

4
2 et.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

EL LEGADO Y LA HERENCIA DEL PRINCIPIO DE
NO INTERVENCION EN MEXICO

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES
P R E S E N T A :
J A I M E A L M O N T E B O R J A



MEXICO, D. F.

1997

**TESIS CON
FALLA DE ORICEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mis padres

Al Dr. Alejandro Sobarzo

A la maestra Lucía Irene Ruz S.

INDICE

	Páginas
INTRODUCCION	1
1.- EVOLUCION HISTORICA DEL PRINCIPIO DE NO INTERVENCION Y SU APLICACION EN LA CONFORMACION DEL ESTADO MEXICANO	
1.1. La intervención y el Principio de No Intervención	9
1.2. La conformación del Estado Mexicano y el Principio de No Intervención	23
1.3. Los primeros acercamientos con Estados Unidos	31
1.4. La Doctrina Monroe	37
2.- MEXICO FRENTE A LAS POTENCIAS (Finales del siglo XIX, Principios del Siglo XX)	
2.1. La Doctrina Juárez	46
2.2. Las grandes potencias y la protección de sus nacionales	57
2.3. La Cláusula Calvo, sus modalidades y su aplicación en México	66
2.4. La Doctrina Carranza	75
2.5. La Doctrina Estrada	79
3.- LA DEFENSA DEL PRINCIPIO DE NO INTERVENCION EN LOS PRINCIPALES FOROS MULTILATERALES	
3.1. La postura de México en la Sociedad de Naciones	87
3.2. La defensa mexicana del Principio de No Intervención en la OEA	94
3.3. La postura de México en la Organización de las Naciones Unidas	108
3.4. Variantes en la postura de México en foros multilaterales derivadas de los cambios en el ámbito interno e internacional	124

**4.- LA NO INTERVENCIÓN COMO PRINCIPIO DE LA
POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO ANTE LA
NUEVA AGENDA DE LAS NACIONES UNIDAS**

4.1. El contexto internacional en la llamada "posguerra fría"	143
4.2. El surgimiento del "derecho de injerencia"	151
4.3. La Nueva Agenda Internacional de la ONU	160
4.4. La ONU y el llamado "derecho de injerencia"	167
4.4. La posición mexicana frente al llamado "derecho de injerencia"	177
CONCLUSIONES	188
BIBLIOGRAFÍA	194
DOCUMENTOS	207

INTRODUCCION

INTRODUCCION

La historia del México independiente, al igual que la de todos los países de América Latina, no es más que la historia de divisiones internas e injerencias y presiones externas. No pocas veces se ha querido influir en el desarrollo de su sistema político o de su régimen económico. Su territorio fue mutilado y en no pocas ocasiones fue invadido por tropas extranjeras, unas veces de Europa y las más de Estados Unidos.

Por ello, la política exterior de México, como la de cualquier país que obtuvo su emancipación de una gran metrópoli, fue diseñada fundamentalmente para la defensa de los intereses nacionales internos. Se entiende, en consecuencia, que el fin último de esta política ha sido siempre la preservación y la afirmación de la soberanía nacional, entendida ésta, al principio, como la defensa de la integridad territorial y, más tarde, como sinónimo de autodeterminación y de no intervención.

Así pues, la intromisión de las grandes potencias en los asuntos internos de otras naciones, ha sido una herida permanente en el flanco de México, de los países de América Latina y de otras regiones, y ha dado lugar a una lucha conceptual muy intensa para erradicar esa detestable figura de las relaciones internacionales. Esta polémica se ha mantenido por largos años, sin que todavía haya sido resuelta en definitivo.

Al respecto, debemos recordar que ningún otro principio internacional ha echado raíces tan hondas en nuestra conciencia jurídica ni ha tenido mayor

importancia en México y en todo el Continente, como el de la no intervención. Corresponde a América Latina, y particularmente a México, el honor de haber encabezado la lucha contra la nociva práctica de la intervención, hasta lograr la plena incorporación del principio que la condena al Derecho Internacional y su reconocimiento como uno de los principios fundamentales de las relaciones entre los estados. Lo anterior ha llevado mucho tiempo y ha exigido una labor continua.

Sin embargo, mucho se han modificado las coordenadas que nos sirvieron de referencia durante casi 175 años de vida independiente. Durante el siglo XIX el mundo se caracterizó por la rivalidad de los imperialismos, y durante el siglo XX el orbe se escindió en grandes y discrepantes polos, hasta que la caída del Muro de Berlín simbolizó un cambio de tiempo histórico. En las postrimerías del siglo XX, y con el fin de la Guerra Fría, el sistema internacional transita hacia una nueva estructura mundial que actualmente se encuentra en proceso de definición. Ante tal coyuntura, las ideologías, normas y prácticas internacionales conocidas y establecidas hasta antes de los cambios espectaculares producidos en el último lustro, atraviesan por un reacomodo.

En el escenario y ambiente de la posguerra fría, la cuestión de la validez del Principio de No Intervención, como uno de los pilares del Derecho Internacional, ha generado una intensa discusión política a nivel internacional.

Contrariamente a lo que podría pensarse, lejos está todavía el momento en que podamos decir que la comunidad de naciones ha logrado la proscripción de los actos de intervención. Sin embargo, la intensificación de la globalización y la interdependencia están favoreciendo la conformación de un sistema internacional que tiende lentamente hacia la desaparición gradual del Estado cerrado en lo político, en favor de la internacionalización de los problemas domésticos, lo que presenta un contexto apropiado para aquéllos que manifiestan que la regla de la no intervención ya no responde a los hechos de la vida comunal internacional, y que incluso resulta un obstáculo para el desarrollo progresivo de la sociedad de estados. Esa posición, como veremos, parece estar encontrando cierta aceptación dentro de un grupo de miembros de la comunidad internacional.

Con base en lo anterior, el objetivo principal del presente trabajo es analizar el significado histórico del principio de no intervención en la conformación del Estado mexicano, su defensa en los principales foros multilaterales, así como demostrar la vigencia del mismo frente a las nuevas corrientes del Derecho Internacional, surgidas al amparo del actual contexto mundial, caracterizado por el surgimiento de nuevos centros financieros y comerciales, por una intensa competencia por los mercados, por nuevos mecanismos de integración regional, así como por el cuestionamiento de la validez de la estructura actual del Estado-nación y del concepto de soberanía.

Asimismo, se demostrará que el Principio de No Intervención ha constituido uno de los componentes tradicionales de la política exterior de México, toda vez que juega un papel fundamental en la integración y

consolidación del Estado mexicano, sobre todo si se atiende a la premisa de que es a partir de la experiencia de las intromisiones de las grandes potencias en los asuntos internos y externos de nuestro país, que México dá a través de su historia independiente, un decidido impulso a la defensa de esta máxima del Derecho Internacional, no sólo pugnando por su incorporación al Derecho positivo latinoamericano, sino ejerciendo también su defensa constante en los principales foros multilaterales.

Para tal fin, el presente trabajo se ha estructurado de la siguiente manera:

Un primer capítulo, cuyo objetivo es revisar la evolución histórica del binomio intervención/no intervención, desde la Antigüedad hasta el surgimiento del Estado moderno. Se realiza un análisis de las principales teorías que hicieron posible que la intervención fuera considerada más como un asunto de *Realpolitik* - es decir, como algo que las potencias simplemente llevaban a cabo atendiendo a su concepto de interés nacional basado en la teoría realista de poder-, que como uno de Derecho.

Al haber sido México objeto de una serie de intervenciones extranjeras, nada tiene de extraño que el principio destinado a garantizar su proscripción haya figurado siempre, desde los albores de la Independencia, entre los que más ha defendido. La conformación del Estado mexicano iría de la mano de una serie de amenazas provenientes principalmente del vecino del Norte quien, escudándose en los postulados del "destino manifiesto", donde

fundamentaba sus afanes expansionistas y cuya máxima expresión fue la Doctrina Monroe, permitiría alejar a las potencias europeas del Continente americano y mantener, durante un largo tiempo, sus dominios en la zona.

