
- \_\_\_\_\_, *La batalla por Tehuantepec: el peso de los intereses privados en la relación México-Estados Unidos, 1848-1854*, México: Secretaría de Relaciones Exteriores, 2003.
- \_\_\_\_\_, *El camino de Tehuantepec. De la visión a la quiebra (1854-1861)*, México: Instituto Mora, 2013.
- \_\_\_\_\_, “Contra el execrable e ignominioso tratado McLane-Ocampo. La reacción conservadora frente a las relaciones entre Estados Unidos y el gobierno liberal”, *Historia Mexicana*, 73:4, en prensa.
- SUGIYAMA, Shigeru, “Reluctant Neighbors: U. S. – Mexican Relations and the Failure of Cardenista Reforms, 1934 – 1938” (tesis de doctorado en historia), University of California en Santa Barbara,

- 1996.
- TAMAYO, Jorge L., “El tratado McLane-Ocampo”, *Historia Mexicana*, 21:4, 1972, pp. 573-613.
- TELLO, Manuel, *México: una posición internacional*, México: Joaquín Mortiz, 1972.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1808-1999*, México: Porrúa, 1999.
- TERRAZAS Y BASANTE, Marcela, *Los intereses norteamericanos en el noroeste de México: la gestión diplomática de Thomas Corwin, 1861-1864*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1990.
- \_\_\_\_\_, “El contrabando, los filibusteros y el liberalismo en el bajo Bravo entre 1848 y 1855”, *Históricas*, 53, 1998, pp. 17-29.
- \_\_\_\_\_, “James Gadsden”, en Ana Rosa Suárez Argüello (coord.), *En el nombre del destino manifiesto. Guía de ministros y embajadores de Estados Unidos en México, 1825-1993*, México: Instituto Mora / Secretaría de Relaciones Exteriores, 1998, pp. 85-108.
- \_\_\_\_\_, *Inversiones, especulación y diplomacia. Las relaciones entre México y los Estados Unidos durante la dictadura santannista*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.
- \_\_\_\_\_, “La disputa por México. Gran Bretaña ante los proyectos para establecer un protectorado norteamericano al sur del Bravo”, *Secuencia. Revista de Historia y Ciencias Sociales*, 48, 2000, pp. 105-120.
- \_\_\_\_\_, “Disidencia entre las élites. Rebelión y contrabando en el nororiente de México, 1848-1853”, en Felipe Castro y Marcela Terrazas (coords.), *Disidencia y disidentes en la historia de México*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2013, pp. 257-275.
- \_\_\_\_\_, “¿Dónde quedó la Doctrina Monroe? Estados Unidos ante la Intervención francesa en México”, en Guillermo Palacios y Erika Pani (coords.), *El poder y la sangre. Guerra, estado y nación en la década de 1860*, México: El Colegio de México, 2014, pp. 367-394.
- \_\_\_\_\_, “Ganado, armas y cautivos. Tráfico y comercio ilícito en la frontera norte de México, 1848-1882”, *Mexican Studies / Estudios Mexicanos*, 35:2, 2019, pp. 171-203.
- TERRAZAS Y BASANTE, Marcela, y Gerardo GURZA LAVALLE, *Las relaciones México-Estados Unidos, 1756-2010*, vol. I: *Imperios, repúblicas y pueblos en pugna por el territorio, 1756-1867*, México: Universidad Nacional Autónoma de México / Secretaría de Relaciones Exteriores, 2012.
- TORNEL Y MENDÍVIL, José María, *Breve reseña histórica de los acontecimientos más*

