



Michael Small, *The Forgotten Peace. Mediation at Niagara Falls, 1914*, Ottawa, University of Ottawa Press (Governance Series), 2009, 179 pp.

El libro de Michael Small, *The Forgotten Peace* o la paz olvidada, trasciende la historia de la Revolución mexicana para ofrecernos un cuadro muy completo de la política internacional que fue telón de fondo de un ejercicio de mediación en favor de la paz entre México y Estados Unidos. Tuvo lugar en las Cataratas del Niágara en Ontario, Canadá, y fue protagonizado por representantes de esos dos países y del grupo mediador conocido como ABC, Argentina, Brasil y Chile, con motivo de la ocupación del puerto de Veracruz por el ejército estadounidense en abril de 1914. Con la invasión del puerto, Estados Unidos pretendía alterar el curso de la Revolución mexicana, provocando la caída del gobierno usurpador de Victoriano Huerta, lo que puso al borde de la guerra a ambos países, justo cuando México estaba envuelto en una cruenta guerra civil.

El foco de atención y el eje del trabajo de investigación de Small ha sido describir lo que ocurrió durante la Conferencia Internacional de Paz celebrada en Canadá, entre mayo y junio de 1914, cuyo propósito fue encontrar una solución pacífica a la crisis desatada por la ocupación del puerto mexicano.

De acuerdo con el autor, la pertinencia de este estudio reside en el hecho de que en los trabajos publicados sobre la Revolución mexicana, las alusiones a esta conferencia han sido más

bien tangenciales —debido muy probablemente a que no impactó el curso del movimiento revolucionario— y, salvo escasas excepciones, no se le había prestado la atención que merece.* En contraste, *The Forgotten Peace* ofrece la primera descripción completa de la Conferencia, nunca antes publicada en América del Norte desde 1914. Se trata de un estudio de caso acerca de los límites de la mediación de un tercero como mecanismo para dirimir los conflictos internacionales y lograr la reconciliación entre Estados. Al mismo tiempo, la obra pone en la mesa de los debates contemporáneos el carácter ético de una intervención militar cuyo objetivo fue restablecer la democracia en una sociedad que se encontraba bajo un gobierno dictatorial.

Michael Small reconstruye, paso a paso, lo que ocurrió durante la conferencia, e incluso menciona lo que debió ocurrir para restablecer la paz, durante los poco más de treinta días que estuvieron reunidos los mediadores del ABC y los representantes de los gobiernos de Victoriano Huerta y Woodrow Wilson.

Small explica por qué se eligió a Canadá como sede de la Conferencia y el papel que este país desempeñó en su carácter neutral, un olvidado capítulo de sus relaciones con México que por primera vez se aborda. Asimismo, destaca que la mediación de 1914 sigue siendo el único ejercicio en pos de la paz que se ha realizado en suelo canadiense y en el que también se puso a prueba el incipiente movimiento panamericano y la diplomacia multilateral que buscaban la resolución pacífica de las controversias. Aun cuando la Conferencia fracasó en su intento por lograr la paz y la participación política de Canadá no fue signi-

* Una de ellas es el libro de Cristián Guerrero Yoacham, *Las Conferencias del Niagara Falls: la mediación de Argentina, Brasil y Chile en el conflicto entre Estados Unidos y México en 1914*, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello (Historia de las Relaciones Internacionales de Chile), 1966.

ficativa, pues se redujo a ser país anfitrión sin siquiera haber dado su aprobación oficial para ello, el hecho de que ocurriera en territorio canadiense obliga a considerarla como un acontecimiento sobresaliente de las relaciones con sus dos vecinos de Norteamérica. Sobre este punto, Small nos recuerda que Canadá aún no contaba con misiones diplomáticas y que sus intereses estaban representados por Gran Bretaña, a través del gobernador general con sede en Ottawa.

En *The Forgotten Peace*, Small ha sumado al rigor histórico la experiencia y la perspectiva analítica del diplomático. Así, ha reconstruido los acontecimientos a través de fuentes primarias, entre las que destacan la prensa y numerosos documentos del Departamento de Estado estadounidense, y los ha analizado desde el mirador de la diplomacia, bajo la premisa de que la política interna y la política externa de los países se condicionan recíprocamente, por lo que es ineludible explicar una en función de la otra; premisa que se torna en principio metodológico irrenunciable cuando la primera está marcada por una lucha armada en la que varios bandos se disputan el poder, como ocurría en México durante 1914.