Con base en los elementos anteriores, se procedió en el capítulo 2 a evaluar la relación de México con las potencias de finales del siglo XIX y principios del siglo XX, las cuales pasaron de un expansionismo territorial a uno de tipo económico. En este contexto, la búsqueda de nuevas formas de intervención en los países débiles, con la intención de promover los intereses del Estado y de sus propios integrantes -ya fuera a través de la protección de sus nacionales o ejerciendo presiones a través de la práctica del reconocimiento de gobiernos- tuvo como respuesta el que nuestro país se adhiriera plenamente a los postulados de la cláusula Calvo, lo que permitió regular una parte de las relaciones del Estado mexicano con los extranjeros ubicados en su territorio. No es sino hasta la Revolución Mexicana cuando el concepto de no intervención se enriquece y se reafirma la doctrina internacional del país ejemplos de ello son la Doctrina Carranza y la Doctrina Estrada, que en esencia buscaban proteger el proyecto de nación emanado de la triunfante revolución y afianzar la soberanía de México.

Pero México, como veremos en el capítulo 3, no circunscribió la lucha por la soberanía al plano bilateral, sino que también la llevó a cabo en los principales foros multilaterales. Son de sobra conocidos los esfuerzos y el prestigio que obtuvo nuestro país como resultado de su actuación en la Sociedad de Naciones, por su tenaz lucha para preservar la endeble paz

mundial, lo que hizo que en ocasiones la presencia de México fuera una voz aislada y a veces la única que condenó firmemente las intervenciones de las potencias europeas. Singular mención merece la defensa hecha por México en el caso del derrocamiento del legítimo gobierno de España, hecho que indudablemente estuvo motivado por fuerzas externas.

En el plano regional, para demostrar la congruencia de la posición mexicana ante la OEA, es ya un lugar común que los analistas mencionen que nuestro país fue el único de los miembros del Organismo que defendió ininterrumpidamente el caso cubano. Sin embargo, hay muchos otros ejemplos, tal vez menos sonados, pero no por ello menos importantes, que refuerzan lo anteriormente dicho y que muestran los alcances reales de la defensa mexicana del principio de no intervención, como Guatemala en 1954, Cuba en 1960, Belice en 1961 y República Dominicana en 1965.

Por otra parte, la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) fue una nueva oportunidad para que México, junto con los demás países latinoamericanos, logran introducir en el artículo 2, párrafo 7, con la aceptación de los 51 países firmantes de la Carta, un precepto que confirma categóricamente el principio de la no intervención en lo que se refiere a la Organización, así como que impulsara una serie de resoluciones que enumeramos y analizamos en el capítulo tercero.

Sin embargo, en los últimos años hemos presenciado un debate acerca de si la tradición que caracterizaba a la política exterior mexicana ha sido modificada como resultado de las nuevas exigencias internacionales, o como

resultado de la necesidad de vincular a la economía mexicana con los centros de producción mundial, acorde con las necesidades financieras del actual modelo económico.

Con los elementos teóricos, históricos y jurídicos proporcionados en los tres primeros capítulos de esta tesis, damos paso a un capítulo 4, el cual está dedicado a estudiar el nuevo contexto internacional y la discusión que se ha dado acerca de la crisis por la que atraviesa la estructura tradicional del Estado-nación y el concepto de soberanía, en el marco de las exigencias de la nueva realidad internacional.

Se tratará de demostrar que el derecho de injerencia, a pesar de no existir jurídicamente, es una práctica que tiende a ser aceptada por un cierto grupo de países de la comunidad internacional, y que consiste en intervenir en los asuntos internos de los Estados, sin el previo consentimiento de éstos, con la supuesta finalidad de mitigar el sufrimiento de una población causado por la presencia de problemas que hoy en día se consideran de interés global. De esta manera, se hace un estudio sobre la cuestión humanitaria, así como de otros ámbitos relacionados con las nuevas amenazas para la paz y la seguridad internacionales, como son el deterioro del medio ambiente y la existencia de regímenes no democráticos, entre otros.

Posteriormente, y con la finalidad de llevar a cabo una reflexión acerca de los retos para nuestro país frente al llamado "derecho de injerencia", el último subapartado del capítulo cuarto pretende destacar la fortaleza del

marco normativo para la conducción de la política exterior mexicana frente al denominado Nuevo Orden Internacional, que ha generado una corriente de opinión que busca socavar la soberanía de los Estados, motivando la acción individual y colectiva, para desactivar supuestos problemas que pudieran amenazar la paz y la seguridad internacionales.

Finalmente se presentan las conclusiones derivadas de este trabajo de investigación, así como la bibliografía, hemerografía y documentos que sirvieron como fuentes para su realización.

CAPITULO UNO

CAPITULO UNO

I.- Evolución histórica del Principio de No Intervención y su aplicación en la conformación del Estado Mexicano

1.1 La intervención y el Principio de No Intervención

Señala Modesto Seara Vázquez, en su texto de Derecho Internacional, que la intervención es "el acto por el cual un Estado, mediante la presión política o la fuerza, obliga o trata de obligar a otro Estado a conducirse en determinado sentido en sus actividades internas o externas".¹

Para el jurista César Sepúlveda, aunque resulta una labor difícil proporcionar las notas características de la intervención, puesto que la considera elusiva, "podría indicarse que consiste en la interferencia dictatorial no consentida de uno o varios Estados en los asuntos domésticos o externos de otro, que menoscaba la soberanía o la independencia de esa comunidad política autónoma".²

La práctica ha señalado diferentes tipos de intervención que, si bien tienen importancia desde el punto de vista de la sistemática para el estudio de esta institución, no ofrecen sin embargo diferencias fundamentales en lo que se refiere a su fundamentación y sus efectos. Así, Seara Vázquez distingue la intervención directa y la indirecta; la militar, la diplomática y la política; la interna y la externa; la individual y la colectiva; la intervención por causa de

¹.- Seara Vázquez, Modesto. *Derecho Internacional Público*. Edit. Porrúa. México, 1988, pág. 374.

².- Sepúlveda, Cesar. "La no intervención como norma legal internacional. Sus alcances". En: *7 Principios básicos de la política exterior de México*. Partido Revolucionario Institucional. 1993, pág. 18.

humanidad; la intervención por propaganda; la intervención por democracia; la intervención por reconocimiento o no reconocimiento de gobiernos, etcétera.³

Por su parte, el maestro Sepúlveda, al agregar datos para identificar mejor la intervención, apunta que "la intervención puede tener lugar empleando la fuerza o medios no violentos; puede ejercerse directa o indirectamente, por ejemplo, a través de otro Estado, o bien, en forma abierta o clandestina. La intervención puede ocurrir respecto de la jurisdicción de un Estado sobre su territorio, sus ciudadanos, su derecho para decidir libremente sus asuntos internos, o en lo que se refiere a la conducción de sus relaciones exteriores."⁴

Lo cierto es que, desde que aparece en la comunidad internacional, la intervención siempre ha tenido pretensiones de legal o permisible; en otras palabras, en cada ocasión se han aducido argumentos para justificarla.

La consideración anterior nos lleva a preguntarnos cómo surge el concepto de la intervención y su correlativo, el Principio de No Intervención, cuáles transformaciones han sufrido, así como a examinar las distintas doctrinas y las diferentes opiniones de algunos de los más renombrados tratadistas de Derecho Internacional, al respecto.

³.- Senra Vázquez, Modesto. *Op. cit.*, pág. 376.

⁴.- Sepúlveda, César. *Op. cit.*, pág. 18.

Las relaciones de las potencias entre sí las determina un juego de fuerzas raciales, geográficas, económicas, culturales, etcétera, que anudan los hilos del acontecer político de cada Estado y determinan la conducta de las agrupaciones. Las relaciones entre los estados de la antigüedad nacieron de la fuerza militar ejercitada en beligerancia para subyugar a los vecinos y defenderse de las poblaciones bárbaras que los acechaban.⁵

La hegemonía de Roma se impone por la fuerza y la negociación diplomática conducidas con asombroso realismo para provocar la rivalidad entre los pueblos débiles y usufructuarla en su servicio. “Declara la guerra, suscribe tratados de paz, envía y recibe embajadores, cumple o viola sus compromisos, destruye el espíritu localista con la fuerte sugestión de sus instituciones y de sus leyes, opone a la concepción helénica de democracia y libertades individuales un ideal de dominación universal basado en la autoridad absoluta de su poder cosmopolita, y concluye por someter a sus propios aliados erigiéndose en Estado único”.⁶ Su *pax*, su idioma, su derecho, su régimen administrativo y municipal, arraigaron vigorosamente en las provincias conquistadas.