- notables de la nación mexicana, desde el año de 1821 hasta nuestros días*, México: Imprenta de Cumplido, 1852.
- TORO, María Celia, “The Internationalization of Police: The DEA in Mexico”, *The Journal of American History*, 86:2, 1999, pp. 623-640.
- \_\_\_\_\_, “La Iniciativa Mérida: ¿un acuerdo distinto con Estados Unidos?”, en Ana Covarrubias (ed.), *El PAN: doce años de gobierno*, México: El Colegio de México, en prensa.
- TORRE, Wilbert, *Narcoleaks. La alianza México-Estados Unidos en la guerra contra el crimen organizado*, México: Grijalbo, 2013.
- TORRES, Blanca, *Historia de la Revolución Mexicana 1940-1952*, vol. 19, *México en la Segunda Guerra Mundial*, México: El Colegio de México, 1979.
- TORRES BODET, Jaime, *Memorias. La victoria sin alas*, México: Porrúa, 1970.
- TOWERS, Frank, y Jewel SPANGLER (eds.), *Remaking North American Sovereignty: State Transformation in the 1860s*, Nueva York: Fordham University Press, 2020.
- TRASK, Roger R., “Spruille Braden Versus George Messersmith: World War II, the Cold War, and Argentine Policy, 1945-1947”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 26:1, 1984, pp.69-95.
- TUCHMAN, Barbara W., *The Zimmermann Telegram*, Nueva York: Ballantine Books, 1985.
- TURRENT DÍAZ, Eduardo, *Raúl Martínez Ostos. Leyes, finanzas y diplomacia*, México: Fondo de Cultura Económica, 2008.
- ULLOA, Berta, “Henry P. Fletcher (1916-1920)”, en Ana Rosa Suárez Argüello (coord.), *En el nombre del destino manifiesto. Guía de ministros y embajadores de Estados Unidos en México, 1825-1993*, México: Instituto Mora / Secretaría de Relaciones Exteriores, 1998, pp. 213-232.
- VALVERDE LOYA, Miguel Ángel, “Las relaciones México-Estados Unidos en el sexenio de Zedillo”, *Foro Internacional*, 41:4, 2001, pp. 672-693.
- VASCONCELOS, José, *La flama. Los de arriba en la revolución. Historia y tragedia*, México: Compañía Editorial Continental, 1959.
- \_\_\_\_\_, *Memorias. El desastre. El proconsulado*, México: Fondo de Cultura Económica, 1982.
- VÁZQUEZ, Josefina Zoraida, y María del Refugio GONZÁLEZ, *Tratados de México. Soberanía y territorio 1821-1910*, México: Secretaría de Relaciones Exteriores, 2000.
- VEGA CÁNOVAS, Gustavo, “México, 1988-1994: reestructuración económica, crisis y evolución futura del libre comercio en América del Norte”, *Foro*

- Internacional*, 34:4, 1994, pp. 729-753.
- \_\_\_\_\_, “La política comercial de México en el sexenio 1994-2000: crisis financiera y recuperación económica”, *Foro Internacional*, 41:4, 2001, pp. 694-730.
- VILLIERS NEGROPONTE, Diana, *Master Negotiator, The Role of James A. Baker, III, at the End of the Cold War*, Bloomington, Indiana: Archway Publishing, 2020.
- WOOD, Bryce, *The Making of the Good Neighbor Policy*, Nueva York: Columbia University Press, 1961.
- ZAVALA, Lorenzo de, *Ensayo histórico de las revoluciones de México, desde 1808 hasta 1830*, 2 vols., México: Imprenta a cargo de Manuel N. de la Vega, 1845.
- ZOELLICK, Robert, *America in the World, A History of U. S. Diplomacy and Foreign Policy*, Nueva York: Twelve, 2020.
- ZOLOV, Eric, *The Last Good Neighbor. Mexico in the Global Sixties*, Durham: Duke University Press, 2020.
- ZORRILLA, Luis G., *Historia de las relaciones entre México y los Estados Unidos de América, 1800-1958*, 2 vols., México: Porrúa, 1995.



## SEMBLANZAS

MARIO ARRIAGADA CUADRIELLO es el encargado de iniciativas estratégicas y justicia económica en el Programa para América Latina de la Fundación Open Society. Estudió en El Colegio de México y en la London School of Economics. Especialista en cooperación internacional, ha sido servidor público en varias ocasiones, así como fundador de diversas iniciativas de la sociedad civil organizada. Junto con Marta Tawil coordinó el libro *El fin de un sueño secular. Religión y relaciones internacionales en el cambio de siglo* (El Colegio de México, 2013).

LUIS BARRÓN es profesor-investigador de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad Anáhuac México, en la Ciudad de México. Sus líneas de investigación son la historia política, social y jurídica del México contemporáneo y la historia del pensamiento económico. Es investigador nivel I del Sistema Nacional de Investigadores.

ANA COVARRUBIAS VELASCO es doctora en relaciones internacionales y profesora-investigadora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. Entre sus líneas de investigación se encuentran la política exterior de México y Cuba, el multilateralismo latinoamericano y las relaciones México-Estados Unidos.

MARÍA DEL CARMEN COLLADO es profesora-investigadora del Instituto Mora y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Se ha especializado en la historia del siglo XX mexicano, y en especial ha cultivado la historia empresarial, la historia de la Ciudad de México y la de las relaciones entre México y Estados Unidos, temas alrededor de los cuales giran sus publicaciones.

AMY S. GREENBERG es profesora George Winfree de Historia y Estudios de la Mujer en la Pennsylvania State University. Es autora de *A Wicked War: Polk, Clay, Lincoln and the 1846 U. S. Invasion of Mexico* y de cuatro libros más. Actualmente trabaja en un estudio sobre los límites de las anexiones territoriales estadounidenses en el siglo XIX.

