

LA POLÍTICA INTERVENCIONISTA DE MANUEL ÁVILA CAMACHO: EL CASO DE ARGENTINA EN 1945¹

SOLEDAD LOAEZA

EL 17 DE JULIO DE 1945, EL EMBAJADOR mexicano en Argentina, Juan Manuel Álvarez del Castillo, reportaba al secretario de Relaciones Exteriores la animosidad que manifestaban el gobierno y la opinión pública de ese país hacia México. Consideraban que era un instrumento del intervencionismo de Washington, “lo que ha creado resentimiento”, afirmaba el diplomático.² La crispación de la relación bilateral México-Argentina venía de antes, pero poco ayudaron las declaraciones de Ezequiel Padilla, que calificó de *totalitario* al régimen militar encabezado por el general Edelmiro Farrell. Hasta el 12 de julio anterior, había sido secretario de Relaciones Exteriores del presidente Manuel Ávila Camacho; en esa fecha renunció para trabajar en su candidatura a la presidencia de la República. Su retirada del gobierno redujo la acritud que había caracterizado las relaciones argentino-mexicanas durante la guerra por divergencias con respecto a la España franquista,

¹ Agradezco los comentarios de los miembros del seminario interno de Relaciones Internacionales del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México a una primera versión de este artículo. Mención especial merece Jorge Domínguez de la Universidad de Harvard. También expreso mi gratitud a las observaciones y generosas sugerencias de Pablo Yankelevich del Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México. Agradezco a Daniel Cortés su trabajo en la recopilación de información.

² “Juan Manuel Álvarez del Castillo al Secretario de Relaciones Exteriores”, Archivo Genaro Estrada, Secretaría de Relaciones Exteriores, Reservado 4-025, exp. III 452-2 1^a. Parte, 17 de julio de 1945.

y en términos más generales, por las diferencias ideológicas que oponían a un gobierno revolucionario a otro afín al nacionalsocialismo y al fascismo italiano. Entre junio de 1944 y febrero de 1946 el apoyo del gobierno mexicano a la política de Washington que intentaba aislar a Argentina, y así presionarla para que declarara la guerra a las potencias del Eje, puso en tela de juicio la posición de México en el conjunto latinoamericano.

No era la primera vez que el ahora excanciller Padilla criticaba al régimen argentino; en varias ocasiones lo había denunciado como simpatizante de los totalitarismos europeos.³ El tema era importante incluso en términos de la vida política mexicana porque dividía a la opinión pública y profundizaba los antagonismos internos. Mientras que los conservadores sostenían que las declaraciones del funcionario eran inapropiadas, la izquierda simpatizante de Vicente Lombardo Toledano consideraba que eso y más había que decir de un régimen que mantenía relaciones con la Alemania nazi. En todo caso, los comentarios negativos de Padilla fueron interpretados por el gobierno y por corrientes de opinión en Argentina como una violación de la soberanía nacional. Las tensiones no desembocaron en una verdadera crisis en la relación bilateral porque esas observaciones se atribuían más al canciller que al presidente de la República, Manuel Ávila Camacho. De todas formas, la falta era especialmente grave dada la estirpe diplomática que representaba Padilla.

³ Por ejemplo, el 17 de octubre de 1944 Padilla declaró a una periodista estadounidense, Flora Lewis: "Las repúblicas americanas sienten(n) ver a uno de los principales países del continente alejado de la democracia. [...] Estamos ya aplicando sanciones económicas a la Argentina y la aislaremos del resto del mundo. Argentina ha sido ya acusada de dañar el esfuerzo político de los aliados [...] El problema grave ahora es el papel de Argentina en la paz y en la actual organización de su país es peligrosa para el pacífico desarrollo del continente". Citado en Daniel Cosío Villegas, "La Conferencia de Chapultepec", en *Ensayos y notas*, 2 vols., México, Hermes, 1966, vol. 1, p. 105. Meses después declaró a la prensa que, si Argentina permanecía fuera de la comunidad interamericana, sería una fuente permanente de problemas. "Padilla Assails Argentine Delay in Fulfilling Chapultepec Pledge", *The New York Times*, 4 de julio de 1945.

La denuncia de *intervencionismo* no corresponde a la imagen histórica de la diplomacia mexicana como defensora de la no-intervención. Sin embargo, durante la Segunda Guerra Mundial y en la inmediata posguerra, el presidente Ávila Camacho y su canciller, Ezequiel Padilla, tomaron decisiones que contradecían ese principio consagrado en la Doctrina Estrada. Este giro se explica como parte de las alteraciones que experimentaba un mundo en transición. México no era ajeno a este proceso y tampoco podía permanecer indiferente a cambios tan profundos y cargados de consecuencias como la transformación de Estados Unidos en una superpotencia, así que buscó estrategias para adaptarse al nuevo entorno. La más importante de ellas fue el establecimiento de una alianza ideológico-política de largo plazo con ese país, una de cuyas consecuencias fue el alineamiento de México a la diplomacia estadounidense. Este reacomodo supuso una revisión profunda de su política exterior porque ocurrió en un momento en que uno de los objetivos del Departamento de Estado era la promoción de la democracia, una política que es por definición intervencionista.

La alianza político-ideológica con Estados Unidos fue también una vía para extender en la posguerra la relación de cooperación bilateral que se había desarrollado en los años anteriores, que introdujo una notable discontinuidad en una historia de divergencias, tensiones y conflicto. De esta manera, México se convirtió en un firme aliado de la política exterior de Estados Unidos, contra el presunto enemigo común que eran los *regímenes totalitarios*. De manera inevitable, se vio arrastrado a una posición que lo colocaba a contracorriente de la mayoría de los países latinoamericanos que siguieron defendiendo la no-intervención.

Paradójicamente, la alianza entre Estados Unidos y México se desdibujó con el inicio de la Guerra Fría. El sucesor de Ávila Camacho, Miguel Alemán, puso fin al activismo y a las aspiraciones a asumir una cierta prominencia internacional; el episodio que aquí se examina duró unos cuantos años. No obstante su brevedad, la experiencia fue una lección de los riesgos de la cercanía con la superpotencia, que en última instancia impuso sus intereses a su aliado más débil. Habría de pasar mucho tiempo antes de

que un presidente mexicano intentara de nuevo construir un liderazgo internacional.

Este artículo reconstruye este episodio de la política exterior mexicana; muestra cómo la cooperación política con Estados Unidos se profundizó hasta poner en entredicho la autonomía que había sido blasón de la política exterior mexicana porque el presidente Ávila Camacho abandonó los principios de libre autodeterminación y no-intervención, y apoyó el intervencionismo de Washington en América Latina. Fue ésta una decisión audaz. Históricamente, México había querido ser el campeón de la autodeterminación y de la no-intervención; incluso se apropió de estos conceptos para incorporarlos a sus señas de identidad. Hasta entonces habían definido su política exterior y habían sido la base de una autoridad moral a partir de la cual la diplomacia mexicana podía aspirar a adquirir relevancia y cierta capacidad de influencia en el escenario internacional.

Aquí se propone que la reorientación de la política exterior que impulsó Ávila Camacho era consistente con la alianza con Estados Unidos, pero no fue simplemente producto de la resignada aceptación de un *status* de subordinación. El intervencionismo del presidente mexicano se inspiraba en la cruzada democrática que había emprendido el Departamento de Estado en el hemisferio.⁴ Este compromiso estuvo detrás de la reforma política de este presidente que modernizó el sistema electoral y creó el PRI; también lo indujo a impulsar la instauración de la democracia en los países latinoamericanos, siguiéndole el paso a la política exterior estadounidense.⁵

Si éste fue el propósito de la política avilacamachista, entonces se explica que el tema de la no-intervención haya sido desplazado de su escala de prioridades. Según Ávila Camacho, este cambio supeditaba la soberanía nacional al respeto a los derechos humanos, pero era parte de la transformación general de las relaciones

⁴ Véase Steven Schwartzberg, *Democracy and U.S. Policy in Latin America During the Truman Years*, Gainesville/Tallahassee/Tampa/Boca Raton/Pensacola, University Press of Florida, 2003.

⁵ Véase Soledad Loaeza, “La reforma política de Manuel Ávila Camacho”, *Historia Mexicana*, vol. 63, núm.1, julio-septiembre de 2013, pp. 251-358.

internacionales. En su informe del 1º de septiembre de 1946, se refirió brevemente a los límites a la no-intervención que imponía la tendencia de “la vida internacional [...] a reducir la jurisdicción interna de los Estados, en la actualidad sería perjudicial pretender violar esa jurisdicción y sugerimos que se comience por precisar los derechos esenciales del hombre en una declaración internacionalmente aceptada”.⁶ Este cambio suponía una revisión radical de los presupuestos de política exterior de los países latinoamericanos. La propuesta, nacida de la reacción a los crímenes cometidos por los nazis contra las poblaciones civiles, era precoz para un mundo en el que la soberanía nacional seguía siendo un principio rector intocable. Entonces la diplomacia mexicana perdió el rumbo y su apuesta por la democracia y los derechos humanos.

La discusión de los objetivos de la política exterior en los años 1945-1946 subraya las contradicciones que se presentan entre una política de promoción de la democracia y el no-intervencionismo que salieron a relucir durante la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, o Conferencia de Chapultepec, que se celebró en la ciudad de México en febrero de 1945. Su propósito era discutir el orden interamericano de la posguerra. Se trataron diferentes temas: la seguridad colectiva, la cooperación económica y otros más, entre ellos lo que se llamaba “el caso argentino”, que no era otra cosa que el conflicto entre el régimen militar de Argentina y Estados Unidos.

El país sudamericano había sido excluido de esta reunión interamericana por exigencia de Washington, que desde 1943 había retirado a su embajador en Buenos Aires, y había impuesto sanciones a sus exportaciones, en represalia por su decisión de mantenerse neutral en el conflicto mundial. Durante la Conferencia, “el caso argentino” estuvo explícita o implícitamente presente de continuo, en la cabeza de los delegados y en más de uno de los debates e incluso de las resoluciones finales, algunas de las cuales pueden

⁶ Manuel Ávila Camacho, al abrir el Congreso sus sesiones ordinarias, el 1º de septiembre de 1946. XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados (ed.), *Los presidentes de México ante la Nación. 1821-1966*, 5 vols., México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1966, vol. iv, p. 333.

ser leídas como alusiones a Argentina. De suerte que la sombra alargada del país austral se proyectó sobre las sesiones de la Conferencia como la presencia no de un enemigo emboscado, sino de un hermano descarrado o injustamente tratado, pues para muchos gobiernos latinoamericanos la razón de su exclusión era la defensa de la soberanía, que era la causa que todos defendían.

Este episodio también revela que la colaboración del gobierno mexicano con el Departamento de Estado no respondió a las expectativas de Washington. Contrariamente a lo que se esperaba, la contribución de la diplomacia avilacamachista fue irrelevante y no tuvo ninguna influencia sobre la actitud de los demás gobiernos latinoamericanos frente a la exclusión de la que era objeto Argentina. Cuando México se involucró en el conflicto más bien puso en evidencia su identificación con los intereses de Washington; esta estrategia frustró sus aspiraciones de convertirse en un actor regional influyente.

La trayectoria más bien zigzagueante de la política exterior mexicana sorprendió a muchos latinoamericanos que echaban en falta la diplomacia nacionalista de antes, en la que veían una épica de la resistencia contra la hegemonía estadounidense. Es decir, entre 1945 y 1946 el camino de la política exterior mexicana fue más sinuoso de lo que sostiene la versión hasta ahora dominante de esa historia, que la ve sobre todo como una solución de continuidad entre el nacionalismo revolucionario del cardenismo y el nacionalismo a secas del presidente Miguel Alemán.⁷

⁷ Véase Lorenzo Meyer, *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, tomo VI: *La marca del nacionalismo*, México, El Colegio de México, 2010, p. 11; Lorenzo Meyer, "México y la soberanía relativa. El vaivén de los alcances y los límites", en Gustavo Vega Cánovas, *Alcances y límites de la política exterior de México ante el nuevo escenario internacional. Ensayos en honor de Mario Ojeda*, México, El Colegio de México, 2009, pp. 69-96; Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976. Véase también Guillermo López Contreras, "Cuando el mundo le dio la espalda a una democracia: la diplomacia mexicana ante la desaparición de Checoslovaquia, 1938-1940", *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, vol. 39, núm. 1, enero-julio de 2012, pp. 215-240, Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal.

Este episodio de la política exterior del presidente Ávila Camacho es poco conocido.⁸ Ha sido pasado por alto por los investigadores que han trabajado la política exterior mexicana, que se han concentrado en la relación bilateral de México con Estados Unidos para enfatizar aspectos y decisiones que prueban la habilidad del gobierno para defender su autonomía, por ejemplo, en materia económica y militar.⁹ Si acaso, el alineamiento de México a la política exterior estadounidense se ha atribuido a las aspiraciones presidenciales de Ezequiel Padilla, quien apostó al apoyo de Washington para llegar a la presidencia de la República. Sin embargo, vista la diplomacia mexicana desde la perspectiva de las relaciones con otros países, por ejemplo con Argentina en 1945, ofrece una imagen distinta, menos independiente; sobre todo porque, como se dijo antes, Ávila Camacho perseguía los mismos objetivos que el Departamento de Estado, en particular, la implantación de las instituciones y los mecanismos de la democracia representativa. Sin embargo, el desarrollo de los acontecimientos demostró que en fin de cuentas esos objetivos no convenían necesariamente a sus intereses.

En la investigación documental que hice en el Archivo General de la Nación, en el Archivo Histórico Genaro Estrada de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en los Archivos Nacionales de College Park, en el Archivo Ramón Beteta y en el fondo documental de la Biblioteca Lamont de la Universidad de Harvard, encontré evidencia de los efectos de la relación entre Estados Unidos y México en 1945 y 1946, sobre la política mexicana hacia otros países. También me permitió calibrar la complejidad de esa relación: la independencia relativa que pudo mostrar el gobierno mexicano en materia económica o militar y el poderoso contraste

⁸ Es excepcional la investigación de María Cecilia Zuleta, *Los extremos de Hispanoamérica. Relaciones, conflictos y armonías entre México y el Cono Sur, 1821-1990*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General del Acervo Histórico Diplomático, 2008.