La disgregación de la sociedad romana y la constitución de una nueva etapa llamada “la anarquía medioeval”, no fueron propicias a las relaciones

⁵.- En la culta Grecia privaba este criterio a pesar de que fueron los helénicos los primeros en considerar al Estado como una institución humana, no divina; no obstante lo cual la nación helénica tenía a los extranjeros como bárbaros y los contaba como enemigos, reduciéndolos a la esclavitud cuando traspasaban sus fronteras o cuando eran vencidos en una contienda bélica.

Fabela, Isidro. Intervención. UNAM, México, 1959., pág. 8.

⁶.- Moreno Quintana, L. M. y Bollini Shaw, C.M. Derecho Internacional Público, Buenos Aires, pág. 39.

entre los Estados.⁷ Es preciso recordar que una vez quebrada la unidad europea, centenares de pueblos se entregaron con avidez a afianzar o recuperar su libertad por el impulso de su propia dinámica, antes que por el de una sola fuerza organizada.⁸ La supuesta anarquía feudal no fue sino una vasta ausencia de poder general, situación que generó una serie de conflictos regionales.

Estos conflictos echaron los cimientos de los Estados europeos, y a la par que trabajaban su organización interna, paralelamente despejaban el camino de sus relaciones en el orden internacional. Pero la política exterior de las nacientes monarquías se vio cruzada por la hegemonía mundial del Sacro Imperio Romano.⁹

En el decurso de la lucha entre el pontificado y el imperio, comienza el derrumbe de la nobleza feudal, ya agotada por las guerras religiosas, y se agranda el poder de los monarcas apoyados por las clases medias. Se constituyen las nacionalidades y el poder de la Iglesia se confirma en toda

⁷.- En un principio, Roma se relaciona con los Estados vecinos en un plano de igualdad; en los tratados posteriores se añaden ciertas cláusulas, de donde se deriva una especie de vasallaje para exaltar y reconocer la posición suprema de Roma. En la Edad Media, época conocida como la edad de la anarquía organizada, la Iglesia, más poderosa que el Estado en la mayor parte del período medieval, consideró a cada nación como una unidad separada e independiente. La doctrina de los Estados soberanos que cundió en esta época se vio mermada por la pugna entre la Iglesia y el Estado; por la complicación y desorganización del sistema político del feudalismo; por la independencia local y multiforme de los principados y ciudades libres; el ensueño de la unidad universal, entre otros.

En Gettel, R.G. *Historia de las Ideas Políticas*, Edit. Nacional, México, 1988, pág. 244.

⁸.- De ahí que para la mentalidad del hombre medioeval la guerra haya sido un derecho común nacido de su concepción mística del honor caballeresco y de la necesidad de defender su tierra.

⁹.- El conflicto de siglos que por la supremacía universal sobrevino entre la potestad secular y la eclesiástica, tiene su expresión anecdótica en estas palabras del Papa al Emperador: "Existen dos sistemas bajo los cuales se gobierna el mundo: la autoridad sagrada de los sacerdotes y el poder de los reyes. La responsabilidad mayor reside en los sacerdotes que han de responder ante el Señor, aun por los reyes, el día del juicio final". *Ibid.*, Pág. 182.

Europa. En el espacio de tres siglos, que pueden situarse en el fin de la sociedad medioeval y el comienzo de la moderna. Las negociaciones de Westfalia cierran el período de las guerras religiosas.¹⁰

De aquí en adelante el ajedrez de los estadistas europeos concentra exclusivamente su juego en acrecentar los territorios. Se disciplinan ejércitos, se practica la neutralidad armada, se analiza el derecho de intervenir como prevención para restablecer el equilibrio, se dictan y observan leyes reglamentarias de la guerra naval y se debate la doctrina de la libertad de los mares.

La aceptación completa de una comunidad de Estados encuentra su culminación, pues, en la Paz de Westfalia, corolario de la Guerra de Treinta Años. Entre 1618 y 1648 prácticamente todos los Estados europeos participan en esta guerra originada, entre otras muchas causas, por las tendencias expansivas y ambiciosas de los poderes estatales nacionales recientemente

¹⁰ - Se conoce con el nombre de "Guerra de los Treinta Años" a una sucesión de luchas que se verificaron en Europa de 1618 a 1648 y que enfrentaron al emperador y los príncipes católicos alemanes, apoyados por España, con los príncipes protestantes, sostenidos principalmente por Francia y Suecia. La guerra terminó con los Tratados de Westfalia, y se produjo la paz de Westfalia en 1648, por la que se redujo el poder del emperador a sus dominios austríacos y estabilizó las zonas católicas y protestantes de Alemania; Francia y Suecia obtuvieron algunos territorios.

Desde el punto de vista internacional se les han señalado enormes efectos a dichos tratados:

- Representa el primer intento de reestructurar la política europea sobre la base del equilibrio entre las diversas naciones;

- Es el primer ensayo de carácter general para dotar a los Estados europeos de una organización jurídico-internacional;

Los escritores del siglo XIX consideran a la paz de Westfalia como punto de partida del Derecho Internacional en virtud de que los Estados europeos adquieren conciencia de su personalidad, con independencia del emperador y la Santa Sede; además de que se plasma el principio de igualdad jurídica de los Estados.

En: Arellano García, Carlos. *Derecho Internacional Público*. Volumen I, Edit. Porrúa, México, 1983, pág. 48-49.

afirmados, envuelto todo ello en la problemática religiosa de la reforma protestante y su enfrentamiento con el catolicismo.

La Paz de Westfalia significará un relativo y temporal equilibrio entre las naciones europeas; producto de ello es el reconocimiento recíproco de fronteras, con la correspondiente extensión de cada uno de los Estados de la época. Se configura así el mapa europeo, ascendiente directo del actual.

En el mismo Tratado de Osnabruck, uno de los tres acuerdos que integran la Paz de Westfalia, se encuentra una de las manifestaciones del reconocimiento de la igualdad de los Estados germanos, miembros del Sacro Imperio. De la misma manera, se reconocía la igualdad de los Estados cristianos que no eran parte del Imperio. En los hechos, la nuevas monarquías nacionales, Francia, Inglaterra, España, Portugal y Suecia, mucho antes de la Paz de Westfalia, rendían nula obediencia al Imperio.¹¹

En este contexto ubicamos el inicio de la discusión acerca del Principio¹² de No Intervención, el cual ha sufrido lentas, pero profundas transformaciones debido, primero, al adelanto progresivo de la civilización de los pueblos, que después de vivir en constantes guerras entraron a una relativa vida pacífica en las relaciones internacionales, las cuales dieron nacimiento al Derecho de Gentes; y segundo, al respeto cada día mayor que

¹¹.- Díaz, Luis Miguel. "La igualdad jurídica como principio de la política exterior mexicana". En: 7 Principios básicos de la política exterior de México. *Op. cit.*, pág. 57.

¹².- Norma no legal supletoria de ella y constituida por doctrina o aforismos que gozan de aceptación general y constante de Jurisconsultos y tribunales. *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, Tomo II. Madrid, 1992.

los Estados deben tener, y la mayor parte de ellos tienen, por la autonomía interna y la independencia externa de los demás.

La intervención declara o presupone negar la soberanía del Estado deliberadamente agredido por hábiles artificios diplomáticos, o por la exhortación armada del Estado o de los Estados interventores. Su mera posibilidad comporta una exigente imagen de violencia física o moral, capaz de asumir las formas más disímiles para aniquilar una resistencia, para inmiscuirse por la fuerza en la constitución o gobierno del Estado intervenido, para desautorizar algunas acciones de su política exterior o imponerle una alianza, para socavar una discordia o provocarla.

La intervención, como práctica inveterada de siglos, "ha llevado a las grandes potencias a intervenir sistemáticamente en los asuntos de las pequeñas, invocando un supuesto derecho, cuando no un deber de intervención."¹³

La intervención, en general, es una práctica potenciada por factores políticos y económicos. Cuando las grandes potencias imperialistas apelan a este recurso, crean en el Estado intervenido una relación de preeminencia y subordinación inadmisibles. La concepción de una jerarquía preponderante entre Estados destruye el supuesto de la igualdad jurídica; es pues, su negación.

¹³.- Moreno Quintana, *Op. cit.*, pág. 127.

