

# RESEÑAS

SOLEDAD LOAEZA, *A la sombra de la superpotencia. Tres presidentes mexicanos en la Guerra Fría, 1945-1958*, México, El Colegio de México, 2022, 470 pp.

MARTA TAWIL KURI  
*El Colegio de México*  
mtawil@colmex.mx

En estos tiempos de desinstitucionalización y de personalización de la política en México y otros países, y del marco de la creciente rivalidad entre China y Estados Unidos, la publicación del libro más reciente de Soledad Loaeza no podía llegar en mejor momento.

El acercamiento al proceso de consolidación del presidencialismo autoritario en México a partir de 1945, con todos los altibajos que registra la autora, ofrece suficiente evidencia para confirmar el postulado principal del libro, a saber: que el ascenso de Estados Unidos a la condición de superpotencia tras el fin de la Segunda Guerra Mundial dio forma al presidencialismo autoritario mexicano, contribuyó a definir el perfil de las instituciones, abrió oportunidades y fijó límites. Para ver de cerca los fundamentos del autoritarismo mexicano, la autora escoge episodios del proceso de su institucionalización durante la presidencia de quienes estuvieron a la cabeza de la etapa de la modernización del país: Manuel Ávila Camacho (1940-1946), Miguel Alemán (1946-1952) y Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958).

La forma precisa en que Loaeza va desarrollando su postulado principal deja claro cómo ocurrió la continuidad institucional de un autoritarismo que mantenía las apariencias de una democracia en construcción. Esto ya deja en claro que la prioridad que dio Estados Unidos y su Departamento

de Estado al orden interno de los países latinoamericanos obstaculizó cualquier intento de reforma política.

Frente a la discusión sobre el sistema político mexicano, la autora revisa los significados de algunos conceptos centrales con el fin de devolverles su rigurosidad y utilidad como categorías analíticas. Una es *autoritario*; este adjetivo, explica, no sirve como criterio de diferenciación entre presidentes porque el autoritarismo era de índole institucional más que personal. Otro concepto es el de *presidencialismo*, el cual se distingue de la institución presidencial.

Con este tipo de precisiones se estiman, desde la introducción, las aportaciones teóricas y empíricas principales de la obra. La estrategia metodológica corresponde al uso de herramientas y enfoques de la historia. En el recuento de las continuidades y discontinuidades que reconstruye la historia política, Loaeza también hace un rastreo de procesos: parte de la observación y del devenir de los acontecimientos, al tiempo que interroga su sustrato empírico, en este caso: *i*) el proceso por el cual decisiones, acciones y sucesos del exterior se infiltraron en los arreglos político institucionales internos; y *ii*) los mecanismos causales que articularon y direccionaron esta cadena de sucesos y de retroalimentaciones entre el interior y el exterior. Además, la investigación se desarrolla con base en metodologías mixtas para la recolección y el análisis de evidencia primaria y secundaria, como la investigación documental (p. ej., archivos históricos, discursos, hemerografía) y algunas entrevistas.

En segundo lugar, la revisión crítica que hace Loaeza del presidencialismo mexicano, como del acercamiento entre Estados Unidos y México, ofrece la oportunidad para contribuir en la discusión más amplia que existe en la disciplina de las relaciones internacionales, influida por las aportaciones de Theda Skocpol, Peter Gourevitch y Robert Putnam, sobre patrones de democratización, liberalización económica, elecciones y políticas de derechos humanos. A menudo se piensa en la presión internacional en términos de sus efectos para la socialización de los gobiernos a nuevas políticas y prácticas.

Sin embargo, la presión externa conduce no sólo a procesos de difusión y convergencia global de normas, sino también a la diferenciación entre países y la polarización dentro de ellos. Como cuenta la autora (p. 184), en México, las fuerzas políticas se reacomodaron a partir de la reproducción del conflicto ideológico bipolar en el ámbito interno. Así, por ejemplo, la campaña política de 1945-1946 fue una caja de resonancia del antagonismo soviético-americano: ésta dictó el destino de la coalición cardenista y de la recomposición de las izquierdas. O la invasión estadounidense de Guatemala en 1954, que destaca como un hecho que dividió, polarizó, y movilizó a la clase política y a la opinión pública en México. En algunos casos, el efecto de polarización es deliberado: como se lee en varios pasajes del libro, actores internacionales como Washington y Moscú brindan a sus aliados en México una variedad de formas de apoyo, que incluyen créditos, asistencia técnica en temas de seguridad o respaldo retórico. En otros casos, el efecto de polarización no es deliberado: los actores internacionales pueden terminar dividiendo a la población de un país a pesar de no ser su intención o no estar conscientes de ello. De entrada, la tensión internacional podía, por sí sola, fomentar el radicalismo político dados los problemas de desigualdad social en México.