⁹ Véase, por ejemplo, Lorenzo Meyer, *La marca del nacionalismo. México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, México, El Colegio de México, 2010; Blanca Torres, *De la guerra al mundo bipolar. México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, México, El Colegio de México, 2010.

con el sometimiento de sus intereses diplomáticos a los objetivos del gobierno estadounidense, que, en cambio, impuso la alianza político-ideológica. Por consiguiente, el artículo ilustra la desvinculación entre las distintas dimensiones de la relación bilateral, de tal suerte que los intereses de los dos países pueden coincidir en términos ideológicos y diplomáticos, aunque discrepen en materia económica o militar. En segundo lugar, cuando la explicación de la política exterior mexicana atribuye esta orientación al canciller Padilla, no reconoce dos elementos que aquí recupero: el papel decisivo del presidente Ávila Camacho en la definición de esa política, y sus consecuencias sobre las relaciones de México con otros países.

La política injerencista de Ávila Camacho transcurrió en un periodo muy corto; se inició en la segunda mitad del sexenio y se cerró con el fin de su mandato. No obstante, reviste especial interés en la historia de la política exterior mexicana porque realza los costos de una cercanía sin condiciones con Estados Unidos y arroja una luz novedosa sobre el ejercicio de un presidente que ha sido tratado como un actor secundario, del que sobre todo se destaca el giro conservador que selló su gobierno. Asimismo, la política exterior de Ávila Camacho amerita una reevaluación porque ocurrió en un momento decisivo en el surgimiento del equilibrio bipolar de la posguerra y de la formación del régimen autoritario que gobernó México en la segunda mitad del siglo xx. Además, ofrece una rápida mirada a la evolución de la noción de soberanía nacional en los últimos treinta años, porque contiene elementos que evocan los procesos de democratización del último tercio del siglo xx, una de cuyas características fue la intervención de actores internacionales en los procesos internos de cambio político y en la generalización del régimen democrático.

La primera parte del artículo examina la reorganización de las relaciones interamericanas que impulsó Washington desde antes de que terminara la guerra, a partir de lo que fue una nueva lectura de la Doctrina Monroe. La segunda parte está dedicada a la política exterior del presidente Manuel Ávila Camacho, a su participación en la Conferencia de Chapultepec y a la propuesta democratizadora que México presentó en esa reunión. La tercera sección se ocupa

de su política frente al “caso argentino” y de sus repercusiones en México; un cuarto apartado se ocupa de las fracturas en México y del regreso al principio de no intervención. El artículo se cierra con una sección de conclusiones.

EL SISTEMA INTERAMERICANO: UNA NUEVA LECTURA DE LA DOCTRINA MONROE

Las ambiciones del presidente Manuel Ávila Camacho de hacer de México un actor internacional influyente fueron también una reacción oportunista al derrotero que tomaba la política estadounidense hacia América Latina. Al acercarse el término de la guerra en 1945, los países del continente americano buscaron participar en el diseño y la construcción del nuevo orden internacional y aprovechar la coyuntura para sentar las bases de un esquema de relaciones regionales, diferente del “orden subordinado”¹⁰ que establecía la Doctrina Monroe. A Estados Unidos le interesaba preservar su exclusividad en el área, así que apoyó esta iniciativa para mantener la identidad diferenciada de una región que consideraba vital para el éxito de su política exterior, entre otras razones porque los vecinos representaban por lo menos veinte votos en la Asamblea de Naciones Unidas. El bloque latinoamericano podía ser de extrema utilidad para Estados Unidos en el contexto bipolar que se formaba.

Desde la Conferencia de la Unión Panamericana celebrada en Río de Janeiro en 1942, el presidente Roosevelt y el Departamento de Estado buscaron construir un sistema regional institucionalizado que permitiera organizar acciones conjuntas ágiles y eficaces. Este objetivo era inalcanzable mientras no se resolviera la heterogeneidad de los países latinoamericanos.

Todos se adherían a los principios republicanos y al régimen democrático, aun cuando en la mayoría de los casos esa identidad fuera una ficción, pero los separaban grandes diferencias sociales,

¹⁰ Antonio Gómez Robledo, “La crisis del sistema interamericano I”, *Foro Internacional*, vol. 3, núm. 1, pp. 24-61, p. 27.

económicas, culturales y hasta políticas. Los componentes ideológicos de la comunidad hemisférica que Washington quería construir —que eran más bien actitudes— eran: el antitotalitarismo, que en esos momentos estaba dirigido al nacional socialismo y al fascismo, y que después se orientó al régimen soviético y al comunismo, y el reconocimiento de su liderazgo regional. Sin embargo, algunos escapaban a ese propósito, notablemente Argentina. No obstante, el factor más importante que tenían en común los países de la región era de orden geoestratégico pues todos ellos estaban enclavados en la larga masa territorial, que va de la Península de Labrador a Tierra de Fuego, protegida por dos océanos. Por esa misma razón, el Estado Mayor Conjunto estadounidense (*Joint Chiefs of Staff*, JCS) tendría la última palabra en la discusión a propósito de las bases de pertenencia a esta unidad. El JCS de Estados Unidos consideraba que su prioridad era la defensa del hemisferio y que su predominio militar en la región era una condición natural del sistema interamericano. Un documento del JCS fechado en septiembre de 1945 afirmaba: “El Hemisferio Occidental es una entidad militar distinta [a Europa] cuya integridad es un postulado fundamental de nuestra seguridad en caso de otra guerra mundial”.¹¹

El interés primordial de Estados Unidos en la conferencia interamericana era la adopción del principio de seguridad colectiva y pese a la renuencia de los demás gobiernos, logró que fuera una de las primeras resoluciones del acta final de la Conferencia. Este principio estipula que “todo atentado contra la integridad o la inviolabilidad del territorio o contra la soberanía de un Estado americano será un acto de agresión contra todos los Estados firmantes”. En los años siguientes esta fórmula fue invocada cada vez que Estados Unidos sentía amenazada su hegemonía en la región, de manera que cuando la Conferencia adoptó esta declaración, le asestó un duro golpe al principio de no-intervención. También comprometía a los Estados firmantes con decisiones que no necesariamente convenían a sus intereses.

¹¹ Citado en: Melvyn P. Leffler, “The American Conception of National Security and the Beginnings of the Cold War, 1945-1948”, *The American Historical Review*, vol. 89. núm. 2, abril de 1984, pp. 346-381, p. 354.

Si bien en el reordenamiento del sistema interamericano las consideraciones de orden estratégico fueron decisivas, también intervino, y de manera esencial, una definición política que tenía la pretensión de fijar un perfil regional exclusivo que justificara la continuidad de la hegemonía de Estados Unidos. El principio de seguridad colectiva se inspiraba en la supuesta “similitud de instituciones” para justificar medidas orientadas a mantener la integridad del sistema, y llevó a una nueva lectura de la Doctrina Monroe, que construyó la imagen del Hemisferio Occidental como un espacio unitario, en torno a los principios y a los valores de la democracia.¹² Así nació la noción de que el continente tenía una identidad propia cuyo eje era su “carácter democrático”. Estos presupuestos se sostenían en la idea de que “las Américas” eran países nuevos, libres de los lastres que frenaban el avance de los europeos.¹³

La Doctrina Monroe, ¿legado regional?

La propuesta de Washington era ir más allá del panamericanismo y construir un sistema institucional en el que la Doctrina Monroe ya no sería vista como un instrumento unilateral de intervención, sino que debía entenderse como un arreglo entre iguales cuyo propósito era preservar la autonomía del hemisferio frente al

¹² Amelia Josephson, “Bad Neighbor: U.S.-Argentine Relations in the 1940’s”, tesis, Department of History, Columbia University, 2011, p. 24.

¹³ En la sesión inaugural de la Conferencia de Chapultepec, el presidente Ávila Camacho declaró: “¿Qué podían ofrecer nuestras naciones militarmente débiles, de incipiente industria y de economía exigua en varios aspectos? Mucho, señores; porque las fuerzas materiales no son las únicas que combaten en esta guerra. Por encima de las fuerzas de la materia, como guía lúcido y penetrante, vibra el espíritu. Si es grande el peso de las espadas, mayor sin duda es el peso inmutable de la virtud. Y es la virtud de América lo que América ha colocado en primer lugar en su ofrenda al altar de la democracia; su honradez ingénita, su idealismo ardiente; toda su historia, su intensa historia que es como un himno grabado a fuego sobre el bronce inmortal de la libertad”. Citado en Alfonso García, “Política internacional de México”, *Seis años de actividad nacional*, México, Secretaría de Gobernación, 1946, pp. 41-79, p. 47.

exterior. La posición de liderazgo de Estados Unidos en la región sería el resultado de un acuerdo con los países latinoamericanos. Según esta nueva interpretación de la Doctrina, en lugar de establecer una jerarquía de poder, se trataba de promover una relación de iguales interdependientes que compartían una identidad política: la democracia liberal. El Departamento de Estado consideraba, que con esta fórmula y la creencia de que el hemisferio tenía una identidad política única, las formas tradicionales de intervención –desde el no reconocimiento hasta el envío de tropas– podían ser sustituidas por sanciones acordadas por la comunidad hemisférica.¹⁴

El deterioro de las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética impulsó la evolución de la Doctrina Monroe, que dejó de referirse a la conquista territorial o a los ataques armados y se convirtió en un amplio escudo de protección del continente de “ideologías extranjeras” y “de cualquier síntoma de influencia no hemisférica”¹⁵ –como lo describió en 1947 el secretario de Guerra, Robert P. Patterson, al secretario de Estado, George Marshall–. Esta extensión de las restricciones que imponía la Doctrina a terrenos que en el pasado le habían sido indiferentes –la ideología y los valores sociales– levantaba muros estrechos en torno a la autonomía de decisión de los países latinoamericanos. También denotaba el deseo de Estados Unidos de hacer de América Latina no sólo un coto cerrado, sino una especie de bloque monolítico político, ideológico y diplomático.

El intervencionismo que acompañaba a esta nueva lectura de la Doctrina Monroe era diferente al del pasado, pero no tan ajeno como pretendían sus proponentes. Hijo de la distribución bipolar del poder mundial en formación, de la definición de esferas de

¹⁴ Gaddis Smith, *The Last Years of the Monroe Doctrine, 1945-1993*, Nueva York, Hill and Wang, 1994, pp. 45-48.

¹⁵ “Nos inquieta la exposición en nuestro continente de ideologías extranjeras, de explotación comercial, de arreglos de cartelización o cualquier síntoma del aumento de influencia no hemisférica. [Para evitar el establecimiento de una potencia extranjera tal vez hostil] debemos tener un flanco seguro y amigable en el sur, que no lo confunda penetración política, económica o militar enemiga”. Citado en Leffler, *op. cit.*, p. 355.

influencia y de las limitaciones a la soberanía que imponía la pertenencia a uno de los bloques de poder, su objetivo era determinar el régimen político del país intervenido; si era necesario, modificar los equilibrios internos para alinearlos al perfil que Estados Unidos había definido para la región.¹⁶

El presidente mexicano se adhirió a este intervencionismo en el Acta de Chapultepec y asumió un compromiso con la construcción de la democracia en la región que implicaba la revisión del principio de no intervención y negaba toda una historia de defensa de la soberanía nacional. Esta política también relegaba a un último plano la doctrina formulada en 1930 por el entonces secretario de Relaciones Exteriores, Genaro Estrada, que sostiene que la no intervención entraña el respeto a la libre determinación de cada país para aceptar, mantener o sustituir o no a los gobiernos o autoridades que lleguen por vías extraconstitucionales. A partir de esta premisa, México rechazaba la noción de “reconocimiento diplomático”, porque consideraba que violaba el principio de no-intervención en

¹⁶ Entre 1944 y 1947 la política hemisférica dividía al Departamento de Estado entre los así llamados internacionalistas, que impulsaban la prioridad de Europa en la defensa contra el expansionismo soviético y daban por descontada la seguridad estratégica de la región, de los latinoamericanistas que, en cambio, reivindicaban la primacía de la Doctrina Monroe. Entre los primeros destacan diplomáticos tan influyentes como Cordell Hull y John Foster Dulles, quien en junio de 1945 afirmaba que América Latina estaba fuera del alcance de los soviéticos y que, por consiguiente, Estados Unidos tenía que concentrar sus recursos y su atención en la masa eurasiática. Citado en Leslie Bethell y Ian Roxborough, “The Post-War Conjunction in Latin America: Democracy, Labor and the Left”, en Leslie Bethell e Ian Roxborough, editores, *Latin America between the Second World War and the Cold War, 1944-1948*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p. 25. En cambio, en la Subsecretaría de Asuntos Latinoamericanos un grupo de funcionarios liberales archivó la política del Buen Vecino para apoyar a los movimientos reformistas y democratizadores que, pensaban, podían frenar la influencia del comunismo. Adolf Berle y Spruille Braden pertenecían dentro del Departamento de Estado a la corriente que creía en la *solidaridad democrática*. La ola democratizadora que se levantó en el hemisferio entre 1944 y 1948 está asociada a este cambio. Véase Schwarzenberg, *op. cit.*; véase también Roger R. Trask, “Spruille Braden versus George Messersmith: World War Two, the Cold War, and Argentine Policy, 1945-1947”, *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, vol. 26, núm. 1, febrero de 1984, pp. 68-95.

la medida en que suponía un juicio de valor y una falta de respeto a la autodeterminación.¹⁷ Sin embargo, la decisión de abandonar la Doctrina Estrada obedecía en primer lugar a la convicción del presidente Ávila Camacho de que la implantación de instituciones democráticas era la prioridad en la reconstrucción de la posguerra.