El Principio de No Intervención nace junto con el Derecho Internacional en el siglo XVII, cuando Hugo Groccio, uno de los juristas que más influyó en los partidarios del derecho natural,¹⁴ publicó su libro *Le Droit de la Guerre et de la Paix*. De hecho, como lo hace notar Isidro Fabela, Groccio "fue el primer tratadista que se opuso a la intervención de un Estado en otro. El derecho de intervención para mantener el equilibrio de las potencias estaba generalmente reconocido por todos los Estados de Europa a fines del siglo XVII y Groccio niega ese derecho de intervención a menos que no estuviese ligado a algún motivo justo de guerras."¹⁵

Sin embargo, sería Christian Wolff, el primero entre los autores clásicos, quien en forma absoluta y con toda claridad acepta el Principio de No Intervención. Este autor, que más tarde tendría gran influencia entre sus colegas, estima que "inmiscuirse en los asuntos internos de otros Estados, en cualquier forma que sea, es oponerse a la libertad natural de la nación, la cual es, en su ejercicio, independiente de la voluntad de las otras. Los Estados que así obran sólo lo hacen por el derecho del más fuerte."¹⁶

¹⁴.- Groccio afirmaba que "al establecer el derecho natural basado en un derecho que podía ser reconocido por todos los pueblos (y que se convertiría en Derecho Internacional) que ese derecho había sido dictado por la razón, y que era independientemente no sólo de la voluntad de Dios sino también de su misma existencia". Es decir, un derecho que tenía como fuente de validez exclusivamente su conformidad con la razón humana. Además de Hobbes y Pufendorf, quienes aportaron las ideas de igualdad natural y de estado de naturaleza. Los juristas partidarios del derecho natural concebían el derecho como un cuerpo de normas inherentes a la naturaleza del hombre y del universo, discernibles mediante el uso de la "recta razón". Por ello, la mayoría de los defensores de esta corriente consideran al principio de no intervención como un "dictado de la recta razón", que resulta de la natural independencia de los Estados.

¹⁵.- Fabela, Isidro. *Op. cit.*, pág. 14.

¹⁶.- *Ibid.*, pág. 15.

Wolff consideraba a las naciones como personas libres individuales que viven en estado de naturaleza, condición en la que, igual que los individuos, sólo se reglan por el derecho natural. Según esa ley inmutable y necesaria, las naciones tenían obligaciones perfectas consigo mismas e imperfectas con otras naciones y de tales deberes resultan derechos naturales imprescriptibles.

Para Wolff, por naturaleza, todas las naciones son iguales entre sí, pues considera a las naciones como las personas libres que viven en estado de naturaleza, lo que lo lleva a concluir que como por naturaleza todos los hombres son iguales, también por naturaleza todas las naciones son iguales.¹⁷ Por lo tanto, "como por naturaleza, ninguna nación tiene derecho a acto alguno que pertenezca al ejercicio de la soberanía de otra nación (...) ningún gobernante de un Estado tiene el derecho de interferir en el gobierno de otro, pues la soberanía, tal como existe en un pueblo u originalmente en una nación, es absoluta".¹⁸

En virtud de que la soberanía sería un principio originalmente surgido del dominio político y su acento ético lo obtiene del deber entre Estados de respetar el espacio de jurisdicción correspondiente a cada comunidad, la soberanía, en efecto, es el contrario por antonomasia de la interferencia política de un Estado en los asuntos de otro.

No obstante la afirmación anterior, Wolff sostuvo que "en el Estado supremo, todas las naciones tienen el derecho de ejercer coerción sobre cada nación si alguna no quiere cumplir su obligación o si se muestra negligente en ello",¹⁹ lo que nos lleva a la conclusión de que lo dicho por Wolff contradice una norma absoluta de no intervención, pues autoriza la intervención colectiva para imponer el cumplimiento de niveles mínimos de comportamiento de conducta humana.

¹⁷ - Vincent, R.J. *No Intervención y Orden Internacional*. Ediciones Marymar, Princeton, Nueva Jersey, pág. 35.

¹⁸ - *Ibid.*, pág. 36.

¹⁹ - *Ibid.*, pág. 34.

En ese tiempo podemos localizar una importante corriente de juristas que refutan las opiniones de los partidarios del derecho natural. Los juristas pertenecientes a la corriente "positivista" se distinguieron por su búsqueda común de normas de Derecho Internacional en la práctica real de los Estados. Por ello, procuraron establecer las normas del Derecho Internacional (concebido como una moral positiva internacional) mediante la observación de su práctica real por los Estados.²⁰

Durante el siglo XVIII varios fueron los juristas que defendieron el llamado "derecho de intervención" y varios también los que pugnaron por desechar esa práctica de las relaciones internacionales. Por ejemplo, entre los juristas franceses de esa época resalta la posición de Henry Bonfils, para quien "hablar de un derecho de intervención para reivindicarlo o para condenarlo, es abusar del término Derecho. (...) no hay ni puede haber derecho de intervención puesto que no hay derecho contra el Derecho",²¹ ya que la soberanía de los Estados es un principio esencial del Derecho de Gentes.

También destacan las posiciones de Cobden, Mill, Kant y Mazzini, quienes dirigieron primordialmente hacia la política exterior británica sus ideas sobre la intervención. Si bien estos juristas afirman la necesidad de que los Estados observen el Principio de No Intervención para asegurar la paz

²⁰.- Dentro de esta corriente destacan James Kent y Henry Wheaton, Robert Phillimore y W.H. Hall, quienes procuraron esencialmente descubrir los principios del Derecho Internacional en la práctica real de los Estados.

²¹.- Fabela, Isidro., *Op. cit.*, pág. 19.

entre ellos, sostienen que no es ésta la única condición que debe cumplirse para lograr dicho fin.²²

Cobden aspiró a que el Principio de No Intervención fuese generalmente reconocido como norma de conducta internacional. Este jurista inglés fue, entre los estudiosos del siglo XIX, quien más lejos llevó la defensa de la no intervención, al afirmar que el respeto a la norma de la no intervención era condición necesaria, si no suficiente, para la paz internacional.²³

John Stuart Mill, preocupado por la posibilidad de que con sus palabras Inglaterra diese una falsa imagen de los verdaderos motivos de su política exterior, y de que con los hechos violara los principios habituales de dicha política, procuró esclarecer las razones por las que consideró justificable intervenir en los asuntos de otros países. Puesto que la política británica era considerada en otros países como mera pantalla de su propia expansión y los actos de Gran Bretaña no siempre parecían ceñirse a los principios que profesaba, Mill consideró apropiado concebir toda la doctrina de la interferencia como un problema moral. De esta manera, no obstante la posición de Mill respecto al Principio de No Intervención, al reclamar que

²² - Para un amplio análisis de las ideas de estos juristas se recomienda ver a: Vincent, R.J. *No Intervención y Orden Internacional*. Ediciones Marymar, Princeton, Nueva Jersey, 1973.

²³ - En 1858, en una carta a un amigo, Cobden escribió:
"Interpreta usted bien mis puntos de vista cuando dice que me opongo a toda intervención armada en los asuntos de otros países. Estoy en contra de toda interferencia por el gobierno de un país en las cuestiones de otra nación, aun si sólo se trata de una persuasión moral. Pero voy más allá aun: repudio la formación en Inglaterra de toda sociedad u organización que tenga por objeto interferir en los asuntos internos de otro país".
Vincent, *Op. cit.*, pág. 53.

éste tenía que ser respetado por todos los gobiernos, agregó que “la intervención para imponer el cumplimiento de la no intervención siempre es legítima, siempre moral, aunque no siempre sea prudente.”²⁴

Immanuel Kant, por su parte, dice al respecto: “Ningún Estado interferirá por la fuerza en la constitución o el gobierno de otro Estado”. Sostiene que el cumplimiento de ese principio es una condición indispensable para el mantenimiento de la paz entre las naciones.²⁵

Finalmente, de este grupo de juristas, el italiano Giuseppe Mazzini considera que la doctrina de no intervención es una mera consigna que disfraza las maquinaciones de las grandes potencias. Para Manzini, el principio había cumplido una doble función: “en primer término, fue una útil y justa protesta contra el ansia de conquista y el apetito de guerra, que había caracterizado hasta entonces la actividad europea; segundo, el principio representaba el mejor medio elaborado hasta entonces por los gobiernos para evitar conflictos entre ellos.”²⁶

Sin embargo, así como varios juristas europeos del siglo XIX condenaron la intervención, otros reconocieron que ésta puede practicarse en algunas excepciones. Por ejemplo, destacan los siguientes casos:

²⁴ - *Ibid.*, pág. 61.