Acorde con este enfoque analítico, Small ha revisado una amplia variedad de sucesos conexos. Ha abordado, tanto las negociaciones ocurridas en el marco de la conferencia de paz, como las condiciones políticas prevalecientes en el México de entonces. Considera también como una variable clave de su análisis el entorno internacional y expone las posturas de diversos países ante el gobierno de Huerta, pues mientras algunos habían asumido la neutralidad, otros habían secundado la postura de rechazo de Estados Unidos al dictador, como fue el caso del ABC. El autor apunta las reacciones de repudio que brotaron en diversos puntos de América Latina cuando se difundió la noticia de la ocupación de Veracruz, y analiza el papel de los actores políticos presentes y ausentes —como los constitucionalis-

tas— en la mesa de negociaciones, los objetivos que defendían, las alianzas que fraguaron y la trama de intereses en juego de países como Japón, Inglaterra y Alemania. Forman también parte del estudio las opiniones de varios periódicos estadounidenses que reaccionaron de distinta forma ante el fracaso de la mediación del ABC.

El desarrollo y el posterior desenlace de la Conferencia del Niágara se expone a lo largo de ocho capítulos que siguen dos hilos conductores y tienen como telón de fondo el desarrollo de la Revolución mexicana: la política exterior de Estados Unidos hacia México y las reacciones y posturas de los constitucionalistas encabezados por Venustiano Carranza, quienes, a pesar de no haber estado presentes en las negociaciones, o quizá por ello, determinaron su desenlace. El resto de los actores participantes jugaron, en última instancia, un papel secundario, incluidos los tres mediadores sudamericanos, entonces representantes de sus países en Washington (el embajador brasileño Domicio da Gama, el ministro argentino Rómulo S. Naón y el ministro chileno Eduardo Suárez Mujica).

Small expone los antecedentes y las causas de la ocupación del puerto de Veracruz por el ejército de Estados Unidos. Según explica, con esta intervención se buscaba debilitar al gobierno de Huerta y provocar su caída, bloqueando el suministro de armas. Wilson había decidido reconocer al gobierno mexicano sólo si Huerta renunciaba al cargo y se organizaba un gobierno interino que celebrara elecciones. El presidente estadounidense se había proclamado defensor de los gobiernos democráticos de América Latina y consideraba obligación de Estados Unidos garantizar la paz, el orden y el desarrollo en el continente americano, así como la vida y las propiedades de los extranjeros que residían en México, en medio de las turbulencias revolucionarias. Con el pretexto de que Huerta había violentado los derechos y la dignidad de Estados Unidos, Wilson logró la

autorización de la Cámara de Representantes para intervenir militarmente a México.

Al día siguiente de la ocupación del puerto, para sorpresa de todo el mundo, los gobiernos del ABC ofrecieron sus buenos oficios para fungir como mediadores y resolver el conflicto. Se sospechó entonces que la mediación era una maniobra de Estados Unidos; no obstante, las negociaciones iniciaron bajo los principios de las Conferencias de Paz de La Haya, celebradas en 1899 y 1907, y suscritas por los países latinoamericanos y Estados Unidos. De acuerdo con esos principios, los países firmantes se comprometían a recurrir a la mediación de potencias amigas, y no a las armas, en caso de que surgieran controversias o disputas entre ellos. Las partes en conflicto aceptaron la mediación y, de conformidad con las normas de La Haya, se declararían el cese de hostilidades.

Huerta y Wilson enviaron a sus representantes a negociar la paz junto con los delegados del ABC. Small apunta que los representantes de los tres países sudamericanos buscaban la oportunidad de ascender en su carrera diplomática, mientras que Argentina deseaba asumir el liderazgo en América del Sur como contrapeso a la influencia estadounidense. Sin embargo, los tres creían que con la mediación se podría perfilar un nuevo concepto de panamericanismo fundado en la intervención colectiva para la pacificación.