LA POLÍTICA EXTERIOR DEL PRESIDENTE MANUEL ÁVILA CAMACHO

El gobierno del presidente Manuel Ávila Camacho se inauguró cuando la Segunda Guerra Mundial tenía poco más de un año. En este contexto una de sus primeras decisiones fue afianzar la relación de cooperación con Estados Unidos. Este acercamiento fue precipitado por la guerra; no obstante, desde que era candidato a la presidencia de la República, Ávila Camacho se comprometió con el panamericanismo. En varios de sus discursos como candidato presidencial expresó su admiración por Estados Unidos y su voluntad de cultivar una relación bilateral armoniosa; en forma reiterada hablaba de su respeto por el presidente Roosevelt y se refería a la comunidad de valores que compartían los dos países.

La prueba de que sus protestas de admiración eran sinceras fue su compromiso con la promoción de los valores de la democracia representativa. Adoptó ese discurso en su política exterior, al igual que lo hizo en política interna, a expensas del discurso revolucionario que había sido hasta entonces el marco general de las políticas de todo gobierno mexicano. No fue éste un cambio menor: la nueva retórica en este caso tendía a concretarse en decisiones y políticas de gobierno precisas. Por ejemplo, inspiró una

¹⁷ La Doctrina Estrada fue un instrumento útil para países débiles, que sufrían de inestabilidad política, que podían recurrir a ella para respaldar su trato con actores internacionales más fuertes. En repetidas ocasiones México se refirió a ella como expresión de respeto a procesos propios de la soberanía nacional. Sin embargo, en la medida en que su aplicación estaba sujeta a *consideraciones de procedencia*, no era de aplicación automática. Modesto Seara Vázquez, *Síntesis del Derecho Internacional Público*, en <http://biblio.jurídicas.unam.mx/libros/2/591/42.pdf> Fecha de acceso: 14/02/2016.

legislación electoral que reflejaba los cánones de las legislaciones democráticas; o impulsaba en el presidente la intención de incorporar a la oposición en las tareas de gobierno. Las convicciones democráticas de Ávila Camacho estuvieron detrás de otros cambios, por ejemplo, suprimió la educación socialista, tal y como ocurriría al inicio del gobierno de su sucesor. Estas decisiones se topaban con la resistencia de líderes sindicales o de representantes de la corriente radical de la élite política que se oponían rotundamente a una apertura de este tipo.¹⁸ Con todo, la capacidad de persuasión o de imposición del presidente y la presión del contexto internacional doblegaron estos rechazos.

El viraje que representó el gobierno avilacamachista para la política mexicana puede atribuirse al acercamiento con Estados Unidos, que exigía poner fin al radicalismo cardenista. Sin embargo, también obedecía a intereses de orden puramente interno; por ejemplo, la necesidad de reconciliar a los grupos que se habían sentido perjudicados por las políticas de Lázaro Cárdenas, o bien, las preferencias ideológicas del propio presidente Ávila Camacho. Lo cierto es que la reorientación también provocó reacciones negativas en el seno de la diplomacia mexicana y puso al descubierto el impacto divisivo de una política exterior que, sin embargo, se preciaba de cristalizar en la unidad nacional que era el *Leitmotiv* del presidente Ávila Camacho. Esta oposición no había sido todavía superada a principios de 1945, tanto así que el 7 de enero de ese año el canciller Padilla pronunció un discurso que fue transmitido en cadena nacional, en el cual defendió con vehemencia el activismo internacional, en particular la cooperación con Estados Unidos. Su principal argumento era que la cooperación internacional ofrecía nuevas oportunidades para el pleno desenvolvimiento de la obra constructiva de la Revolución.¹⁹

Además de los desacuerdos que suscitaba la alianza con Estados Unidos había otros temas que fracturaban a la opinión en

¹⁸ Loaeza, *op. cit.*

¹⁹ Ezequiel Padilla, *Nuestra política internacional*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Departamento de Información para el Extranjero, Serie Problemas Nacionales e Internacionales, 1945.

primerísimo lugar, la participación en la guerra, pues no eran pocos los que decían que más convenía la neutralidad. La política hacia Argentina y hacia España también polarizaba a la opinión. El gobierno mexicano criticaba el carácter antidemocrático del gobierno militar argentino y no reconocía al régimen franquista, pero con base en disposiciones específicas del Pacto de la Sociedad de las Naciones. El rechazo a la dictadura española se mantuvo aunque la hispanofilia estaba muy presente en la sociedad mexicana; además, la República española en el exilio gozaba de la protección que le brindaba el firme apoyo del expresidente Cárdenas.²⁰ Sin embargo, el “quintacolumnismo” local acusaba al gobierno de comprometer al país en una guerra que no era la suya, que además causaba escasez de productos básicos como maíz, trigo o gasolina, porque, decían, “Todo se envía a los Estados Unidos”.²¹

La reconciliación de México con Estados Unidos, que se había iniciado desde las postrimerías del sexenio anterior, allanó el camino para el restablecimiento de relaciones con Gran Bretaña.²² A partir de ahí la diplomacia avilacamachista amplió sus horizontes. Durante la campaña electoral adelantó la apertura de su gobierno al exterior cuando advirtió que México debía prepararse “para servir a un mundo que está empobreciéndose cada día ante la inmensa catástrofe”.²³ En 1944 el presidente designó al primer embajador mexicano en Canadá y envió representantes a los gobiernos en el exilio de Bélgica, Holanda, Noruega y Polonia. También desarrolló una activa presencia multilateral, como si quisiera crear un contrapeso a la potencia hegemónica, al mismo tiempo que aprovechaba las ventajas que le ofrecía la buena relación con Estados

²⁰ Los refugiados españoles en México temían que Ávila Camacho reconociera al gobierno de Franco, una posibilidad que de concretarse hubiera tenido consecuencias catastróficas para ellos. Aparentemente, el presidente discutió el tema con el expresidente Cárdenas. Abdón Mateos, “Tiempos de guerra, tiempos de desesperanza. La política de Ávila Camacho hacia España y el exilio republicano en México, 1940-1943”, *Historia Mexicana*, LIV, núm. 1, 2004, pp. 405-438.

²¹ Padilla, *op. cit.*, p. 11.

²² Meyer, *México y el mundo*, pp. 138-140.

²³ *Loc. cit.*

Unidos para desarrollar una novedosa capacidad de influencia internacional.

América Latina era una prioridad del gobierno avilacamachista porque aspiraba a utilizar las afinidades naturales con ese grupo de países como carta de negociación con Estados Unidos para proponerse como una especie de puente entre ambos. Esta política obedecía a un proyecto personal de Manuel Ávila Camacho, y su intención no era solamente simbólica, sino que tenía objetivos prácticos, de orden político y económico,²⁴ que se tradujeron en intercambios comerciales y culturales, y acuerdos de colaboración técnica y científica en los que México adquirió “una importancia regional sin precedentes”.²⁵

Los esfuerzos de la diplomacia mexicana fueron ampliamente recompensados. Tanto así que en 1944 México participó en forma sobresaliente en la conferencia monetaria de Bretton Woods, y también fue invitado a formar parte del grupo de países fundadores de Naciones Unidas.²⁶ No obstante, el presidente y su canciller, Ezequiel Padilla, consideraban que su logro principal era la relación de colaboración con Estados Unidos.

²⁴ Véase, por ejemplo, el discurso que pronunció en Mexicali, Baja California, el 28 de mayo de 1940. Instituto de Capacitación Política, *Historia documental del Partido de la Revolución, 1938-1944*, 9 vols., México, Partido Revolucionario Institucional, 1982, vol. 4, pp. 415-416.

²⁵ “El inicio de la Segunda Guerra Mundial catapultó a México a una posición de importancia regional sin precedentes, debido a tres factores principales: su posición geográfica de cabeza del continente latinoamericano, con costas en los dos océanos, su notable producción de petróleo y su vecindad con Estados Unidos. Los tres elementos confluyeron hacia un cuarto, que en realidad los resumía a todos: una inédita alianza, cada vez más estrecha, con Washington”. Guillermo Palacios con la colaboración de Ana Covarrubias, *América del Sur*, en Mercedes de Vega (coord.), *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010*, 7 vols., México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General del Archivo Histórico Diplomático, 2011, vol. 4, p. 301.

²⁶ “A México se le proscribió de la Sociedad de las Naciones; como una muda protesta contra una política norteamericana de persecución, renunció a concurrir a la Conferencia Interamericana de Chile; y alguna vez el secretario de Estado Kellogg declara públicamente que México se halla en el banquillo de los acusados por sus grandes crímenes internacionales”. Daniel Cosío Villegas, “México y Estados Unidos”, en *Ensayos y notas*, tomo 1, p. 201.

*Ezequiel Padilla, la Secretaría de Relaciones Exteriores
y el Departamento de Estado*

En octubre de 1944, el gobierno argentino solicitó a la Unión Panamericana que convocara a una reunión para discutir su situación en el hemisferio. El embajador de Estados Unidos en México, George Messersmith, y el Departamento de Estado, a través del subsecretario y antiguo embajador en Buenos Aires, Norman Armour, sugirieron al canciller mexicano que interviniera en la preparación de un acuerdo que normalizara la situación de Argentina en el sistema interamericano.²⁷ Así nació la idea de convocar a una conferencia interamericana para la discusión de los problemas de la posguerra.

En noviembre de 1944 el embajador Messersmith envió un memorándum secreto al Departamento de Estado en el que reportaba que “Por instrucciones específicas del Departamento de Estado [había transmitido] al secretario de Relaciones Exteriores mexicano información confidencial en relación con la solicitud de Argentina de que se convocara a una reunión de la Unión Panamericana”.²⁸ El gobierno estadounidense había rechazado esa solicitud con el argumento de que llevar la discusión del caso a una reunión de

²⁷ El embajador mexicano en Washington, Francisco Castillo Nájera, reportó al canciller Padilla, el 21 de agosto de 1944, una conversación con el subsecretario de Estado para Asuntos Latinoamericanos, Norman Armour. Éste, después de elogiar nuevamente su actuación (de Padilla), expresó la esperanza de que México “no desaprovecharía la oportunidad de hacer patente su reacción ante la falta de solidaridad que en momentos tan críticos caracteriza a los actos del Gobierno de Argentina en el terreno internacional”. Francisco Castillo Nájera al secretario Ezequiel Padilla, Legajo 925, número 215, Exp.73.0/311.3, Archivo Genaro Estrada, Secretaría de Relaciones Exteriores. En octubre, Argentina solicitó que se convocara a una reunión de la Unión Panamericana para discutir su situación internacional. El siguiente mes de diciembre, el encargado de negocios en Washington, Vicente Sánchez Gavito, informaba que Washington había depositado en el secretario Padilla la responsabilidad de la reincorporación de Argentina al sistema interamericano. Vicente Sánchez Gavito a Ezequiel Padilla, Telegrama 1062, 4 de diciembre de 1944, Legajo 925, núm. 215, Exp.73.0/311.3.

²⁸ From the Embassy at Mexico City, “Memorandum”, Enclosure to despatch núm. 3223, 3 de noviembre de 1944. MSS-0109_1639-00, George S. Messersmith Papers. URI <http://udspace.udel.edu/handle/>

embajadores latinoamericanos podía tener un efecto divisivo; en cambio, retomaba una sugerencia del canciller Padilla de organizar una reunión interamericana para “considerar” los problemas de la posguerra. El memorándum precisaba que la reunión debía celebrarse en la ciudad de México y estarían invitados sólo aquellos países que habían participado en el esfuerzo de la guerra, es decir, Argentina quedaba excluida. No obstante, añadía que “Si el ministro de Relaciones Exteriores lo consideraba pertinente”, podría recomendar que el último punto de la agenda fuera “la solicitud del régimen de Farrell de que se llevara a cabo una reunión para considerar la posición internacional de Argentina. Entonces se invitaría a un representante de ese régimen a que presentara su causa al final de la conferencia”.²⁹

Este documento contiene otras *sugerencias* también dirigidas al secretario de Relaciones Exteriores mexicano; muestra qué entendía Washington por colaboración con un *aliado* menor y hasta dónde había llegado la diplomacia de Padilla que en esos años conoció el sabor agridulce de una subordinación privilegiada. Su adhesión a la política de Estados Unidos desembocó en posturas francamente intervencionistas en relación con Argentina, que fueron juzgadas con severidad por otros gobiernos latinoamericanos y por la opinión pública mexicana.

El memorándum también revela que Estados Unidos no era por completo insensible ni indiferente a las actitudes de los latinoamericanos que deseaban que se le diera a Argentina, por lo menos, la oportunidad de defender públicamente sus posiciones. También deja ver, aunque en forma limitada, los recursos que utilizaba el Departamento de Estado para promover iniciativas que revestía con los colores de otras banderas. Por ejemplo, los diplomáticos estadounidenses elaboraban propuestas específicas que luego presentaba como propias algún embajador latinoamericano. Este alambicado proceso se consideraba necesario porque las iniciativas habrían despertado suspicacias si provenían de la representación estadounidense, mismas que se reducían si el presunto autor de la propuesta era un latinoamericano.

²⁹ *Loc. cit.*

Así, en este caso, a México se le propuso que promoviera la reunión interamericana como si fuera por iniciativa propia, y que invitara al representante argentino a defender su caso. Además, al recurrir a esta estratagema Estados Unidos no traicionaba su imagen de país todopoderoso, porque no transigía públicamente con un actor mucho más débil, y tampoco aparecía como el autor de las únicas iniciativas que se adoptaban, percepción que hubiera desacreditado el proceso de reorganización del sistema interamericano. Mostraba en cambio que tenía aliados, entre ellos un país grande e importante como México. Al aparecer a su lado, Washington también sugería que compartía los principios de autodeterminación y no intervención caros a la tradición de la política exterior mexicana.

El canciller Padilla hizo exactamente lo que se le propuso. Únicamente se adelantó e inició el proceso antes de lo acordado, sin prevenir a Messersmith ni advertirle que movilizaría el apoyo de Brasil, Cuba y Uruguay. De esa manera sólo dos días después de que el embajador sometió su memorándum al Departamento de Estado, la organización de la reunión interamericana estaba en marcha. La premura de Padilla quedó sin explicación.³⁰ Es probable que los motivos tuvieran que ver con la competencia por la candidatura presidencial del partido en el poder, que estaba por decidirse en esas fechas.