²⁵ - *Ibid.*, pág. 63.

²⁶ - Según Manzini, dos condiciones distintas debían cumplirse para que el principio de no intervención se convirtiera en regla de conducta aceptable entre las naciones. Ante todo, la norma debía recibir adhesión absoluta, y la segunda condición era que el principio se aplicara entre naciones.
Ibid., pág. 65.

- Cuando un Estado amenaza la paz y seguridad de otro,²⁷
- Cuando se trate de la conservación del equilibrio de poderes,
- Cuando se trate de proteger los intereses económicos de sus nacionales fincados en el extranjero,
- Cuando se trate de proteger a sus nacionales en el extranjero,
- Para obligar a un Estado el cumplimiento de un tratado,
- En casos de legítima defensa,
- Por razones de humanidad, y
- En virtud de tratados.”²⁸

Las anteriores, son sólo algunas de las “excepciones” de una larga lista que en su momento se trataron de justificar, las cuales podríamos ejemplificar ampliamente con base en la experiencia histórica de aquellos pueblos que han sufrido intervenciones por parte de otras naciones a lo largo de su historia.

Sin embargo, es necesario comprender por qué la intervención era admitida por la costumbre internacional, concebida aquélla como un asunto de política, más que como un asunto de Derecho, y resultado de la práctica política constante que la colocó como un acto o hecho jurídico justificado.

²⁷ - En lo que respecta a esta afirmación, Isidro Fabela destaca que para Lawrence, T.J., “el deber de la propia conservación es aún más sagrado que el de respetar la independencia de los demás Estados”.

Ibid., pág. 31.

²⁸ - Estos casos son sólo una parte de la larga lista que analiza Isidro Fabela en su obra *Intervención*. En relación con la intervención como consecuencia de un tratado o de cualquier otro acuerdo, destaca la posición del estadounidense Pittman B. Potter, quien a la postre dice: “El consentimiento no modifica por sí mismo el carácter de la acción, (...) la intervención es una violación tan notoriamente flagrante de la independencia de las naciones, que ningún Estado tiene el poder de autorizarla, ni siquiera por un tratado libremente suscrito. En virtud de los principios generales del Derecho, los Estados no tienen facultad de celebrar entre ellos tratados que concedan derechos que les está prohibido conceder por los términos mismos de dichos principios, ni concederse unos a otros derechos que implicarían un perjuicio para un tercer Estado”. *Ibid.*, págs. 94 -95.

Por otro lado, diversos tratadistas estadounidenses en su momento trataron de justificar la intervención cobijada bajo el denominado "derecho de conquista".²⁹ Es evidente que una gran mayoría de los juristas estadounidenses de principios del siglo XIX son partidarios convencidos de las ventajas de la intervención. Por ejemplo, Ellery Stowell justifica esta práctica "en los negocios internacionales para designar el empleo de la fuerza, sea por vías de hecho o en formas de amenaza con el fin de obtener que los otros estados adopten cierta línea de conducta"; esto es, recurrir a la intervención para obtener reparaciones.³⁰ Con ello, Stowell sostiene que cuando un Estado o un particular sufren perjuicios por parte de otro Estado tienen derecho, en última instancia, a hacerse justicia *motu proprio* por medio de la intervención.

Buena parte de la doctrina³¹ sobre el Derecho Internacional y la teoría de política exterior exaltan la adhesión al principio no intervención como conducta correcta de las relaciones interestatales.

²⁹ - El derecho de intervención por conquista fue ampliamente estudiado y a la vez justificado por Henry Wheaton, en su obra Elementos del Derecho Internacional. Al respecto, Wheaton dice que: el derecho que tiene cada Estado independiente para aumentar su territorio nacional, su población, sus riquezas y su poder por todos los medios inocentes y legítimos, tales como la adquisición pacífica de nuevos dominios, el descubrimiento y colonización de países desconocidos (...) el aumento de sus fuerzas navales y militares, es un derecho de soberanía incontestable y generalmente reconocido por el uso y opinión de las naciones.

En: Fabela, Isidro. *Op. cit.*, pág. 91.

³⁰ - Es decir, cuando a juicio de una nación un Estado a incurrido en una responsabilidad internacional. Esto es, cuando se produce una violación del Derecho Internacional, el Estado que ha causado esta violación debe reparar el daño material o moral causado a otro o a otros Estados. Para una amplia explicación ver: Seara Vázquez, Modesto. *Derecho Internacional Público*. Editorial Porrúa. 1988. Pág. 351.

³¹ - El término asume múltiples significados. En Derecho, con el término doctrina se indican el estudio y elaboración de normas jurídicas y la interpretación teórica del derecho.

Bobbio, Nolbero. *Diccionario de Política*. Edit. Siglo XXI, México, 1982. pág. 576.

Considerada como medio más o menos lícito de la política internacional, la intervención ha sido intensamente practicada tanto en el pasado como en el presente, particularmente en el Continente americano. De una u otra forma, diversos juristas intentaron distinguir entre las intervenciones lícitas y las ilícitas, incluyendo entre las primeras las intervenciones por causas humanitarias; “pero como es muy difícil establecer criterios de distinción claros, y siempre entran en tal distinción elementos subjetivos, no tiene ni tuvo gran aceptación.”³²

“El Principio de No Intervención sirvió para legitimar acciones de política internacional, proporcionó un arma doctrinaria en apoyo de algunas políticas exteriores y ofreció cierta guía que ayudó a los Estados a pronosticar las acciones o reacciones de otros en el campo de las relaciones internacionales.”³³

1.2 La conformación del Estado Mexicano y el Principio de No Intervención

La historia del México independiente, al igual que la de todos los países de América Latina, no es más que la historia de divisiones internas y de injerencias y presiones externas. No pocas veces se ha querido influir en el desarrollo de su sistema político o de su régimen económico. Su territorio fue mutilado y en no pocas ocasiones fue invadido por tropas extranjeras, unas veces de Europa y las más de Estados Unidos.

³² - Seara Vázquez, Modesto. *Derecho Internacional Público*, Editorial Porrúa, México, 1988, pág. 374.

³³ - Vincent, *Op. cit.*, pág. 71.

En año de 1821 México inicia su vida como país independiente. Enfrenta entonces dos problemas fundamentales: obtener el reconocimiento y respeto por parte de los demás países y consolidarse internamente como nación. Durante un largo proceso de consolidación, que abarca casi un siglo, "México tiene que resolver una grave crisis política, una aguda crisis económica y acabar de una vez para siempre con las amenazas provenientes del exterior."³⁴

Estos obstáculos van a ser allanados y la política exterior será uno de sus instrumentos. La manifestación más clara de esta afirmación serán los principios que sustentarán la posición de México ante el mundo y que se conformarán a la par que la nación mexicana, como en el caso que nos ocupa, es decir, el Principio de No Intervención, inseparable del concepto de la autodeterminación. Al haber sido México objeto de una serie de intervenciones extranjeras, nada tiene de extraño que el principio destinado a garantizar su proscripción haya figurado siempre, desde los albores de la Independencia, entre los que más ha defendido. Ya en 1814 la Constitución de Apatzingan recogía uno de los conceptos expuestos un año antes por José María Morelos y Pavón ante el Congreso de Chilpancingo, al estatuir en el artículo 9 de los *Sentimientos de la Nación* que "Ninguna Nación tiene derecho a impedir a otra el uso libre de su soberanía."³⁵

³⁴.- Secretaría de Relaciones Exteriores. *Política Exterior de México. 175 Años de Historia*. Tomo I. México, 1985. pág. 21.

³⁵.- García Robles, Alfonso. *La Autodeterminación y la No Intervención en el Derecho Internacional e Interamericano, en No Intervención, Autodeterminación y Democracia en América Latina*. Edit. Siglo XXI, 1983. Coord. Pablo González Casanova. Pág. 283.