Pero las presiones no son una fatalidad. Y Loeza muestra la capacidad de acción de los presidentes. En el libro desentraña y explica los mecanismos por los cuales la duplicidad o imprecisión de los gobiernos mexicanos exasperaba a los estadounidenses en temas como las izquierdas o el nacionalismo económico. Ésta es la tercera aportación principal que identifiqué de este libro: abona al debate central que caracteriza al subcampo del análisis de política exterior en la disciplina de las relaciones internacionales, el debate sobre la agencia y la estructura. La autora no mira al Estado mexicano, y de hecho tampoco al estadounidense, como una “caja negra”, sino como actores que abarcan los intereses de las elites públicas y privadas, y sus contextos estructurales. En el periodo de casi veinte años que recorre la obra, se observa

la adaptación de México a la situación de inseguridad básica que le imponía la vecindad con la superpotencia, para destacar que fue el resultado de decisiones deliberadas de la elite gobernante y los presidentes (pp. 39 y 40). La idea de contexto se desarrolla de una manera que amplía los conceptos clave de relaciones internacionales de entorno, oportunidad y voluntad. La interacción entre el actor y el contexto se puede conceptualizar como maniobra, así como un proceso mediante el cual el comportamiento agregado de las elites define las elecciones y los comportamientos a nivel estatal.

Así pues, queda claro que la elite gobernante mexicana no se rindió ante la imposición de Estados Unidos, sino que los presidentes manipularon el activo de la seguridad y estabilidad interna (o la continuidad del régimen) como un instrumento de credibilidad del Estado mexicano frente al exterior. En ese plano, la autora observa cómo las crisis económicas intervinieron para mejorar, o disminuir, la capacidad del presidente en turno para desarrollar y promulgar políticas, y cómo los juegos de posicionamiento ideológico se entrecruzaban con otras dinámicas, como las estrategias de integración económica internacional y la influencia de actores no estatales, principalmente la prensa, la iglesia y los empresarios. Al respecto se encuentran varios pasajes fascinantes, como aquel que refiere un “Crucigrama de influencias” (pp. 221-229) en los que sobresalen los juegos entre la prensa, el embajador de Estados Unidos Messersmith, Spruille Braden, Lombardo Toledano, el secretario Castillo Nájera y hasta el papa. En éste y otros pasajes similares destaca, además, la manera en que la autora echa mano de transiciones pertinentes que ayudan a atemperar lo intrincado de los temas, agendas y actores.

Al considerar de esa forma a los actores, el estudio restituye la racionalidad de las decisiones del jefe del Ejecutivo y la dimensión relativa de su poder. Con ello muestra igualmente el proceso de socialización de la elite política, así como de la construcción y subjetivación de su poder. Desde ese ángulo, también se aprecia en la obra el cuándo, cómo y por qué los secretarios de Relaciones Exteriores llegaron a desempeñar

un papel determinante o crucial, especialmente en algunas nutridas delegaciones que representaron a México en diversas negociaciones, pero también a través de la relación personal que tenían con el presidente.

En general, al hacer la revisión crítica de la bibliografía sobre el sistema político mexicano, Soledad Loaeza nos previene sobre la poca utilidad que tiene explicarlo a partir del individuo, o más precisamente, de una visión personalizada del poder. Nos invita más bien a identificar regularidades y patrones de comportamiento, para lo cual se requiere estimar el peso de las circunstancias específicas en las que cada presidente gobernó. Esa estrategia analítica, con todo, no excluye la importancia del individuo, su personalidad y su estilo particular de gobernar y recurrir a determinados instrumentos para adaptarse a ese contexto. Así, por ejemplo, Loaeza expone cómo Ruiz Cortines, a diferencia de Ávila Camacho y de Alemán, no veía en la política exterior un recurso de poder o un medio de engrandecimiento personal, por timidez o introversión. De esta forma, destacan en este tipo de pasajes las preferencias como motor, la personalidad como desventaja o virtud, según el caso. O sea, los rasgos personales no son excluidos como variables explicativas, sino que se integran al análisis como elementos que filtraban el contexto de tensiones que provocaba Estados Unidos en Latinoamérica.

En cuarto lugar, igualmente desde una perspectiva de la disciplina de las relaciones internacionales, la comprensión puntual del peso que tiene el exterior en el sistema político mexicano es también una manera de plantear otros dos temas: el tema de la implementación y el tema del aprendizaje en política exterior. En relación con este último, la estrategia metodológica de Loaeza muestra que la historia detona procesos de aprendizaje en las elites políticas y las sociedades. El estudio de las tres presidencias revela que el aprendizaje podía reforzar las creencias actuales de los responsables de tomar decisiones y, por lo tanto, inhibir el cambio de políticas. De la misma forma, los presidentes mexicanos y el régimen fueron desarrollado confianza, y tuvieron oportunidades de

aprender de políticas y expectativas nacionales e internacionales anteriores. En el proceso, el razonamiento analógico de los presidentes podría prescribir interpretaciones de sentido común del pasado. Pasajes sobre la suspicacia o susceptibilidad latinoamericana y mexicana ante Washington (como ocurrió en la conferencia de Caracas de 1954) son reveladores en ese sentido. Estos y otros enfoques cognitivos en el estudio de la política exterior se encuentran en el centro del vínculo, conceptual y práctico, entre liderazgo y política exterior.