Desde la perspectiva del gobierno mexicano, la conferencia sería la culminación de cuatro años de su estrategia de apertura, y la ocasión para poner en juego los recursos que creía derivar de su nueva posición internacional: mostrar a Washington el liderazgo que ejercía en la región —y su utilidad—, y a los latinoamericanos la extraordinaria cordialidad de su relación con el país más poderoso del mundo. En realidad, en el desarrollo de la conferencia la diplomacia mexicana fue, como había sido en los cuatro años anteriores, según observan Ana Covarrubias y Guillermo Palacios, “la red de transmisión de la política estadounidense” en

³⁰ “Messersmith to Secretary of State”, Secret Telegram, núm. 1404, 8 de noviembre, 8 pm, 1944. George S. Messersmith Papers, MSS-0109-1644-00. URI <http://udspace.udel.edu/handle/>

América Latina, y prueba de que más que líder regional México había pasado de ser “neutralizador del expansionismo yanqui” a “poderoso coadyuvante” de esa política.³¹

Así, pese a las repetidas protestas del canciller Padilla en contrario, su política exterior –que era la del presidente Ávila Camacho–, fue percibida como “entreguismo”.

La Conferencia de Chapultepec y la colaboración Estados Unidos-México

El presidente Ávila Camacho inauguró la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz, en ceremonia solemne en la Cámara de Diputados la tarde del 21 de febrero de 1945. Estaban presentes diecinueve delegaciones; ausentes, Argentina y El Salvador, este último porque se había producido un golpe militar unos días antes en ese país. El programa de la Conferencia se organizó en tres grandes apartados: político-diplomático, estratégico-militar y económico. Los temas a discutir iban desde la apremiante necesidad de firmar un acuerdo de seguridad colectiva y crear un organismo militar que coordinara las acciones de los países del hemisferio, hasta el reconocimiento de gobiernos, la relación entre la organización regional y la organización universal cuya fundación se discutiría en el mes de abril en San Francisco, el derecho al voto para las mujeres, la cooperación económica y “el caso argentino”.

La organización de la reunión estuvo en manos de las delegaciones de Estados Unidos y de México, que trabajaron conjuntamente en la preparación de los documentos, el diseño de la agenda, la formulación de las resoluciones contenidas en la Declaración de México y en el Acta de Chapultepec. En los temas diplomáticos y políticos, esta colaboración fue mucho más allá de lo que suponen los preparativos de una reunión de esta naturaleza. Así, por ejemplo, a dos semanas de la inauguración, los funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores sometieron a la consideración de sus contrapartes estadounidenses borradores y

³¹ Palacios y Covarrubias, *op. cit.*, p. 314.

propuestas de resolución. Según el embajador Messersmith, los mexicanos querían “ajustar tanto como sea posible, su actitud a la nuestra en los principales temas que van a ser considerados”.³²

El día anterior a la inauguración de la Conferencia, el embajador Messersmith escribió al subsecretario Rockefeller: “Padilla (el canciller mexicano) siente que los mexicanos quieren mantener su pensamiento en la misma línea del nuestro, [...], incluso ha sugerido que quieren que sea, en la medida de lo posible, una guía, pues saben que nuestra posición (internacional) es la de mayor responsabilidad y que sin nosotros no puede hacerse nada”.³³ Insistía Messersmith en que Padilla pedía, al igual que el presidente de la República, orientación respecto a cuáles eran las posiciones de Washington, pues sólo entonces sabrían qué decir a los delegados de los demás países. “No quiero decir que Padilla y el gobierno mexicano van a seguir servilmente nuestras líneas de acción”,³⁴ pero como eran “realistas” y pragmáticos, sabían que el éxito de la conferencia dependía de Estados Unidos. Lo que no previó Messersmith fue la importancia que los delegados latinoamericanos atribuirían al “caso argentino” y la tozudez con que se aferraron al principio de la soberanía nacional.

Los desacuerdos entre Estados Unidos y la mayoría de los gobiernos latinoamericanos aparecieron desde los discursos de inauguración. La principal preocupación de los segundos era el futuro y temas de orden económico; en el corto plazo, la inflación, los recursos excedentarios, las exportaciones y las inversiones; y en el largo plazo, la industrialización. En cambio, el interés primordial del gobierno de Washington era terminar la guerra y afianzar el apoyo latinoamericano en ese propósito. Las diferencias fueron irreconciliables. Los latinoamericanos esperaban –y demandaron– un programa de cooperación económica que asegurara la continuidad de las transformaciones que la guerra había traído a sus economías; pero los estadounidenses, encabezados por el secretario de Estado,

³² FRUS, “The Ambassador in Mexico (Messersmith) to the Assistant Secretary of State”, *FRUS*, vol. IX, 1945, p. 85.

³³ FRUS, “El embajador (Messersmith) al subsecretario de Estado (Rockefeller), México, D. F., 7 de febrero de 1945”, *FRUS*, 1945, vol. IX, p. 89.

³⁴ *Ibid.*, p. 90.

Edward Stettinius, no se comprometieron con un programa de ayuda, ni siquiera con la más modesta medida de estabilización de las economías latinoamericanas amenazadas por la transición a la posguerra. Las delegaciones latinoamericanas se toparon con un muro infranqueable cuando se trató, por ejemplo, el subsidio a industrias nacionales o el mantenimiento de un sistema preferencial para sus exportaciones a Estados Unidos. En este capítulo no se llegó a ningún acuerdo sustantivo.

Pese a las diferencias, la conferencia adoptó el principio de seguridad colectiva que impulsaba la Delegación de Estados Unidos, y lo votó aun cuando muchos gobiernos latinoamericanos dudaran de la conveniencia de una disposición que podía ser utilizada contra Argentina. En este caso, nuevamente el canciller Padilla apoyó la política de Washington, pues él fue quien presentó la ponencia que proponía la creación de un organismo militar permanente que tendría a su disposición instrumentos “aéreos, navales y terrestres” para llevar a cabo acciones colectivas y obligatorias contra “cualquier país extracontinental o hemisférico que fuera una amenaza para la paz o la seguridad colectiva”, o para “extirpar focos de tendencia subversiva”. El Acta Final de la Conferencia planteaba: “Es indispensable la existencia de un organismo internacional permanente” formado por el Estado Mayor de cada uno de los países de la región, y preveía la firma de un tratado militar continental. Este tema sería resuelto en una nueva conferencia dedicada exclusivamente a precisar sus términos y condiciones, a celebrarse en la ciudad de Río de Janeiro. No obstante, no podría organizarse en tanto no se resolviera el “caso argentino”. Esta condición significó que la dicha conferencia se pospusiera hasta 1947.

Estados Unidos pudo movilizar el apoyo de los latinoamericanos a su iniciativa en materia de defensa militar; tanto así que todo el primer capítulo del Acta final de la Conferencia, que contiene doce Resoluciones, está dedicado a la defensa estratégica de la región, al organismo militar permanente, al control de armamentos o a la supresión de centros de infiltración y propaganda subversiva. El tema de la cooperación económica, en cambio, aparece en segundo lugar. La Conferencia ni siquiera tuvo que referirse a la Doctrina Monroe para que la reunión se acogiera a la democracia

como una amplia dimensión ideológica y como marco de referencia general, en tanto que identidad común de los países de la región. La Resolución 13 de la Declaración de México estipula: “Para nuestro régimen interior, reiteramos una vez más nuestra ferviente adhesión a los principios democráticos, bajo cuya inspiración hemos crecido y a cuyo abrigo nuestra evolución política y social seguirá desarrollándose en paz y seguridad”.³⁵ Pese a que el blanco de repudio inmediato eran Alemania y Japón, la denuncia del “nazifascismo” y de los totalitarismos era también una alusión, relativamente velada, al gobierno militar argentino. Por ejemplo, la Resolución número 14 del mismo documento afirma: “La existencia de sistemas políticos antidemocráticos en el Continente de América perjudica nuestro progreso y crea bases de penetración que amenazan desde afuera la seguridad americana”.³⁶

El hemisferio, fortaleza de la democracia

Desde las reuniones preparatorias, la delegación mexicana, y muy probablemente por instrucciones del propio Ávila Camacho, insistió en que la Conferencia debía ser una cruzada por la democracia, entendida básicamente como elecciones libres y competidas. Por ejemplo, en una de esas sesiones, el representante de la secretaría de Relaciones Exteriores de México propuso que la declaración final iniciara con una profesión de fe en la democracia como la “única base verdadera del bienestar y la dignidad del individuo”, y que fuera el lema de la asamblea.³⁷ Además insistió en que se incluyera un resolutivo dedicado a la educación en democracia y una declaración relativa a derechos humanos básicos.

³⁵ Secretaría de Relaciones Exteriores, Sección de Archivo General, *Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz*, “Declaración de México”, III/3421 (72) “945”/1.

³⁶ *Loc. cit.*

³⁷ FRUS, Political memorandum No.3 by Mr. William Sanders, a Technical Officer of the Delegation”. Conversation between Licenciado Pablo Campos Ortiz and Messrs. Bohan and Sanders, held at the ministry of Foreign Relations, February 1, 1945”. *FRUS, 1945*, vol. IX, p. 79.

México atribuía a este capítulo especial importancia, como lo demostró la ponencia que presentó sobre educación, titulada “La educación para el mantenimiento de la democracia y de la paz”, elaborada por el filósofo Samuel Ramos. El artículo 3.º constitucional, que establecía la educación socialista en México, había sido motivo de serios conflictos en México y una de las grandes preocupaciones del presidente Ávila Camacho, quien dio largos pasos para reformarla, como finalmente ocurrió en 1946. La ponencia que sobre el tema se presentó en Chapultepec enfatizaba el papel de la escuela en la formación de la conciencia ciudadana y “de los valores de la democracia, el amor a la libertad y la dignidad de la persona”. Todos los miembros de la Conferencia se comprometieron a inculcar en los niños el ideario democrático y a ejercer las “virtudes propias de la vida democrática”. Este planteamiento tenía para México un significado especial en vista de los combates que desde la Revolución habían librado la Iglesia y el Estado por el control de la educación.

La propuesta de que la conferencia fuera una cruzada democrática implicaba hacer de un régimen político en particular la condición central de pertenencia a la comunidad interamericana y, por consiguiente, un criterio de calificación de gobiernos que abría la puerta al intervencionismo. Ésta era la postura del propio presidente Ávila Camacho, como lo planteó el día de la inauguración de la Conferencia de Chapultepec. El discurso que pronunció en la ocasión revela por lo menos dos rupturas importantes con la política exterior de antes de la guerra: en primer lugar, se refirió siempre a “América” y a los “americanos”, sin distinguir a los latinoamericanos de Estados Unidos. Estas expresiones cobran su verdadero significado si tomamos en cuenta la oposición que planteaba la izquierda de la época entre los conceptos “sistema interamericano” y América Latina como diferentes e incluso contrapuestos a Estados Unidos.³⁸

³⁸ Por ejemplo, en abril de 1945 el embajador Messersmith comenta alarmado que el presidente Ávila Camacho estaba bajo fuertes presiones para abandonar la perspectiva interamericana y adoptar una visión latinoamericana que rompía con la unidad hemisférica como opuesta a la que perseguía Estados Unidos. “De George Messersmith a Edward R. Stettinius, Jr.”, 19 de abril de 1945, the papers of George Messersmith, mss-0109_1710-00 URI, <http://udspace.udel.edu>

En segundo lugar, impulsaba un régimen político en particular, como si se tratara de una norma universal, aplicable por encima de las fronteras nacionales.

Esta insistencia en que el hemisferio era una fortaleza democrática poco tenía que ver con la realidad. Para muchos de los latinoamericanos el compromiso con esos valores e instituciones había sido históricamente, en el mejor de los casos, una simulación. La identidad democrática que presuntamente compartían los países de la región no hubiera resistido el mínimo escrutinio en el caso, por ejemplo, de los regímenes de Anastasio Somoza en Nicaragua, Rafael Trujillo en República Dominicana y François Duvalier en Haití. Sin embargo, los asistentes a la reunión de Chapultepec estuvieron dispuestos a cerrar los ojos a la realidad dictatorial de varios regímenes latinoamericanos, tal vez porque no eran una anomalía.

La insistencia en el compromiso democrático cobra sentido si la leemos como la misión que el presidente Ávila Camacho había asumido en el hemisferio, y como una advertencia indirecta al gobierno argentino, al que Estados Unidos había calificado de “totalitario”. Sin embargo, la crítica no podía ser explícita porque hubiera suscitado el desacuerdo de los gobiernos latinoamericanos que veían en la soberanía nacional un valor superior a la democracia, conque rechazaban las sanciones que se aplicaban al régimen argentino.

Los documentos de la Conferencia sugieren que cuando los latinoamericanos en Chapultepec hablaban de gobiernos “totalitarios” pensaban en el régimen nazi o en la Unión Soviética, mientras que los estadounidenses se referían a los argentinos sin llamarlos por su nombre. Aunque los delegados no siempre eran conscientes de esta diferencia, el acentuado antisovietismo de los latinoamericanos sorprendió a los miembros de la Delegación de Estados Unidos, y sugiere que la Guerra Fría se inició en la región incluso antes que en Europa. Según un funcionario estadounidense: “Si la opinión de Padilla es representativa, entonces la importancia que le atribuyen a la declaración (de lealtad democrática) es tanta que imprime al aspecto ideológico de la conferencia la misma importancia que a los temas

económicos”.³⁹ Esta preocupación fue permanente; según otro de los delegados, William Duggan, todos los participantes en la conferencia coincidían en que había que bloquear la influencia soviética. El propósito era, según él, un “factor intangible” que nunca se hizo explícito, pero que fue determinante para obtener el apoyo de los latinoamericanos –sobre todo de los países más atrasados– a las posiciones estadounidenses.⁴⁰ Una posible interpretación del miedo a la influencia soviética que mostraban los gobiernos latinoamericanos remite a las tensiones que agitaban a sus sociedades y a la movilización política que en muchos casos desencadenó la guerra.