El hecho de que Estados Unidos hubiera sido colonia y que lograra con gran éxito su independencia, era natural que despertara entre los líderes independentistas un sentimiento de admiración y fe en su apoyo. Los caudillos insurgentes volvieron los ojos hacia el país del Norte, suponiéndolo un colaborador natural. La realidad era otra: "el gobierno norteamericano no estaba dispuesto a arriesgar la menor fricción con los poderes europeos. Los norteamericanos veían en todo el territorio vecino un campo para su expansión y deseaban asegurar que no intervinieran en el futuro los europeos, por lo que el Congreso, en una de sus declaraciones sobre el asunto, en 1812 expresó su interés en que se organizaran repúblicas federales."³⁶

Desde 1811 había ya agitación en el Congreso norteamericano.³⁷ Un comité de la Cámara de Representantes había informado acerca de la revolución que estaba produciéndose en las vecinas repúblicas del Sur. Más tarde se volvieron a introducir mociones en el Congreso expresando simpatía en favor de la insurrección de las colonias españolas.

Sin embargo, la situación para Estados Unidos no era tan simple, pues estaban de por medio las relaciones entabladas con España.³⁸ De hecho, desde nuestro punto de vista, el informe de Luis de Onís al virrey sobre el

³⁶.- Vázquez, Josefina y Meyer Lorenzo. México frente a Estados Unidos. México, FCE, 1989, pág. 27.

³⁷.- Madison remitió al Congreso un mensaje secreto que decía: "Recomiendo a la consideración del Congreso la oportunidad de una declaración de que Estados Unidos no puede contemplar sin seria inquietud el que parte alguna de nuestros territorios vecinos a los que, bajo diferentes aspectos, nos ligan tan justos e íntimos intereses, pasen de las manos de España a las de cualquier otro poder extraño."

³⁸.- "Países que por la época habían registrado dificultades en sus relaciones, suscitadas por las difíciles negociaciones de límites fronterizos en la provincia de Luisiana, mismas que concluirían con el Tratado Transcontinental o Adams-Onís, firmado el 22 de febrero de 1819.

plan de expansión territorial de Estados Unidos, fechado el 1 de abril de 1812, reflejan la situación al señalar:

"Cada día se van desarrollando más y más las ideas ambiciosas de esta república y confirmándose sus miras hostiles contra la España. VE se haya enterado ya por mi correspondencia, que este gobierno no se ha propuesto nada menos que el de fijar sus límites en la embocadura del río Norte o Bravo, siguiendo su curso hasta el grado 31 y desde ahí tirando una línea recta hasta el Mar Pacífico, tomándose por consiguiente las provincias de Texas, Nuevo Santander, Coahuila, Nuevo México y parte de la provincia de Nueva Vizcaya y la Sonora.

*"Parecerá un delirio este proyecto a toda persona sensata, pero no es menos seguro que el proyecto existe, y que se ha levantado un plan expresamente de estas provincias por orden del gobierno, incluyendo también en dichos límites la isla de Cuba, como una pertenencia natural de esta república. Los medios que se adoptan para preparar la ejecución de esta plan, son los mismos que Bonaparte y la República Romana adoptaron para todas sus conquistas: la deducción, la intriga, los emisarios, sembrar y alimentar las disensiones en nuestras provincias de este continente, favorecer la guerra civil, y dar auxilios en armas y municiones a los insurgentes; todos estos medios se han puesto en obra y se activan diariamente por esta administración contra nuestras posesiones ..."*³⁹

³⁹.- PRI. Antología de Textos sobre Política Exterior. México, 1987, pág. 30.

En este contexto, aunque mediaron frecuentes consejos para que se ayudara a las nuevas repúblicas americanas, sobre todo de los representantes de los estados sureños,⁴⁰ el 4 de febrero de 1817 se aceptó el de Thomas Jefferson, quien opinaba como más sensato no tomar ninguna decisión hasta que las colonias estuvieran en guerra declarada en contra de la metrópoli.⁴¹

Como se dijo anteriormente, quienes iniciaron la lucha por la independencia de México tenían una idea clara del papel que jugaban las demás naciones en esta empresa. Por ello se vislumbran tratados de alianza defensiva y ofensiva con aquellos países que por sus recursos, posición o influencia pudieran intervenir favorablemente en el curso de los acontecimientos. La atención primera se fijó en el país del Norte. Por ello, en adelante uno de los objetivos de quienes dirigían esta noble causa fue obtener de Estados Unidos la ayuda material y moral en favor de la independencia mexicana.⁴²

⁴⁰ - Entre otros, el diputado Henry Clay pronuncia un discurso el 6 de diciembre de 1816, abogando por la causa de la independencia de las colonias españolas en América. Por su parte, el coronel Martín Thompson demandaba por esas mismas fechas "protección y ayuda que necesitamos para una causa justa y sagrada en sus principios."
Sesler, Gregorio. Cronología de las intervenciones extranjeras en América Latina, tomo I, 1776-1848. Cuadernos del CIIH, pág. 87.

⁴¹ - De hecho, Thomas Jefferson aseguró a España que Estados Unidos no favorecería una revuelta de sus colonias en el Nuevo Mundo: "Aquellos que examinan el futuro más allá del momento actual o de la época presente y que combina bien lo que es con lo que será, deben tener en cuenta que nuestros intereses bien comprendidos y nuestros deseos son que España retenga, no para siempre pero sí durante mucho tiempo, sus posesiones en esta parte del mundo; y que sus puntos de vista y los nuestros deben coincidir en gran parte también durante mucho tiempo."
Ibid., pág. 30.

⁴² - La experiencia del Coronel Bernardo N. Gutiérrez es por demás un clarísimo ejemplo de la actitud del gobierno de Estados Unidos, respecto a la lucha de independencia. Al respecto, el historiador Alberto María Carreño menciona un documento del representante español en Estados Unidos, don Luis de Onís, que reseña la conversación que sostuvo Gutiérrez de Lara con el Secretario de Estado Norteamericano, James Monroe:

"Mister Monroe le dijo al Coronel Bernardo Gutiérrez que el gobierno de Estados Unidos apoyaría con toda su fuerza la revolución de las provincias mexicanas (...), pero que el Coronel Bernardo y los demás jefes de la revolución debían tratar de establecer una buena constitución para asegurar la felicidad de sus países. (...) Monroe le dio a entender que deseaba el gobierno americano que se adoptase la misma

Al nacer México a la vida independiente, "los mexicanos tenían conciencia de la insaciable sed de territorio del país vecino. No sólo conocieron las ideas expansionistas de algunos de sus pensadores y, además, la práctica seguida por Estados Unidos de primero ocupar territorio y después negociar, como lo hizo con las Floridas, sino que ya habían recibido el primer aviso durante la lucha libertaria, al acercarse los insurgentes en pos de ayuda al Gobierno norteamericano".⁴³

Es más, no transcurrieron muchos años para que se acuñara en el país vecino la expresión del "Destino Manifiesto" que, al decir de algunos autores, "expresaba un dogma de autoconfianza y ambición suprema: la idea de que la incorporación a Estados Unidos de todas las regiones adyacentes constituía la realización virtualmente inevitable de una misión moral asignada a la nación por la providencia misma."⁴⁴

Las posturas en torno al ámbito territorial que debía abarcar el Destino Manifiesto eran variadas, pues "para unos significaba expansión hacia el Oeste, para otros debía abarcar el continente y aún había otros que pretendían se ampliara a todo el hemisferio. Pero independientemente de los diferentes

constitución en México: que entonces se admitirían en la confederación estas repúblicas, y que la agregación de las demás provincias americanas formarían una potencia las más formidable del mundo. El Coronel Bernardo que habia escuchado con bastante serenidad al Secretario de Estado su plan de agregación, hasta que se levantó furioso de su silla al oír semejante proposición, y saltó muy enojado del despacho de mister Monroe"

Citado por Alberto María Carreño. *La Diplomacia Extraordinaria entre México y Estados Unidos*, Tomo I, México, Editorial Jus, 1951, pág. 105.

Para mayor información véase: Fabela, Isidro. "Don Bernardo Gutiérrez de Lara". En: *Política Exterior de México, 175 años de historia*, Tomo II, pág. 11-19.

⁴³.- Sobarzo, Alejandro. *Deber y conciencia. Nicolas Trist, el negociador norteamericano en la guerra del 47*. FCE, 1996. Pág. 357.