EMMANUEL HEREDIA GONZÁLEZ es doctor en historia por El Colegio de México.

Ha investigado y publicado sobre distintos temas de la historia del México decimonónico. Recientemente obtuvo el premio de investigación doctoral de la editorial Tirant Lo Blanch en historia del derecho en América Latina.

ROBERTA LAJOUS es embajadora. Ingresó al Servicio Exterior Mexicano en 1979 y alcanzó el rango de embajadora en 1995. Es autora de la *Historia mínima de las Relaciones Exteriores de México 1821-2000* publicada por El Colegio de México.

SOLEDAD LOAEZA es profesora emérita de ciencia política del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. Ha trabajado en los temas del conservadurismo, la transición democrática y los partidos políticos. Actualmente prepara la segunda parte de una investigación sobre la Guerra Fría en México en el periodo abarcado entre 1958 y 1970.

ERIKA PANI es profesora-investigadora en el Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México. Se interesa en la historia política del siglo XIX en México y Estados Unidos.

PAOLO RIGUZZI es profesor-investigador del Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México. Se ocupa de historia económica e historia de las relaciones internacionales. Su última publicación es el libro *Diplomacia de supervivencia, información y comunicación estratégica. La defensa de la República Mexicana en Estados Unidos, 1861-1867* (El Colegio de México).

MIGUEL RUIZ-CABAÑAS IZQUIERDO es embajador de carrera del Servicio Exterior Mexicano. Estudió en El Colegio de México y en la Universidad de Columbia, en Nueva York. Actualmente es profesor y director de la Iniciativa sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el Tecnológico de Monterrey.

ANA ROSA SUÁREZ ARGÜELLO es doctora en historia por la Universidad Nacional Autónoma de México; es profesora-investigadora del Instituto Mora, donde es coordinadora de la maestría en historia moderna y contemporánea y editora de la revista *BiCentenario. El Ayer y Hoy en México*. Ha sido distinguida con los premios Francisco Javier Clavijero (1994) y Genaro Estrada (2001).

MARCELA TERRAZAS Y BASANTE es investigadora del Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Nacional Autónoma de México y docente en los niveles de licenciatura y posgrado de esa misma institución. Estudia las relaciones México-Estados Unidos y la violencia en la frontera entre

ambos países en el siglo XIX.

MARÍA CELIA TORO es profesora-investigadora del Centro de Estudios Internacionales y Coordinadora del Programa de Estudios México-Estados Unidos-Canadá de El Colegio de México. En 2020 compiló y editó el libro *Los acuerdos comerciales regionales y el TLCAN*. Es también vicepresidenta del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales.

BLANCA TORRES es profesora-investigadora de El Colegio de México, con estudios en esta institución y en la Universidad de Oxford. Sus investigaciones se han centrado en las relaciones internacionales de México desde el inicio de la Segunda Guerra Mundial. Actualmente se enfoca en las negociaciones internacionales para enfrentar el problema del cambio climático.

*Embajadores de Estados Unidos en México. Diplomacia de crisis y oportunidades*

Portada: Pablo Reyna.

Cuidó la edición Carlos Mapes bajo la coordinación de la Dirección de Publicaciones de El Colegio de México.

[libros.colmex.mx](http://libros.colmex.mx)

[video-comentarios de libros COLMEX](#)

Diciembre de 2021

La relación con Estados Unidos, incluíble, intensa y asimétrica, ha sido un elemento determinante en la historia de México. Este libro la analiza desde un mirador particular: el de la experiencia de los representantes de la república vecina en este país. Quince autores —diplomáticos, historiadores, internacionalistas— exploran la gestión de diecisiete plenipotenciarios estadounidenses que articularon la política de su país hacia México en momentos de crisis, con resultados diversos. Estos diplomáticos contribuyeron a desactivar peligros y desatar nudos, a evitar que naufragara una relación esencial o a enrarecer el ambiente y estrechar los márgenes de maniobra de los gobiernos. Estos ensayos arrojan luz, desde una perspectiva novedosa, sobre las complejidades de la relación binacional mediante la agenda, percepciones y actuación de los enviados estadounidenses. Estos textos enriquecen nuestra comprensión del pasado y esperamos que nos ayuden a dibujar, para el futuro, una relación más fuerte, más fértil, más transparente y más equitativa.

 EL COLEGIO  
DE MÉXICO



**RELACIONES EXTERIORES**

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

**AMEXCID**  
AGENCIA MEXICANA DE COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO



**INSTITUTO  
MATÍAS  
ROMERO**