El “caso argentino”

Argentina fue el único país que no sucumbió al poderoso discurso del canciller mexicano que en la conferencia de Río de 1942 persuadió a la mayoría de los gobiernos latinoamericanos de apoyar la causa de Estados Unidos en la guerra.⁴¹ No renunció a su neutralidad y tampoco aplicó las medidas que Washington esperaba de sus aliados: no expulsó a los nazis que se habían refugiado en su territorio, no incautó sus bienes ni expropió sus tierras. Esta renuencia fue la causa enunciada de su exclusión de la Conferencia de Chapultepec y era, en apariencia, una consecuencia lógica del conflicto con Estados Unidos, el cual había calificado al gobierno

³⁹ FRUS, “Political Memorandum by Mr. William Sanders a Technical Officer of the Delegation”, February 2, 1945, *FRUS*, 1945, vol. IX.

⁴⁰ Citado en Connell-Smith, *op. cit.*, pp. 137-138.

⁴¹ Aparentemente la intervención del canciller mexicano en Río de Janeiro en 1942 fue una poderosa pieza oratoria que causó la admiración de todos los delegados. Al final de su vida, Ezequiel Padilla decía: “Mi participación en aquella Asamblea de cancilleres produjo un impacto decisivo e inolvidable. Todavía ahora (1965) recuerdan mis intervenciones en esa Asamblea cuando se pasa por Río de Janeiro o por algunos países de América del Sur”. Y más adelante añade como en un ensueño: “En todas partes encontré la aprobación, el aplauso, la admiración de las multitudes”. James y Edna Wilkie, *Frente a la Revolución mexicana, 17 protagonistas de la etapa constructiva*, 4 vols., México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2002, vol. 2, pp. 389-390.

argentino de fascista y había intentado forzarlo a cambiar su política mediante severas sanciones económicas. Para los argentinos, la neutralidad era una afirmación de independencia, una defensa de sus mercados internacionales y de lo que podía ser la base de un liderazgo regional. Esta última pretensión no era un secreto; era asimismo una de las razones de la hostilidad del Departamento de Estado.

El conflicto entre Estados Unidos y Argentina se había convertido en un foco de tensión en la región. Mantenía despierta la desconfianza de los latinoamericanos hacia la proclividad intervencionista de Washington, porque alimentaba la inquietud de que intentara nuevas acciones punitivas contra Argentina.⁴² En general, los gobiernos latinoamericanos trataban el tema con cautela porque les planteaba dilemas difíciles de resolver. ¿Cómo se podía defender a un régimen militar desde las trincheras de la democracia? El tema daba lugar a contradicciones y ambigüedades porque las críticas al régimen argentino podían interpretarse como apoyo al intervencionismo estadounidense; y su defensa implicaba complicidad con la antidemocracia. Sin embargo, no podían eludir el tema, el contexto internacional exigía en forma apremiante definiciones ideológicas. Además, justo en el momento en que se buscaba la unidad del hemisferio, se planteaban estos problemas esencialmente divisivos porque para muchos era irconciliable la defensa de la soberanía con la exigencia del exterior de que se estableciera un determinado régimen político.

Para ser readmitida en el sistema interamericano, Argentina debía cumplir con dos condiciones, ambas violatorias del principio de autodeterminación: en su política exterior tenía que declarar la guerra a Alemania y, en segundo lugar, tenía que restablecer el orden constitucional y llevar a cabo elecciones democráticas.⁴³

⁴² Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay se sentían en riesgo porque habían interrumpido relaciones con el Eje, pero no habían declarado la guerra.

⁴³ Mario Rapoport, "Argentina", en Bethell y Roxborough, *op. cit.*, pp. 92-119. En las negociaciones secretas que tuvieron lugar en Buenos Aires, a unos cuantos días de que se inaugurara la Conferencia, lo único que el coronel Perón no aceptó fue que la organización de las elecciones pasara a la Suprema Corte de Justicia. Carlos Escudé y Andrés Cisneros (dirs.), *Historia general de las relaciones*

El Departamento de Estado mantuvo su política de sanciones y de bloqueo a la incorporación de Argentina al sistema interamericano, contra la mejor opinión de la mayoría de los gobiernos latinoamericanos que consideraban que Washington no podía exigir a un gobierno soberano que modificara su política exterior.⁴⁴ También pensaban que era un error la exclusión del gobierno Farrell-Perón y una imposición de Washington que contradecía su misma propuesta de creación de una organización de iguales. Sin embargo, lo que no sabían los demás gobiernos latinoamericanos era que semanas antes de la inauguración de la Conferencia de Chapultepec el Departamento de Estado había enviado una misión secreta a Buenos Aires, que concluyó acuerdos con el coronel Perón; según los cuales, si Argentina se sumaba a las conclusiones de la Conferencia de Río de 1942, cesarían las medidas coercitivas que había impuesto Estados Unidos.⁴⁵

Tal y como lo había dispuesto el memorándum antes citado del Departamento de Estado a George Messersmith, los delegados a la Conferencia de Chapultepec escucharon al representante argentino, Adolfo N. Calvo, exponer las medidas que había adoptado su gobierno para responder a las demandas que se le habían hecho. No obstante, los delegados concluyeron que la Unión Panamericana: “Deplora que no hayan variado las circunstancias que excluyeron a Argentina, y formula votos para que [Argentina] pueda adherirse a principios y declaraciones que son fruto de la Conferencia de México”. Pese a la condena pública al régimen argentino, y según los términos de los acuerdos secretos de Buenos Aires,

exteriores de Argentina, Buenos Aires, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 2000.

⁴⁴ El Departamento de Estado sostenía que la política exterior no era parte de la soberanía nacional de los Estados en la medida en que involucraba los intereses de otros, como si esa política fuera por definición un asunto de competencia colectiva. En octubre de 1945, el subsecretario Dean Acheson llevó esta visión todavía más lejos cuando declaró ante el Congreso que “una rebelión o toma del poder organizada y auspiciada por una potencia extracontinental” sería considerada un ataque armado contra la seguridad colectiva. Citado en: Adolf Berle, *The Cold War in Latin America: The Brien MacMahon Lectures*, Storrs, The University of Connecticut, 23, 1961, p. 8.

⁴⁵ Escudé y Cisneros, *op. cit.*

el 31 de marzo de 1945 la Unión Panamericana aceptó la solicitud de adhesión de Argentina al Acta de Chapultepec, y el 19 de abril el gobierno estadounidense extendió el reconocimiento diplomático al gobierno Farrell-Perón y nombró embajador en Buenos Aires a Spruille Braden.⁴⁶ Esta designación aseguró la persistencia de las diferencias de opinión que el tema provocaba en el interior del Departamento de Estado.⁴⁷

La razón aparente de esta solución fue el cambio de la política de reconocimiento de gobiernos *de facto* de Estados Unidos, que se apresuró a aceptar el acceso del mariscal Tito al poder en Yugoslavia. De ser así, la solución a medias que fue el reconocimiento del gobierno argentino obedeció a la competencia soviético-americana, es decir, a una condición extracontinental que prefiguraba las disputas del mundo bipolar de la posguerra. El 30 de abril de 1945 se votó la admisión de Argentina a Naciones Unidas, pese a la oposición del delegado soviético, Vyacheslav Molotov, quien declaró que ni la política interna ni la política exterior de Argentina habían sido aprobadas por la nascente organización. En el contexto inmediato de San Francisco, esta decisión fue resultado de una intensa y compleja negociación en la que también intervino la Gran Bretaña; y se votó a cambio de

⁴⁶ Spruille Braden fue embajador en Argentina por unos cuantos meses; dejó el cargo en septiembre de 1945 porque fue nombrado subsecretario auxiliar de Estado encargado de los asuntos hispanoamericanos. Era reconocido como un diplomático impetuoso y agresivo. En 1953, en una entrevista que se llevó a cabo en el programa de Historia Oral de la Universidad de Columbia en Nueva York, Braden hace una afirmación que lo retrata de cuerpo entero y que permite imaginar la irritación que podía provocar en los gobiernos ante los cuales fue embajador. “Mi posición en mis embajadas (Colombia, Cuba y Argentina) era que yo era el embajador de Estados Unidos. Yo era el patrón y nada se iba a hacer en ese país que no hubiera yo aprobado antes. El Departamento de Estado nunca ha tomado esa posición”, 3 de noviembre de 1953, “The Reminiscences of Spruille Braden”, vol. VI, 2899. Oral History Research Office, Columbia University, Nueva York, 1959.

⁴⁷ Nelson Rockefeller, recién nombrado subsecretario para Asuntos Latinoamericanos insistió en poner fin a la “guerra” no declarada de Estados Unidos contra Argentina. Jesse H. Stiller, *Goerge S. Messersmith, Diplomat of Democracy*, Chapel Hill y Londres, The University of North Carolina Press, 1987, pp. 215-217.

que fueran admitidas con representación propia Bielorrusia y Ucrania.⁴⁸

El reconocimiento y el intercambio de embajadores no significó la reconciliación entre Argentina y Estados Unidos; más bien, se inició el periodo más difícil de esta relación, en buena medida porque Spruille Braden estaba decidido a impedir que el coronel Perón llegara al poder. Para efectos prácticos, una vez en Buenos Aires, el embajador se convirtió en el líder de la oposición anti-peronista.⁴⁹ Desde los primeros días de su gestión su intervención en los asuntos políticos locales fue franca y pública, ante el azoro de los demás representantes diplomáticos. La respuesta fue una vehemente reacción nacionalista que fortaleció la candidatura de Perón, en febrero de 1946, en una ola mayoritaria de rechazo al imperialismo y de orgullo herido, que se movilizó con el lema “Braden o Perón”, aun cuando el funcionario estadounidense había dejado la embajada en el mes de agosto anterior.

La confrontación disminuyó las posibilidades de que se firmara el acuerdo militar que el JCS consideraba urgente.⁵⁰ La conferencia en la que debía discutirse el tratado se pospuso varias veces porque Braden consideraba que no debía firmarse ningún acuerdo en tanto el gobierno argentino no cumpliera con los compromisos adquiridos en Chapultepec. El conflicto se prolongó hasta 1947, pero para la Doctrina Truman se había renunciado a toda ambición democratizadora, y la relación entre el gobierno militar argentino y Washington se había estabilizado.

⁴⁸ Ingresó con el apoyo de todos los gobiernos latinoamericanos y de Estados Unidos, cuyos delegados votaron “por solidaridad con las hermanas repúblicas”. Después de conferenciar con las delegaciones de Brasil, Chile y México, había “aceptado apoyar su deseo” de incorporar a Argentina. *Keesing's Records of World Events* (formerly Keesing's contemporary archives), volumen V, 1945, p. 7415, en <http://www.keesings.com> Fecha de acceso 30/11/2012.

⁴⁹ Braden tuvo un comportamiento inusitado. “Manifestaciones de mercenarios recorrían las calles bonaerenses con carteles difamatorios para Braden [...] A estas acusaciones Braden replicaba abierta y personalmente. Su costumbre era que se ponía ante el micrófono y hablaba al pueblo argentino con agresiva claridad”. “El libro azul”, *Tiempo*, vol. VIII, núm. 199, p. 14.

⁵⁰ Leandro Ariel Morgenfeld, “Del TIAR a la OEA: Argentina, Estados Unidos y el sistema interamericano”, *Confines*, 6/12 agosto-diciembre 2010, pp. 13-48.

El resultado de la diplomacia intervencionista de Braden no podía haber sido peor para Estados Unidos. Dean Acheson, subsecretario de Estado entre 1945 y 1948 y secretario de Estado de 1948 a 1952, en sus *Memorias* afirma que la elección de Perón debió haberle enseñado lo que el episodio de la invasión a Veracruz en 1914 le enseñó a Woodrow Wilson, que “los dictadores en América Latina y en cualquier otra parte no son derrocados porque se les niegue el reconocimiento diplomático, con dólares o con una severa condena. De hecho, ese tratamiento los convierte en héroes”.⁵¹

Contrariamente a sus intenciones originales, la nueva lectura de la Doctrina Monroe no mejoró las relaciones entre los países del hemisferio; “el caso argentino” nutrió la desconfianza y la contradicción con la *nueva política* hacia América Latina; en realidad estuvo a punto de provocar una severa crisis regional porque prometió una cooperación que los latinoamericanos creyeron que se habían ganado con el apoyo que habían brindado a Estados Unidos. De ahí la frustración que provocó la negativa de Washington a atender las demandas de asistencia económica de los latinoamericanos, pues consideró que era mucho más urgente la recuperación de Europa que el desarrollo de las economías latinoamericanas.⁵²

⁵¹ Dean Acheson, *Present at the Creation: My Years in the State Department*, Nueva York y Londres, W. W. Norton & Co., 1969, p. 187.

⁵² Las diferencias entre el Departamento de Estado y la mayoría de los gobiernos latinoamericanos en relación “al caso argentino” tampoco fueron superadas después del restablecimiento de relaciones entre Estados Unidos y el gobierno Farrell. En respuesta a un documento preparado por el Departamento de Estado sobre Argentina en octubre de 1945, el gobierno boliviano envió a los demás gobiernos de la región un documento de discusión que concluía en una defensa de Argentina. Distinguía entre “gobierno *de facto*” y “gobierno totalitario”: “No son regímenes totalitarios aquellos que, por razones de orden interno, se ven obligados a adoptar medidas represivas circunstanciales y momentáneas”, para rechazar versiones interesadas que alteraban la verdad “creyendo servir a la democracia”, y apelar a que toda investigación de los actos del gobierno argentino tendría que ceñirse a identificar las actividades alemanas en Argentina sin inmiscuirse en los asuntos internos de ese país.