⁴⁴.- *Ibidum*.

critérios que la Doctrina generó, ésta logró los suficientes adeptos en todas las regiones del país y entre los individuos de los más diversos sectores, para poder convertirse en movimiento."⁴⁵

Finalmente, y a pesar de la muerte de los principales próceres de la lucha de independencia, ésta culmina en el año de 1821, hecho que quedó patentizado en el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, firmados por Agustín de Iturbide y por el último representante español, Juan O'Donohú, el 24 de agosto de 1821.⁴⁶

Ya como Estado soberano, México pondría en marcha una serie de acciones encaminadas a fortalecer sus relaciones con los países de América Latina y los proyectos de unión y concertación. En 1823 México había firmado con Colombia el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua,⁴⁷ en el que se asentaba la idea de establecer una liga semejante entre todos los demás países de la América antes española, así como la celebración de una asamblea general de esos Estados, integrada por ministros plenipotenciarios, "con encargo de aumentar de un modo más sólido y estable las relaciones íntimas que deben de existir entre todos y cada uno de ellos y

⁴⁵ - *Ibidem*.

⁴⁶ - Estos tratados constituyen el primer documento del México independiente que le permitirá integrarse como nación soberana a la comunidad internacional.

⁴⁷ - "(...) Artículo II.- El objeto de este pacto perpetuo, será sostener en común defensiva y ofensivamente, si fuere necesario, la soberanía e independencia de todas y cada una de las potencias confederadas de América contra toda dominación extranjera, y asegurarse desde ahora para siempre, los goces de una paz inalterable, y promover, al efecto, la mejor armonía y buena inteligencia, así entre sus pueblos, ciudadanos y súbditos respectivamente, como con las demás potencias con quienes deben mantener o entrar en relaciones amistosas. (...) Artículo XXI.- Las partes contratantes se obligan y comprometen solemnemente a sostener y defender la integridad de sus territorios respectivos, oponiéndose eficazmente a los establecimientos que se intente hacer de ellos, sin la correspondiente autorización y dependencia de los gobiernos a quienes corresponde en dominio y propiedad (...)."

les sirva de consejo en los grandes conflictos, de punto de contacto en peligros comunes (...)"⁴⁸

Este esfuerzo era el inicio del proyecto de la fraternidad latinoamericana, lo que Lucas Alamán había proclamado como la base de la política exterior mexicana. Diversos autores aseguran que estos esfuerzos fueron debilitados luego del relevo de Lucas Alamán en la conducción de los asuntos externos de México, logrado a través de diversas artimañas elaboradas por Joel Poinsett. Alamán sería sustituido por Manuel Gómez Pedraza y éste a su vez por Sebastián Camacho, situación que conduciría al fracaso de las metas del Congreso de Panamá,⁴⁹ dado que la delegación de Colombia insistió en la participación estadounidense, a pesar de que ese país no mostrara mayor entusiasmo por la unidad continental. Aún y cuando es cierto que el Congreso no llegó a prosperar,⁵⁰ no es menos exacto que a México y a Colombia les corresponde el haber gestado ciertos principios que posteriormente cristalizarían en la conformación del panamericanismo. Sin duda alguna, dos principios destacan en estos primeros esfuerzos: el de libre determinación y el de no intervención.⁵¹

⁴⁸ - SRE. Política Exterior de México, Tomo 1. Op. cit. Pág. 74

⁴⁹ - El Congreso laboró del 22 de junio al 15 de julio de 1826. México estuvo representado por José Mariano Michelena y José Domínguez, a quienes se instruyó: 1.- Sostener la independencia de mancomún de toda potencia extranjera; 2.- Sostener también la interior de cada Estado y su respectiva integridad; 3.- No admitir colonización por nación extranjera en parte alguna de los territorios contratantes y; 4.- Fijar los principios generales en que ha de descansar el derecho público americano, tanto con respecto a los nuevos Estados, como con respecto a las potencias extranjeras. *Ibid.*, pág. 77.

⁵⁰ - Vázquez Josefina Z. México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores. Tomo II. Senado de la República. 1990, pág., 89.

⁵¹ - Durante el Congreso de Panamá se celebraron 10 conferencias y se aprobaron el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua entre las repúblicas de la Gran Colombia, Centroamérica, Perú y los Estados Unidos Mexicanos para la defensa mutua contra los enemigos de su independencia; un Convenio para levantar entre todas las naciones un ejército de 600,000 soldados, por cuotas proporcionales, con el propósito de defenderse contra la agresión de España, y un Concerto adicional, del desarrollo del artículo 2º del Convenio, en que se detallaba el procedimiento para el empleo de la fuerza militar que por dicho artículo se

1.3 Los primeros acercamientos con Estados Unidos

Las relaciones entre México y Estados Unidos se iniciaron dentro de un ambiente poco propicio para que se fomentara en el corto plazo un clima de acercamiento y de cooperación. "Hubo, al principio, recelo, desconfianza, que no sólo no auguraban una buena vecindad, sino que permitían prever tirantez, cuando no conflictos graves. Este cuadro comenzó a conformarse largos años atrás, desde la época de la Nueva España, y se fue generando por un afán expansionista de los norteamericanos, afán que prácticamente nació al mismo tiempo que lograban su independencia de Inglaterra."⁵²

Desde la proclamación de su independencia como Estado soberano,⁵³ México sufrió las embestidas de las potencias extranjeras. Por ello, en un primer momento, su desempeño se concentra en la defensa de la independencia política; había que resistir, además, los afanes del expansionismo norteamericano. Cuando México obtiene su independencia en 1821, Estados Unidos es el primero en felicitarlo, mas no en reconocerlo. En 1822 este país reconoce la independencia de *facto* mas no de *jure*, argumentando que ello era un "reconocimiento de hechos existentes." Sin embargo, el Presidente Monroe tuvo buen cuidado de afirmar que la

había creado para la defensa de las naciones pactantes. Sin embargo, la salida de Alamán del Ministerio de Relaciones Exteriores y las complicaciones de la vida política hicieron fracasar los intentos de Panamá, esfuerzos que Alamán iniciaría de nueva cuenta luego de su retorno a la jefatura de las relaciones exteriores de México.

Ibid., pág. 92.

⁵² - Sobarzo, Alejandro. *Op. cit.* Pág. 352.

⁵³ - Para un análisis completo del reconocimiento de la independencia de México por parte de las grandes potencias y los países de América Latina, se recomienda estudiar el texto de María Eugenia López de Roux, *El reconocimiento de la Independencia de México*, editado por la SRE, 1995.

independencia era un hecho consumado y que debía reconocerse a las colonias, pero que ello no debía afectar las relaciones amistosas con ambas partes y, en caso de continuar la guerra, "Estados Unidos observaría la misma estricta neutralidad que había guardado desde 1817."⁵⁴

México, consciente de la importancia de las relaciones con Estados Unidos, nombra en 1822 a José Manuel Zozaya su representante en Washington. Sus instrucciones son precisas y claras en el sentido de lograr con Estados Unidos una relación fincada en la independencia y en la igualdad de derechos.⁵⁵

Mientras contemplaba la expansión territorial como una posibilidad política y militar real, México trataba de atender necesidades más apremiantes, tales como la de establecer la paz interna, fincar las bases políticas, económicas y sociales del nuevo Estado, y defender el inmenso territorio heredado.

Este era el cuadro general de antecedentes que presentaban las relaciones entre los dos vecinos antes de alcanzar México su independencia.

⁵⁴ - La Cámara de Diputados recibió el 8 de marzo de 1822 la comunicación del presidente James Monroe proponiendo ese reconocimiento. Monroe señalaba que Estados Unidos había permanecido neutral frente a España y sus colonias, y cumplido con gran imparcialidad las obligaciones derivadas de su neutralidad.

⁵⁵ - Los pocos meses de estancia en Washington le dan a Zozaya una idea clara de las intenciones de Estados Unidos, que vienen a confirmar los temores de Luis de Onís y el informe de la Comisión de Relaciones del Gobierno del Imperio. Zozaya descubre inmediatamente el espíritu impulsivo de Estados Unidos, asegurando que en el futuro sería enemigo jurado de México y aconseja se le trate como tal. Manifiesta sus temores de que los americanos han de ser con el tiempo enemigos de México y que se trata de arreglar el ejército de aquel país por las miras ambiciosas que tiene sobre Texas.

SRE. Política Exterior de México, Tomo I. *Op. cit.*, pág. 71.