La propuesta inicial de la Conferencia era un reflejo de los objetivos de Estados Unidos, aunque añadía una condición para acordar la paz y la desocupación de Veracruz: descartar la posibilidad de que Venustiano Carranza o Francisco Villa fueran electos presidentes. Por su parte, el jefe del Ejército Constitucionalista resolvió no negociar con otros Estados los asuntos que sólo competían a México y calificó la ocupación de Veracruz como un atentado a la dignidad y la independencia de México.

Small explica con detalle los intereses que se pusieron en juego durante la Conferencia, así como la evolución de las posturas de los participantes y las reacciones de Carranza, cuyo ejército cada día ganaba nuevas posiciones, al grado de que el gobierno de Huerta prácticamente llegó derrotado a las negociaciones. Por tanto, los mediadores se enfrentaron a un problema que impidió el éxito de la mediación: los enviados de Huerta estaban ya del lado de los vencidos y los constitucionalistas no estaban presentes en la mesa de negociaciones.

Las conversaciones no avanzaron en el principal punto de interés de los constitucionalistas: la ocupación de Veracruz. El ABC propuso un plan para la salida del ejército estadounidense, que el gobierno de Wilson rechazó. Además, no se llegó a ningún acuerdo sobre los puntos originales de la mediación, por lo que los delegados concentraron su atención en el embargo de armas a México, pero sus propuestas no fueron tomadas en cuenta por el presidente de Estados Unidos.

Con objetivos ambiguos y sin acuerdos concretos, para el 15 de junio la Conferencia estaba en un punto muerto e incluso se propuso suspenderla. No obstante, Estados Unidos haría nuevos intentos para negociar con los constitucionalistas.

Después de varios ensayos, el 24 de junio los mediadores y las delegaciones de México y Estados Unidos aprobaron el texto de un protocolo que había sufrido varias modificaciones. No se hizo mención alguna a la ocupación de Veracruz y se pospuso toda discusión en torno al tema. El protocolo acordó el establecimiento de un gobierno provisional por acuerdo de los delegados de las partes beligerantes; Estados Unidos reconocería a ese gobierno y reanudaría sus relaciones diplomáticas con México. Por su parte, los gobiernos del ABC también extenderían su reconocimiento al gobierno provisional. Carranza consideró que la propuesta de los mediadores obligaría a modificar los términos del Plan de Guadalupe, para lo cual debía realizar

consultas con sus generales. Al conocerse la reacción de Carranza, la Conferencia entró en un receso indefinido.

Small explica la razón del fracaso de la Conferencia del Niágara: en realidad no fue una mediación entre Estados, sino entre dos facciones enfrentadas en una guerra civil, una de las cuales nunca estuvo dispuesta a sentarse en la mesa de negociación, pues tenía el triunfo en la mano. Si bien no impactó el curso de la Revolución mexicana, la mediación tiene hoy varios significados. Creó un precedente para la resolución de los conflictos interamericanos, pues como enfatiza el autor, en contadas ocasiones Estados Unidos ha permitido que terceros países medien en el conflicto con otra nación, lo que hace de la Conferencia un suceso excepcional. Además, las negociaciones ocurrieron en una época en la que los instrumentos jurídicos internacionales para la resolución pacífica de las controversias estaban en su infancia y con ello demuestran el valor de los mecanismos multilaterales para establecer reglas que favorezcan el éxito de este tipo de iniciativas. Por último, fue un acontecimiento de gran trascendencia política para Estados Unidos y América Latina ocurrido en Canadá, justo cuando este país estaba delineando su política exterior hacia los países del continente americano.

En suma, hoy contamos con un nuevo estudio que arroja luz sobre episodios cruciales de la Revolución mexicana y del contexto en que se desarrolló, así como sobre la política internacional de esa época. Pero más allá de las aportaciones de Small al conocimiento de la historia de todos los países que estuvieron involucrados en la Conferencia de Paz de 1914, los mexicanos podemos encontrar en su libro nuevas razones para fortalecer nuestros vínculos con Canadá, al descubrir que un hecho relevante de nuestra Revolución ocurrió en tierras canadienses.

Mercedes de Vega