La pérdida de identidad de la política exterior mexicana

El comportamiento de la diplomacia mexicana frente a los acontecimientos regionales en 1945 reforzó la interpretación de que su gobierno había dejado de ser un modelo de defensa de la soberanía nacional, de la autodeterminación y de la no intervención. En la sesión del 27 de febrero de la Conferencia de Chapultepec, el canciller Padilla aportó una prueba más del cambio en la política exterior cuando leyó ante los delegados la ponencia titulada “Proyecto de resolución de la Delegación de México sobre relaciones entre los gobiernos americanos con fundamento en la solidaridad de la democracia continental”.⁵³

Después de describir la experiencia histórica e institucional de la democracia en América Latina como una cadena de éxitos, declaraba que era “obligación ineludible” de los latinoamericanos “no limitar los efectos de su actuación a la sola órbita de sus manifestaciones internas”; y advertía –en alusión directa a Argentina– que los “gobiernos contrarios al espíritu democrático” se desvinculaban de la comunidad interamericana y creaban problemas internacionales. Para enfrentar el surgimiento de una coyuntura de este tipo, Padilla proponía un procedimiento en tres pasos: la “aceptación provisional” de todo nuevo gobierno por parte de los demás, que tendrían treinta días para evaluar “si [el gobierno en cuestión] se ha establecido sobre bases perjudiciales a la marcha democrática de las Américas”. Si acaso algún miembro de la comunidad emitiera “una opinión contraria”, habría una consulta “para lograr un acuerdo colectivo respecto a la suspensión o denegación del estatus internacional del nuevo Gobierno”. El mismo procedimiento se aplicaría en caso de que un gobierno hubiera modificado su política interna o “cuando existan grupos revolucionarios que [...] pretendan constituir su Gobierno”.

⁵³ Esta y todas las citas en este párrafo provienen de: “Proyecto de resolución de la delegación de México sobre relaciones entre los gobiernos americanos con fundamento en la solidaridad de la democracia continental”, *Diario de la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz*, 3ª sección, número 6, volumen 1, México, D. F., 27 de febrero de 1945.

Padilla sostenía que su propuesta era la fórmula política del principio de seguridad colectiva. Sin embargo, para muchos era inaceptable. Según Daniel Cosío Villegas,⁵⁴ estaba cargada de “monstruosidades” porque ignoraba la historia reciente de México, contrariaba su tradición diplomática y su “papel histórico [...] como intérprete y abanderado de los países hispanoamericanos”.⁵⁵ Señalaba que la Doctrina Estrada no había sido formulada para casos como el que representaba el régimen argentino, porque si se aceptaba la calificación de nazi que le había impuesto el presidente Roosevelt, entonces no había duda de que había que combatirlo. No obstante, si no era considerado nazi, entonces negarle el reconocimiento era violar la Doctrina Estrada. Este razonamiento aclara los términos del debate: el régimen antidemocrático no tenía cabida en el hemisferio. Un planteamiento de esta naturaleza ponía en aprietos a otros gobiernos de la región; entonces, ¿el desacuerdo básico era el alcance de la soberanía nacional o la validez del modelo democrático como fórmula de aplicación universal? De hecho, el gobierno mexicano era el único que se había sumado a la acusación de los estadounidenses de que el régimen militar argentino era nazi, mientras que la mayoría de los gobiernos latinoamericanos rechazaba la descalificación y trataba de defender el derecho de Argentina a una política exterior independiente.

Durante las reuniones preparatorias de la Conferencia de Chapultepec los delegados de Estados Unidos señalaron a la contraparte mexicana que la propuesta de Padilla de la intervención colectiva contradecía la Doctrina Estrada, que también enunciaba el documento. No obstante, el representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Alfonso García Robles, respondió que el protocolo de no intervención no excluía la intervención colectiva en defensa del interés general, que consistía en promover y apoyar la democracia en el hemisferio. La Doctrina Estrada –añadió– rechaza el uso del reconocimiento de gobiernos como un arma que utiliza de forma unilateral un gobierno en beneficio propio.⁵⁶

⁵⁴ Cosío Villegas, “La Conferencia de Chapultepec”, p. 109.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 108.

⁵⁶ Charles Bohlen y William Sanders, miembros de la delegación estadouni-

La ponencia intervencionista de Padilla provocó la indignación de otros miembros de la delegación mexicana. Así Ramón Beteta, subsecretario de Hacienda, presentó su renuncia al presidente Ávila Camacho con la advertencia de que “de admitirse [la propuesta de Padilla, viviríamos] continuamente bajo la amenaza de sufrir un vergonzoso proceso internacional”. Añadía que el proyecto presentado era un desprestigio para el gobierno y solicitaba que aceptase su renuncia en caso de que la ponencia no fuera retirada.⁵⁷ Este documento pone en evidencia el corazón del problema: la aguda tensión que puede provocar la contextualización internacional de un régimen político. Un asunto que estuvo en el centro de la política mundial a finales del siglo xx. Sin embargo, en 1945 la soberanía nacional se impuso la ponencia intervencionista de Ezequiel Padilla fue retirada con el argumento de que le faltaba elaboración. Sus implicaciones en términos del principio de no intervención eran tan evidentes que ni siquiera tuvo el apoyo de Estados Unidos porque despertó suspicacias que pusieron en peligro la incorporación al Acta final de la Conferencia del principio de seguridad colectiva, que era lo que realmente le interesaba al gobierno estadounidense.

En realidad, la propuesta del Canciller Padilla no tenía por qué provocar escándalo, dado que se trataba simplemente de incorporar a la nueva institucionalidad hemisférica un procedimiento que se aplicaba desde 1943. En diciembre de ese año, el gobierno mexicano había aprobado la Resolución XXII del Comité de Emergencia de la Defensa Política del Hemisferio de Montevideo, que

dense a la Conferencia de Chapultepec reportan una conversación con García Robles, que entonces era Director Auxiliar de Asuntos Políticos del Servicio Diplomático de la SRE: “García Robles no era muy claro, pero el razonamiento parece estar fundado en la siguiente premisa: el protocolo de no-intervención no excluye la intervención colectiva en el interés general que es promover y apoyar la forma democrática en las Américas; la Doctrina Estrada puede utilizarse con este propósito porque se separa del uso del reconocimiento como un arma unilateral a un interés nacional”. “Political Memorandum nr. 4 by Mr. William Sanders, a technical officer of the Delegation”, *FRUS*, vol., IX, *The Americas*, 1945, p. 94.

⁵⁷ “Ramón Beteta al General de División y Presidente de la República, Manuel Ávila Camacho”, 27 de febrero de 1945, Archivo Histórico de El Colegio de México, Fondo Ramón Beteta, Caja Lázaro Cardenas, expediente 173.

recomendaba suspender el reconocimiento de un nuevo gobierno constituido por la fuerza, antes de examinar las circunstancias bajo las cuales había llegado al poder. México aceptó participar en consultas cada vez que hubiera cambios violentos en algún país de la región. En virtud de este acuerdo, por ejemplo, pospuso el reconocimiento del gobierno argentino del general Farrell hasta abril de 1945, una vez que conoció el criterio de otros gobiernos al respecto; aplicó la misma regla en octubre de ese año a Venezuela, y en marzo y septiembre de 1946 a Haití y a Bolivia, respectivamente.⁵⁸ Sin embargo, el acuerdo se limitaba a los tiempos de guerra; la propuesta de Padilla en febrero de 1945 era integrarlo como mecanismo permanente del sistema interamericano.

Estos años fueron un periodo de turbulencia en las relaciones mexicano-argentinas, aun cuando las *Memorias* del embajador mexicano en Buenos Aires, Juan Manuel Álvarez del Castillo no hablen más que de armonía y amistad.⁵⁹ Fiel a la línea del Departamento de Estado, el gobierno mexicano modificó su política hacia Argentina y votó con Estados Unidos a favor de su ingreso, primero, al sistema interamericano y, unas semanas después, a la naciente organización de Naciones Unidas. Sin embargo, más allá de que el canciller Padilla mantuvo sus críticas al régimen argentino, incluso después de su reincorporación al mundo interamericano —como lo hizo el embajador Braden—, el diálogo entre los gobiernos

⁵⁸ Cuando México se adhirió a este acuerdo, el canciller Padilla envió el siguiente mensaje: “La actitud de México coincide con el espíritu de la recomendación mencionada. De allí que mi gobierno esté de acuerdo en participar en consultas e intercambios de información cada vez que se produzcan cambios violentos en gobiernos de cualquier República de este continente. Entiende mi gobierno que esta práctica se aplicará exclusivamente mientras dure el actual conflicto. Este sistema de consulta será más constructivo si se le rodea de garantías que eviten caer en un intervencionismo que vulneraría los principios definitivamente incorporados en el patrimonio jurídico del continente”. (Firma) Ezequiel Padilla. Citado en César Sepúlveda, “Las doctrinas de reconocimiento de gobiernos y su aplicación a la práctica”, *Boletín del Instituto de Derecho Comparado*, en <http://www.juridicas.UNAM.mx/publica/librev/rev/index.com/cont/16/dtr/dtr.pdf> Fecha de acceso: 15/02/2016.

⁵⁹ Juan Manuel Álvarez del Castillo, *Memorias*, edición privada, Guadalajara, Jalisco, 1960.

argentino y mexicano no podía ser fluido ni frecuente, dadas las marcadas diferencias ideológicas que los separaban, incluso desde antes de la llegada del general Farrell al poder.

El distanciamiento se explica primero por las divergencias de dos regímenes que se identificaban con corrientes ideológicas adversarias que se puede resumir en la oposición izquierda/derecha; en segundo lugar, a la colaboración mexicana con la política latinoamericana de Estados Unidos se sumaron las posiciones encontradas en relación con el régimen español, que era muy cercano al argentino, mientras que México ni siquiera reconocía al gobierno de Francisco Franco.⁶⁰ El contraste entre los dos países en ese respecto se acentuó cuando Buenos Aires encabezó la propuesta de ingreso de España a Naciones Unidas y se enfrentó a México, que había asumido el liderazgo del bloqueo a la entrada del régimen franquista al organismo internacional.⁶¹ Por lo demás, la estrecha cercanía del gobierno de Ávila Camacho a Washington repercutía de manera inevitable en su relación con Argentina, sobre todo porque, con el fin de promover la causa de los aliados en la región sudamericana, la diplomacia mexicana se acercó a los gobiernos de Chile, Paraguay y Uruguay. Estos movimientos no dejaban de causar irritación en Buenos Aires.⁶²

CHAPULTEPEC Y LAS FRACTURAS INTERNAS

Hubo muchas críticas a la actuación de México en la Conferencia de Chapultepec. Desde antes de la inauguración, el tratamiento que recibía el gobierno argentino había sacudido a la opinión pública mexicana: por una parte, la derecha representada por el PAN y sus líderes, Manuel Gómez Morín y Efraín González Luna, defendía el derecho de Argentina a declararse neutral, reivindicaba la realidad hispanoamericana contra la propuesta interamericana de Estados Unidos y se lamentaba del “desaire” que se le había hecho

⁶⁰ Zuleta, *op. cit.*, pp. 242-243.

⁶¹ *Ibid.*, p. 246.

⁶² *Ibid.*, p. 257.

al no invitarla. El semanario conservador *La Nación* afirmó que esa “descortesía” había agravado las divisiones en el interior del grupo latinoamericano y en el hemisferio en su conjunto; y reiteró la posición de la derecha mexicana de que hubiera sido mejor declararse neutral en esta guerra que nos era ajena, como lo había hecho España.⁶³ En enero de 1945 González Luna escribió “Ninguno de los instrumentos diplomáticos de solidaridad americana obliga a la República Argentina a declarar la guerra”.⁶⁴

En cambio, la izquierda encabezada por Vicente Lombardo Toledano expresaba su repudio al gobierno militar argentino en sorprendente coincidencia con el Departamento de Estado; incluso apoyaba el intervencionismo de Braden con el argumento de que nada justificaba que un país estuviera gobernado por una dictadura militar. Lombardo consideraba que el único logro de la conferencia había sido la división del hemisferio. El 23 de octubre de 1945, el editorial de *El Popular* afirmaba: “No cabe invocar la no-intervención como excusa para permitir la prolongación de regímenes totalitarios, porque si tal concepto prevaleciera, ninguno de los principios que consagran la libre determinación de los pueblos tendría eficacia y todos constituirían una burla incalificable a quienes lucharon y vivieron por ellos”.⁶⁵

Estas diferencias de opinión se reproducían en la delegación mexicana, pues no eran pocos los diplomáticos que desaprobaban la mancuerna que habían formado el canciller Padilla y el embajador Messersmith, y que se mantenían fieles a la política nacionalista del cardenismo. Por ejemplo, el embajador en Washington, Francisco Castillo Nájera, representaba la línea dura contra el gobierno militar argentino. El primer día de sesiones de la Conferencia intentó frenar la propuesta del delegado de Paraguay de escuchar al enviado del gobierno argentino y casi le arrebató la palabra para precisar: “Argentina no tiene derecho de invitar a una consulta ni

⁶³ Efraín González Luna, “Comedia y realidad de América”, *La Nación*, 13 de enero de 1945, número 170.

⁶⁴ *Loc. cit.*

⁶⁵ “La gestión diplomática de Braden”, Editorial, *El Popular*, 23 de octubre de 1945.

de concurrir a ella”.⁶⁶ Al igual que a otros diplomáticos, a Castillo Nájera le exasperaba la estrecha asociación del gobierno –y en particular del canciller Padilla– con las posiciones estadounidenses, y justificaba su intransigencia al respecto comparando el régimen argentino con la dictadura de Franco en España.⁶⁷

La Conferencia de San Francisco que se celebró en marzo-abril de 1945 para discutir la organización de Naciones Unidas puso al descubierto los costos para México de la alianza con Estados Unidos. El reportaje del joven periodista Fernando Benítez en la revista *Mañana* ofrece un recuento de las reacciones negativas que suscitó la notable coincidencia de las posturas mexicanas con las propuestas de la delegación estadounidense. Según él, la intervención de Padilla en relación con el caso argentino había sido “desafortunada”, porque había dado la impresión de seguir muy de cerca las inspiraciones de Estados Unidos.⁶⁸ Benítez añade: “Los brasileños decían que México defendía las posiciones de Estados Unidos con entusiasmo sospechoso”.⁶⁹

El regreso de Genaro Estrada

La Argentina siguió siendo un tema delicado para la diplomacia mexicana después de la renuncia de Padilla a la cancillería y de la

⁶⁶ Citado en “Chapultepec”, *La Nación*, 24 de febrero de 1945, año IV, núm. 176.