Si bien las presiones sistémicas pueden, con el tiempo, reforzar o diluir los elementos vinculados tanto a la formación del Estado como a la afirmación de un sistema político, cuando la composición social de la elite no se transforma más que superficialmente, la formación del Estado crea un cierto *path dependence* que privilegia ciertas respuestas y políticas de poder e instrumentos sobre otros. Así, el estudio de Loaeza muestra cómo coyunturas de graves tensiones regionales e internacionales, lo que Paul Pierson y David Collier definen como “coyunturas críticas”, determinaban un conjunto de opciones de política interna y exterior disponibles para los presidentes; el resultado de las decisiones desencadenaba mecanismos de retroalimentación autorreforzantes. Por ejemplo: la entusiasta reacción del Departamento de Estado y del presidente Truman a la elección de Miguel Alemán, en 1946, nos dice la autora, arraigó en la elite mexicana la convicción de que procesos electorales organizados conforme a las reglas de la democracia liberal eran una condición de armonía en la relación bilateral. A lo largo de la obra, se observa cómo los actores cuentan con representaciones del escenario internacional que pueden resultar determinantes en la definición de sus opciones estratégicas, y que en gran medida están ligadas a una historia y cultura política.

En quinto y último lugar, la herencia puntual de esas décadas enseña que la autonomía es otro concepto importante para analizar las estrategias de la inserción internacional de México, su relación con el autoritarismo y el presidencialismo. La problematización del concepto de autonomía que

hace la autora es doble: autonomía de los presidentes frente a la sociedad y la institución presidencial, y autonomía como variable que depende de la capacidad del Estado de obtener beneficios (o reducir costos) a partir de su asociación con otros gobiernos en distintos temas. Se pueden ubicar, así, las menciones sobre la autonomía que hace Loaeza en las discusiones iniciadas por los autores Helio Jaguaribe (1979) y Juan Carlos Puig (1980) sobre la experiencia de la autonomía en Latinoamérica, que prosiguieron otros: Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian. Como forma de práctica política, la acción internacional autónoma es bastante diferente de la política de poder: la autonomía emerge como una posibilidad de autodeterminación en las áreas donde se expresan las interferencias económicas, políticas y culturales de las potencias hegemónicas. De esa manera, plantea la autora, entre México y Estados Unidos se formó un equilibrio de expectativas que le abrió al primero un margen de autonomía para el manejo de sus asuntos internos y de su política exterior, más amplio que del que pudieron disponer los demás países latinoamericanos. Pese a las presiones estadounidenses, México mantuvo, por ejemplo, su defensa del modelo de desarrollo económico, o su rechazo a la cooperación militar tal y como Washington la planteaba.

Un resultado claro de la obra de Soledad Loaeza es comprender que el autoritarismo fue una estrategia deliberada de defensa ante un vecino muy poderoso, y no sólo el resultado de las luchas de poder en el seno de la elite revolucionaria. El análisis es redondo. La secuencia argumental, la estrategia narrativa y estilística, ennoblecen en general la experiencia de la lectura y la reflexión. La evidencia empírica, la puntualización sobre la trama política y social, guían el texto de manera fluida.

Uno de los atributos más notables del libro es el empleo de un método que integra estudios de la historia, la ciencia política, como también de las relaciones internacionales. Aunque el enfoque se ciñe de forma predominante a las primeras dos disciplinas, resuena plenamente, como hemos

visto, con la investigación en la tercera. Asimismo, la temporalidad del estudio invita a subrayar tendencias que persisten más allá de alternancias políticas, en particular en sistemas presidenciales, en general, y en presidencialismos autoritarios, en particular. En ambos casos, esta lectura invita a mirarlos como resultado del cruce de las necesidades estratégicas de grandes potencias con la voluntad de las elites políticas de retener el poder.

En suma, el libro *A la sombra de la superpotencia. Tres presidentes mexicanos en la Guerra Fría, 1945-1958* anima a estudiantes e investigadores en ciencia política y relaciones internacionales, tanto como al público en general, a dejar de concebir la historia en términos de simples oposiciones, como capitalismo o socialismo, democracia o autoritarismo, y en su lugar percibir e interpretar los procesos históricos en toda la elegancia de su complejidad y sus matices. En el libro de Loeza, la historia de la afirmación del autoritarismo del sistema político mexicano emerge como un juego inestable de fuerzas, moldeado por dinámicas entre la institución presidencial, la elite y grupos subalternos, como por la dinámica de las relaciones interamericanas. La actualidad de esta obra es innegable: es la oportunidad de recordar que la diplomacia y la política exterior desempeñan un papel central en el mantenimiento y la transformación de las relaciones de poder en nuestros días.