⁶⁷ La posición de México frente a Argentina no correspondía a su postura en relación con España, cuyo ingreso a Naciones Unidas, en cambio, bloqueó reiteradamente. Esta inconsistencia se explica porque en esos momentos el caso español tenía poca importancia para Estados Unidos. Casi no intervino en un debate sobre el tema que promovió Polonia con el apoyo de Francia, de manera que México pudo mantenerse intransigente frente a una dictadura que había llegado al poder mediante un golpe de Estado. El tema español no fue abordado porque Estados Unidos consideró que no era pertinente hablar de un país europeo en una discusión interamericana. En San Francisco la delegación estadounidense vio con malos ojos la inclusión del tema argentino en el debate, dado que se trataba de un asunto regional que debería tratarse a ese nivel, nada más.

⁶⁸ Fernando Benítez, “La opción de Padilla en la Conferencia de San Francisco”, *Mañana*, 30 de junio de 1945, número 96.

⁶⁹ *Loc. cit.*

elección de Perón. No obstante, aparecieron signos alentadores de que podría llegarse a un arreglo que estabilizara las relaciones con México. Entre septiembre de 1945 y febrero de 1946, el embajador mexicano en Buenos Aires, Álvarez del Castillo, reportó diferentes incidentes en los que recibió comentarios amigables de parte de altos funcionarios argentinos o del mismo Juan Domingo Perón.⁷⁰

El interés del presidente Ávila Camacho por el tema no deca-
yó, como lo indica el número de documentos que se elaboraron para “Acuerdo Presidencial” con base en los reportes de su emba-
jador en Buenos Aires. Entre estos gestos de buena voluntad que se dispensaban mutuamente, aparece una lista de votos argentinos en apoyo de candidaturas o propuestas mexicanas en distintos fo-
ros internacionales. En el curso de año y medio, entre septiembre de 1945 y diciembre de 1946, México recibió este apoyo al menos en siete instancias, entre ellas a la candidatura de Isidro Fabela a la Corte Internacional de Justicia, a un asiento en el Consejo Eco-
nómico y Social de las Naciones Unidas, y para formar parte del Consejo de la Organización Internacional del Trabajo.⁷¹ En este recorrido el embajador subraya las gestiones que hizo, por instruc-
ción expresa y directa del presidente Ávila Camacho, para que el presidente Perón recibiera al expresidente de Estados Unidos,

⁷⁰ Por ejemplo, el 9 de agosto de 1945, Álvarez del Castillo reporta que “el Vicepresidente Perón me expresó en forma cordial y categórica que el gobierno argentino se proponía seguir la trayectoria mexicana en la cuestión agraria”. “Del embajador Álvarez del Castillo al Secretario de Relaciones Exteriores y al Director General de Asuntos Políticos y del Servicio Diplomático”, Archivo Histórico Genaro Estrada, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 9 de agosto de 1945, 1.0 (82-0)45/4050-5; Argentina, Reporte 1945. En septiembre el canciller Juan Cooke “expresó su agradecimiento por el noble apoyo que México le impartió en momentos internacionales de mucha gravedad”. Archivo Histórico Genaro Estrada, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 11 de septiembre de 1945, 1.0 (82-0)45/4050-5.

⁷¹ Otros votos fueron: adhesión al aplazamiento de la conferencia en Londres sobre cooperación educativa y cultural; candidatura de México como miembro no permanente del Consejo de Seguridad; solidaridad en materia de asilo diplomático”. Informe General correspondiente a mayo de 1945 hasta el mes presente (septiembre de 1946)” Archivo Histórico Genaro Estrada, Secretaria de Relaciones Exteriores, 30 de septiembre de 1946, FII/510 (42-0) 46/4050

Herbert Hoover.⁷² Las gestiones de Álvarez del Castillo fueron exitosas, y en junio de 1946 este personaje llegó a Argentina en calidad de representante de la Agencia de Naciones Unidas para la Rehabilitación de Europa, UNRRA, para adquirir cereales para la Europa devastada de la posguerra.⁷³ Según el embajador Álvarez del Castillo, ese cometido fue un acto “de clásica mediación internacional”, el tipo de diplomacia que aspiraba a desplegar el gobierno mexicano en esa región.⁷⁴

En esos meses ocurrieron cambios importantes: primero, Ezequiel Padilla fue sustituido por Francisco Castillo Nájera, un diplomático de firme filiación cardenista, embajador en Washington durante la década anterior, que a duras penas ocultaba la antipatía que le inspiraban el antiguo canciller y su política. Luego, Argentina cumplió con las condiciones formales que se le habían impuesto en Chapultepec: el 27 de marzo de 1945 declaró la guerra a Japón y Alemania, y el 24 de febrero de 1946 la elección argentina se desarrolló, tal y como había sido programada, sin violencias ni contratiempos; eso sí, bajo estricta vigilancia del ejército.

En esas condiciones era previsible un cambio en la política mexicana hacia Argentina; sin embargo, no ocurrió de inmediato. Al inicio de su gestión al frente de la cancillería, Castillo Nájera se comprometió con el panamericanismo, al mismo tiempo que se refería con tibieza a la Doctrina Estrada, que, según declaró a la prensa en octubre de 1945 “tuvo su razón de ser antes de que el panamericanismo alcanzase la etapa que hoy atraviesa”.⁷⁵

⁷² Álvarez del Castillo, *op. cit.*, p. 448.

⁷³ El embajador Álvarez del Castillo escribió: “Por instrucciones directas del señor presidente de la República, General de División Manuel Ávila Camacho, transmitidas por esa superioridad, se llevó a cabo para preparar favorablemente el ánimo del señor presidente Perón acerca de la misión Hoover hasta alcanzar el categórico ofrecimiento de dicho gobernante de recibir, escuchar y prometer su eficaz ayuda al exmandatario, como en efecto ocurrió”. “Informe general correspondiente a mayo de 1945 hasta el momento presente (30 de septiembre de 1946) Archivo Histórico Genaro Estrada, Secretaría de Relaciones Exteriores, 30 de septiembre de 1946, FII/510 (82-0) 46/ 4050

⁷⁴ Álvarez del Castillo, *op. cit.*, p. 451.

⁷⁵ Citado en “Política y doctrina”, *Tiempo*, 5 de octubre de 1945, vol. VII, núm. 179, p. 6.

Es posible que lo precipitara el mismo Padilla, quien en sus discursos de campaña con frecuencia condenaba al régimen argentino. El embajador mexicano en Buenos Aires se vio forzado a deslindarse de las críticas de su antiguo jefe, y declaró a los periodistas que “Los cargos del señor ex Canciller Padilla son infundados y obedecen a táctica de objetivos electorales”.⁷⁶ A partir de entonces el gobierno mexicano fue más cauto hacia la política exterior estadounidense; gradualmente se distanció de los lineamientos de Washington.

Las cortesías argentinas sugieren que el ministerio de Exteriores, prevenido de la antipatía que el canciller mexicano le profesaba, se propuso aclarar la atmósfera en torno a la relación con México. Efectivamente, Castillo Nájera no se sintió comprometido con la continuidad de la política de Padilla, aunque bien advirtió Messersmith al Departamento de Estado: “En cuestiones de política exterior, la decisión final es siempre la del Presidente”.⁷⁷

Al paso de las semanas el tono del gobierno mexicano hacia Argentina fue otro. El cambio es patente incluso en los reportes de su embajada en Buenos Aires. En julio de 1945 Álvarez del Castillo afirmaba que las actividades del embajador Braden “esta[ban] inspiradas en una sana intención democrática”,⁷⁸ pero en febrero de 1946 concluye su informe mensual en los siguientes términos: “Sería injusto hacer responsables a los partidarios del coronel Perón por los actos de violencia que se han registrado contra sus contrincentes, ya que dichos actos han sido cometidos por la alianza nacionalista. Han sido denunciados por Perón mismo. Son nazis. Unos cuantos miles, pero sin escrúpulos”.⁷⁹

El subsecretario Spruille Braden, en cambio, mantenía la ofensiva antiperonista. Dos semanas antes de la elección presidencial argentina de febrero de 1946, se dio a conocer el *Blue Book*. Este

⁷⁶ *Ibid.*, p. 442.

⁷⁷ “From George Messersmith to Spruille Braden. Secret Letter, March 16, 1946”. mss- 0109_1775-00 George S. Messersmith papers. URI <http://udspace.udel.edu/>

⁷⁸ *Loc. cit.*

⁷⁹ “Informe Argentina”, Archivo Histórico Genaro Estrada, Secretaría de Relaciones Exteriores, 18 de febrero de 1946. 510/(82-0) 46/4050

folleto denunciaba la supuesta complicidad entre el gobierno argentino y grupos de nazis que habían encontrado protección en ese país.⁸⁰ Describía los vínculos entre ellos, las supuestas conspiraciones contra otros gobiernos latinoamericanos y la protección de criminales de guerra. El objetivo más o menos evidente del documento era probar que Argentina no había cumplido con los compromisos que había adquirido en Chapultepec, tal vez con el fin de emprender la primera *acción colectiva* del sistema interamericano.⁸¹

El 16 de marzo de 1946, Messersmith dirigió al subsecretario Braden una carta que reporta una larga y aparentemente agitada conversación con el presidente Ávila Camacho, cuyo tema central fue Argentina. En este caso la posición del mexicano fue inequívoca: si los votantes argentinos le habían dado el triunfo a Perón y no había bases para desafiar los resultados, lo mejor era reconocerlo. El argumento fundamental era la urgencia de frenar a la Unión Soviética, porque, según él, “No [había] duda que Rusia soviética planeaba establecer relaciones cercanas con Argentina y que [había] la posibilidad de que la oferta fuera aceptada”.⁸² La disyuntiva era aislar a Argentina o integrarla a América Latina, pero Ávila Camacho no veía más opción que la segunda porque, en su opinión, la primera sería equivalente a entregarla a la Unión Soviética o a Gran Bretaña.⁸³ El presidente mexicano insistía en que había que

⁸⁰ Argentina pretendía ejercer en el hemisferio un liderazgo alternativo al de Estados Unidos; por consiguiente, no abandonó del todo la confrontación con el *imperialismo yankee*, y fue reacia a cumplir los compromisos que había adquirido en Chapultepec. Esta actitud casi le cuesta la entrada a Naciones Unidas. Sin embargo, fue admitida, como se dijo antes, por razones geoestratégicas y por la urgencia de Estados Unidos de firmar un tratado de defensa hemisférica que, de hecho, nunca se concretó. Las tensiones entre Buenos Aires y Washington no desaparecieron, pese al reconocimiento diplomático, porque desde su primer día en la embajada Spruille Braden se comprometió con la caída del gobierno de los militares.

⁸¹ Robert H. Holden y Eric Zolov, *Latin America and the US. A Documentary History*, Nueva York, Oxford University Press, 2011, pp. 168-170. Según estos historiadores, es falsa la afirmación del *Blue Book* de que su contenido había sido debatido con los latinoamericanos.

⁸² “From George Messersmith to Spruille Braden. Secret Letter, March 16, 1946”, George S. Messersmith papers, mss 0109-1775-00 URI <http://udspace.udel.edu>

⁸³ *Loc. cit.*

incorporarla al conjunto interamericano antes de que entregara sus lealtades a alguna de las potencias extracontinentales. Además, añadió, entonces podría llevarse a cabo la conferencia de Río y concluir el tratado de defensa regional.⁸⁴

La posición de Ávila Camacho sorprendió a Messersmith, que no se esperaba semejante cuestionamiento de un presidente amigo. La entrevista fue difícil, incluso “dolorosa”, escribe, con la amargura de quien siente su confianza traicionada. Fue como si el trabajo de casi cuatro años que había dedicado a cultivar la buena voluntad del presidente mexicano se viniera abajo o hubiera sido inútil. No obstante, Ávila Camacho tampoco tenía alternativa; la negativa de los demás países latinoamericanos a sumarse a la política punitiva de Braden lo dejaba en la ingrata posición de aliado único de Estados Unidos en el Cono Sur, una región muy lejana. Además, si el Departamento de Estado planeaba estrenar el recurso a la seguridad colectiva en Argentina, esta asociación resultaba tremendamente costosa para México. Además, Messersmith no se percató de las implicaciones para la política interna mexicana de la defensa de Ávila Camacho de los resultados electorales argentinos, la cual podía ser una anticipación de su respuesta a un posible cuestionamiento similar a la elección mexicana de junio de 1946.

El gobierno mexicano también tenía que evaluar el impacto de los acontecimientos en Argentina sobre una opinión pública atenta a su papel de control, aunque carente de instrumentos para ejercerlo. La prensa mexicana la informaba puntualmente y fomentaba sus inquietudes; también especulaba acerca de las repercusiones del conflicto con Estados Unidos para el sistema interamericano que estaba en construcción.

La nueva posición del gobierno mexicano fue expuesta por el secretario Castillo Nájera el 21 de marzo de 1946, cuando a la pregunta de los periodistas a propósito de cuál sería la actitud de México en caso de que Perón ganara la elección, respondió sin titubeos y en contraste con su declaración de octubre anterior: “La calificación de las elecciones corresponde exclusivamente al pueblo argentino [...] No puede sino reconocerse la legalidad

⁸⁴ *Loc. cit.*

del gobierno argentino, y conforme a la Doctrina Estrada continuar con las relaciones existentes pues no hay motivo para interrumpirlas”.⁸⁵ El embajador Álvarez del Castillo reportó al presidente Ávila Camacho que los jefes de misión de las otras embajadas lo felicitaron calurosamente por esa declaración. El embajador dominicano, Max Henríquez Ureña, le dio un abrazo y le dijo “Una vez más, México actúa como el hermano-guía de los países latinoamericanos”.⁸⁶

Epílogo

A principios de abril, poco antes de que se declarara oficialmente el triunfo de Juan Domingo Perón, el Departamento de Estado hizo un último intento de presionar al gobierno mexicano para que apoyara el rechazo al resultado de la elección presidencial de febrero anterior. A propósito de unas declaraciones a la prensa del canciller Francisco Castillo Nájera, en las que hubo afirmado que el gobierno argentino no representaba una amenaza para la paz mundial, James Carrigan, funcionario del Departamento de Estado encargado de la sección mexicana, se presentó ante el embajador en Washington, Antonio Espinosa de los Monteros, para hacerle saber que el Departamento preparaba un comunicado que sostenía que el *Blue Book* probaba lo que había prometido probar. Asimismo, quería corregir la versión de los periodistas de la declaración del secretario Castillo Nájera.⁸⁷ El funcionario dio a leer al embajador

⁸⁵ “De Álvarez del Castillo al Secretario de Relaciones Exteriores y a la Dirección General de Asuntos Políticos y del Servicio Diplomático”, 22 de marzo de 1946, Archivo Histórico Genaro Estrada, Secretaría de Relaciones Exteriores, no.346 exp 82-0/510.

⁸⁶ *Loc. cit.*

⁸⁷ “Aparentemente sorprendido por declaraciones Ministro Castillo Nájera sobre libro azul norteamericano, Departamento de Estado prepara una declaración en la que niega su intención era probar que Argentina era una amenaza paz y seguridad. Dicha declaración Departamento de Estado subrayará el hecho de que nuestro secretario Relaciones no declaró que el libro azul haya dejado de probar ninguno de los puntos que pretendía probar”. Embamex a Secretaría de Relaciones Exteriores, Telegrama para cifrar, núm. 36, abril 3 de 1946. Archivo Genaro Estrada, SRE. Fondo Castillo Nájera, Cajas 5,8,9,10,14,21,24,32,33,34. Exp. 15-360 Exp. III/342(72)“945”/

mexicano la respuesta que había formulado, pues no quería excederse en relación con lo dicho por el secretario.⁸⁸ El embajador Espinosa de los Monteros escribió a Castillo Nájera: “Comprendí que hay deseo especial de que a la brevedad posible demos a la publicidad los puntos de vista de la secretaría, que ya conoce la cancillería americana y la han impresionado favorablemente”.⁸⁹

El canciller mexicano se entrevistó con el secretario Byrnes, pero sus conclusiones de la entrevista tienen un tono defensivo y cínico al mismo tiempo. Bolivia, Chile y Uruguay también rechazaron el *Blue Book*. Para entonces, el clima en el Departamento de Estado había cambiado. Los críticos de Braden, por ejemplo, Sumner Welles, exigían que se diera por terminada su política antiargentina, que tan cara había resultado a los intereses de Estados Unidos en la región. El corresponsal del *New York Times* en Montevideo, Frank L. Kluckhohn, observó atinadamente que la situación en el Cono Sur mucho tenía de fantástico: Estados Unidos, un país que acababa de ganar una guerra en dos frentes, que se había establecido como una potencia mundial, había perdido toda influencia en esa parte de América Latina.⁹⁰ La reacción de México era prueba de que también en el norte del hemisferio había llevado demasiado lejos su voluntad hegemónica. México, por su parte, también reaccionó a los acontecimientos como si de pronto se hubiera percatado de qué tan lejos había llegado la colaboración con Estados Unidos, y los costos que esa asociación podía tener para

⁸⁸ El 5 de abril de 1946, Castillo Nájera dirigió una carta al subsecretario Manuel Tello, en la que le informaba que se había entrevistado con el secretario de Estado, James Byrnes y que éste estaba “fundamentalmente” de acuerdo con sus declaraciones. En tono irónico narró que Byrnes “Pretendió” que el *Blue Book* no intentaba convencer a los gobiernos latinoamericanos de la necesidad o conveniencia de una ruptura con Argentina, sino que daba la información que había recogido el Departamento de Estado para que se normalizaran las relaciones entre la Casa Blanca y la Casa Rosada. Byrnes añadió que, como se lo había dicho a la prensa, Estados Unidos obraría “en todos los asuntos internacionales, pero particularmente en el caso de la Argentina, de acuerdo con la cancillería mexicana”.

⁸⁹ *Loc. cit.*

⁹⁰ Frank L. Kluckhohn, “Argentina Builds an Anti-US Bloc”, *The New York Times*, 24 de abril de 1946, p. 13.

su ya de por sí estrecha libertad de maniobra, y tratara de dar marcha atrás.

CONCLUSIONES

El paradigma dominante de la política exterior mexicana identifica un patrón de largo plazo que se sustenta en la defensa de dos principios fundamentales: la no intervención y la autodeterminación. Sin embargo, el episodio que aquí examino contradice el presupuesto de que esos principios han sido la constante del comportamiento de México en el exterior. Entre 1944 y 1946, el presidente Ávila Camacho y el canciller Ezequiel Padilla alinearon la política exterior a las posiciones de Washington; es decir, hicieron a un lado la no intervención para apoyar la política estadounidense hacia la Argentina peronista y, en la medida que apoyaron las exigencias del Departamento de Estado al gobierno argentino para que declarara la guerra a las potencias del Eje, violaron también el principio de autodeterminación.

La reorientación de la política exterior mexicana pudo haber obedecido a las aspiraciones presidenciales del canciller, quien pensó que el apoyo de Washington era un factor decisivo para la consecución de sus fines. No obstante, esta motivación es secundaria. Fue mucho más importante la creencia del presidente Ávila Camacho, el verdadero responsable de la política exterior, de que México podía ser un líder regional y compartir responsabilidades con Washington. Se fijó estos objetivos a partir de la evaluación que hizo de las condiciones internacionales del país y de sus propias convicciones.

El examen de este episodio invita a pensar la historia de la política exterior mexicana a partir de los cambios en el contexto a los cuales tenía que adaptarse cada gobierno. Esta perspectiva arroja una luz diferente sobre la interpretación del largo plazo de la acción de México en el exterior, mucho más pragmática y realista de lo que sostiene el paradigma dominante. La alianza estrecha que Manuel Ávila Camacho estableció entre su política exterior y la de Estados Unidos no fue una traición, sino el resultado de un

análisis –quizás equivocado– del momento y de la necesidad de ajustarse al orden internacional que empezaba a cobrar forma, que además dominaba una superpotencia que era su vecino inmediato.

La política intervencionista de Ávila Camacho nunca fue más allá de las declaraciones y la adhesión a las posiciones de Estados Unidos. Más que un proyecto acabado que fracasó, fue un intento de ajuste a las condiciones de la inmediata posguerra. En este periodo de transición, incluso los principales actores internacionales buscaban acomodarse al equilibrio inestable de la victoria de los aliados en Europa y de un nuevo orden internacional cuyos rasgos se adivinaban. Las relaciones interamericanas en esta etapa provocaron insatisfacción, frustración y amargura en todas las partes: Estados Unidos se topó con los límites de su hegemonía y los latinoamericanos con los límites de su soberanía.

La comunidad de Estados iguales e interdependientes que pretendía construir Estados Unidos era en realidad la exigencia de que el nuevo orden internacional reconociera que América Latina era su esfera de influencia. No podía ser de otra manera dada la asimetría entre Estados Unidos y sus vecinos latinoamericanos. No obstante, Washington se negaba a reconocer que la diferenciación de recursos entre los países conducía a la diferenciación de intereses.

Durante la Segunda Guerra Mundial México no tenía más opción que colaborar con Estados Unidos y sumarse a los aliados; sin embargo, visto a la distancia, el error del presidente Ávila Camacho fue que quiso prolongar esa relación en la posguerra, pero no pudo anticipar la rapidez con la que se extinguieron las condiciones excepcionales que había creado la guerra. En la batalla contra las potencias del Eje, Estados Unidos necesitaba todos los aliados que pudiera procurarse en el hemisferio, México en primer lugar. El presidente Ávila Camacho y su canciller, Ezequiel Padilla, vieron en esa oportunidad el espejismo de un liderazgo internacional que el Departamento de Estado les prometía. No sería necesariamente independiente; podría ejercerlo como un poder vicario, pero solamente si los demás países de la región lo aceptaban como tal. Esa fue la pieza faltante del rompecabezas.

BIBLIOGRAFÍA

- Acheson, Dean, *Present at the Creation, My Years in the State Department*, Nueva York y Londres, W. W. Norton & Co., 1969.
- Álvarez del Castillo, Juan Manuel, *Memorias*, edición privada, Guadalajara, 1960.
- Berle, Adolf, *The Cold War in Latin America, the Brien MacMahon Lectures*, Storrs, University of Connecticut, 1961.
- Bethell, Leslie y Ian Roxborough, "The Post-War Conjuncture in Latin America: Democracy, Labor and the Left", en Leslie Bethell e Ian Roxborough (eds.), *Latin America between the Second World War and the Cold War, 1944-1948*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, pp. 1-32.
- Cosío Villegas, Daniel, *Ensayos y notas*, 2 vols. México, Hermes, 1966.
- Escudé, Carlos y Andrés Cisneros (directores), *Historia General de las Relaciones Exteriores de Argentina*, Buenos Aires, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 2000.
- García, Alfonso, "Política internacional de México", en *Seis años de actividad nacional*, México, Secretaría de Gobernación, 1946, pp. 41-79.
- Gómez Robledo, Antonio, "La crisis del sistema interamericano I", *Foro Internacional*, vol. 3, núm. 1, pp. 24-61.
- Instituto de Capacitación Política, *Historia documental del Partido de la Revolución, 1938-1944*, 5 vols., México, Partido Revolucionario Institucional/Instituto de Capacitación Política (ICAP), 1982.
- Holden, Robert H. y Eric Zolov, *Latin America and the US. A Documentary History*, Nueva York, Oxford University Press, 2011.
- Josephson, Amelia, "Bad neighbor: U.S.-Argentine relations in the 1940's", tesis, Departamento de Historia, Universidad de Columbia, Nueva York, 2011.
- Leffler, Melvin, "The American Conception of National Security and the Beginnings of the Cold War 1945-1948", *The American Historical Review*, vol. 89, núm. 2, 1984, pp. 346-381.
- Loeza, Soledad, "La reforma política de Manuel Ávila Camacho", *Historia Mexicana*, vol. 63, núm.1, julio-septiembre 2013, pp. 251-358.
- López Contreras, Guillermo, "Cuando el mundo le dio la espalda a una democracia: La diplomacia mexicana ante la desaparición de

- Checoslovaquia, 1938-1940”, *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, vol. 39, núm. 1, enero-julio 2012, pp. 215-240.
- XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, (ed.), *Los presidentes de México ante la Nación. 1821-1966*, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1966, 5 volúmenes.
- Mateos, Abdón, “Tiempos de guerra, tiempos de desesperanza. La política de Ávila Camacho hacia España y el exilio republicano en México, 1940-1943”, *Historia Mexicana*, vol. 54, núm. 1, 2004, pp. 405-438.
- Meyer, Lorenzo, “México y la soberanía relativa. El vaivén de los alcances y los límites”, en Gustavo Vega Cánovas (ed.), *Alcances y límites de la política exterior de México ante el nuevo escenario internacional, Ensayos en honor de Mario Ojeda*, México, El Colegio de México, pp. 69-96.
- , *La marca del nacionalismo*, t. VI, *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, México, El Colegio de México, 2010.
- Morgenfeld, Leandro Ariel, “Del TIAR a la OEA: Argentina, Estados Unidos y el sistema interamericano”, *Confines*, 6/12, agosto-diciembre de 2010, pp. 13-48.
- Ojeda, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976.
- Padilla, Ezequiel, *Nuestra política internacional*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1945.
- Palacios, Guillermo y Ana Covarrubias, “América del Sur”, en Mercedes de Vega (coord.), *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010*, 4 vols., México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2011.
- Rapoport, Mario, “Argentina”, en Leslie Bethell y Ian Roxborough (eds.), *Latin America between the Second World War and the Cold War, 1944-1948*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- Schwartzberg, Steven, *Democracy and U.S. Policy in Latin America during the Truman Years*, Gainesville/Tallahassee/Tampa/Boca Raton/Pensacola, University Press of Florida, 2003.
- Seara Vázquez, Modesto, *Síntesis del Derecho Internacional Público*, en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/591/42.pdf>, consultado el 14 de febrero de 2016.
- Sepúlveda, César, “Las doctrinas de reconocimiento de gobiernos y su aplicación a la práctica”, *Boletín del Instituto de Derecho Comparado*, en

- <http://www.jurídicas.UNAM.mx/publica/librev/rev/index.com/cont/16/dtr/dtr.pdf> consultado el 15 de febrero de 2016.
- Smith, Gaddis, *The Last Years of the Monroe Doctrine, 1945-1993*, Nueva York, Hill and Wang, 1994.
- Stiller, Jesse H., *George S. Messersmith, Diplomat of Democracy*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1987.
- Torres, Blanca, *De la guerra al mundo bipolar*, t. VII, *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, México, El Colegio de México, 2010.
- Trask, Roger R., "Spruille Braden versus George Messersmith. World War Two, the Cold War, and Argentine Policy, 1945-1947", *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, vol. 26, num. 1, 1984, pp. 68-95.
- Wilkie, James y Edna Wilkie, *Frente a la Revolución mexicana, 17 protagonistas de la etapa constructiva*, 4 vols., México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2002.
- Zuleta, María Cecilia, *Los extremos de Hispanoamérica. Relaciones, conflictos y armonías entre México y el Cono sur, 1821-1990*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores/Dirección General del Acervo Histórico Diplomático, 2008.

Periódicos y revistas

- El Popular* (1945-1946)
La Nación (1945-1946)
Mañana (1945-1946)
The New York Times (1945-1946)
Tiempo (1945-1946)

Archivos

- Archivo General de la Nación (AGN)
Archivo Histórico Genaro Estrada, Secretaría de Relaciones Exteriores (AGE, SRE).
Archivo Histórico de El Colegio de México, Fondo Ramón Beteta.

Foreign Relations of the United States (FRUS).

National Archives and Records Administration (NARA) at College Park.

Oral History Collection, Biblioteca Butler, Universidad de Columbia, Nueva York.

George S. Messersmith Papers, en <http://www.lib.udel/spec/messersmith> Biblioteca de la Universidad de Delaware.