Derrotado el Imperio de Iturbide y una vez instalada la república, Estados Unidos, que temía por entonces la competencia británica,⁵⁶ se apresuró entonces a nombrar un ministro plenipotenciario. Al final, el elegido fue el ex agente secreto Joel R. Poinsett, quien con su llegada daba inicio a la etapa más difícil en la historia de las relaciones entre las dos naciones.

Desde su arribo a tierras mexicanas se puso de relieve que Poinsett "no llegó con ánimo de informarse sobre la situación real del país, de obtener un cuadro preciso del panorama político de México, sino de confirmar una serie de ideas preconcebidas o darle sustento aparente a tesis acordes con la postura de Washington."⁵⁷

Su agenda era variada: en el terreno diplomático sus instrucciones eran las de firmar un tratado de amistad y comercio y otro de límites fronterizos (de preferencia uno que ampliara las fronteras); pero como agente político su mandato era aún más amplio: contrarrestar la influencia británica, ganar adeptos para Estados Unidos, promover el sistema republicano, respaldar a los enemigos de los conservadores, apoyar a Moisés Austin⁵⁸ para obtener permisos de colonización, etcétera; todo lo cual implicaba una clara injerencia en los asuntos internos del país.

⁵⁶ - Gran Bretaña había mantenido desde 1822 tres agentes semioficiales, y sus nacionales habían adquirido extensos intereses, por lo que de inmediato designó como ministro a George Ward, expidiendo el reconocimiento a México el último día de diciembre de 1824.

⁵⁷ - Sobarzo, Alejandro. *Op. cit.* pág. 356.

⁵⁸ - Moisés Austin aparece en Béjar en 1820, representando a 300 familias de Luisiana que deseaban colonizar tierras de Texas. El comandante de las Provincias Internas, Joaquín Arredondo, aprobó dicha solicitud el 17 de enero de 1821. Muerto Austin en junio, su hijo Esteban llevó adelante la colonización en el territorio comprendido entre los ríos Colorado y Brazos. Este sería el inicio de lo que más tarde daría como resultado la pérdida de Texas. En: García Cantú, Gastón. *Las invasiones norteamericanas en México*. SEP. México, 1986.

Poinsett utilizaría las sutilezas y formalidades propias de la actividad diplomática en sus gestiones oficiales, pero al mismo tiempo desempeñaría las funciones de espía agente subversivo, y se involucraría a fondo en la política interna del país.

La abierta actitud intervencionista de Poinsett en los asuntos internos condujo a un inevitable enfrentamiento entre éste y Alamán. Desde la primera reunión, Alamán mostró firmeza e impidió que Poinsett planteara como problema el de la frontera. Para él no existían dudas de que México heredaba las cláusulas del Tratado Transcontinental firmado con España en 1819. "La increíble influencia que llegó a tener Poinsett sobre la política mexicana nubló sus indudables cualidades de diplomático que le permitían darse cuenta de la imposibilidad de plantear temas que herían la susceptibilidad mexicana, como la venta de Texas.⁵⁹ El inmiscuirse en los problemas políticos internos le costó caro, pues al final fracasó en lograr los objetivos que se le habían fijado. (...) El caso llegó a tener tal gravedad, que un pronunciamiento político de 1827 contenía dos cláusulas y una de ellas pedía su expulsión".⁶⁰ Así, el jefe de la primera misión diplomática de Estados Unidos terminaría siendo declarado *persona non grata*, lo que sin duda era un mal precedente y un mal presagio para el porvenir de las relaciones recientemente inauguradas entre los dos países. Por más acendradas que fuesen las convicciones republicanas

⁵⁹.- "En carta personal al presidente Adams, Poinsett le dice que los mexicanos se muestran suspicaces de las acciones de los demás, por carecer del sentido de responsabilidad moral; de ahí que, en cuanto tuvieron conocimiento de ciertos movimientos faccionales ocurridos en Texas, hayan atribuido desde luego su promoción y dirección a Estados Unidos. En esta etapa Poinsett está ya absoluta y permanentemente involucrado, a modo de procónsul discreto, en los asuntos políticos y religiosos de México, independientemente de sus manejos para obtener por compra la cesión de Texas." Citado en: Selser, Gregorio. *Op. cit.*, pág. 176.

⁶⁰.- Zoraida Vázquez, Josefina y Meyer Lorenzo. México frente a Estados Unidos. FCE, 1989, pág. 36.

del señor Poinsett, "a todas luces se pone de relieve que durante su corta estancia en México intervino, en forma abierta, en asuntos que eran de la sola incumbencia de los mexicanos."⁶¹

A partir de este primer episodio de las relaciones diplomáticas entre Estados Unidos y México, fue evidente que en los sucesivos la presencia del vecino del Norte sería un factor inevitable, no sólo en la política exterior mexicana, sino también en la doméstica. El marcado intervencionismo que implantó Poinsett se repetiría sistemáticamente en el futuro. A México le esperaban largas épocas de inestabilidad y luchas, largos años de rivalidades continuas en los que lejos de cimentarse un espíritu de concordia entre los mexicanos, las diferencias ideológicas se manifestaron con cerrazón e intransigencia y los gobiernos se sucedieron unos a otros con celeridad pasmosa, lo que no sería sino producto de la división interna que Poinsett había contribuido a generar. "Por eso su figura dejaría un recuerdo ingrato entre los mexicanos y su nombre se asociaría con la injerencia indebida de un diplomático en los asuntos internos de otro Estado".⁶² En adelante los esfuerzos de la diplomacia norteamericana a través de sus personeros acreditados en México se centrarán en la adquisición del territorio de Texas,⁶³

⁶¹ - Sobarzo, Alejandro. *Op. cit.*, pág. 357.

⁶² - *Ibidem*.

⁶³ - Por esta época el gobierno mexicano reconocía ya oficial y públicamente el peligro de la pérdida de Texas. De hecho, Alexis de Tocqueville había percibido claramente la situación existente y previó atinadamente las consecuencias:

"No hay ya, a decir verdad, sino dos razas rivales que se reparten actualmente el Nuevo Mundo: los españoles y los ingleses. Los límites que deben separar a esas dos razas han sido fijados por un tratado. Pero, por favorable que sea este tratado para los angloamericanos, no dudo que lleguen bien pronto a infringirlo. Más allá de las fronteras de la Unión se extienden, del lado de México, vastas provincias que carecen todavía de habitantes. Los hombres de Estados Unidos penetrarán a esas soledades antes de aquellos mismos que tienen derecho a ocuparlas. Se apropiarán el suelo, se establecerán en sociedad, y cuando el legítimo propietario se presente al fin, encontrará el desierto fertilizado y extranjeros tranquilamente sentados en su heredad. (...) He hablado ya precedentemente de lo que ocurre en la

así como en lograr consolidar un tratado comercial que otorgue a ese país el trato de nación más favorecida.

Sin embargo, “el país, que nació con un atraso de siglos para construir un régimen de libertades cívicas y bienestar económico, perdería décadas preciosas en una discordia civil que a la postre lo conduciría a la bancarrota, el descrédito, la violencia interna, la guerra exterior y el desmembramiento del territorio”.⁶⁴ Mientras que la naciente república busca definir un proyecto político nacional, en un período en que los gobiernos cambian abruptamente, la diplomacia mexicana se esfuerza por sostener una idea de cohesión nacional, por defender la integridad territorial. Para 1840 México es aceptado, sin discusión alguna, dentro del ámbito internacional como nación independiente y soberana. Las amenazas se cernían sobre el país: España, Francia y Estados Unidos. En principio, está el intento de reconquista con la invasión de Isidro Barradas en 1829, la cual fue rápidamente derrotada; le sigue después la invasión francesa en 1836, que pretendía indemnizaciones desmedidas para sus súbditos, llamada “Guerra de los Pasteles”; continúa la intervención de Estados Unidos para obtener la “independencia” de Texas y su inmediata anexión, así como la posterior guerra con aquel país que terminó con la firma del Tratado de Guadalupe Hidalgo en 1848, en el cual México cedió a Estados Unidos más de la mitad de su territorio; la Intervención

provincia de Texas. Cada día los habitantes de Estados Unidos se introducen poco a poco en Texas, adquieren tierras y, en tanto que se someten a las leyes del país, fundan en él el imperio de su lengua y sus costumbres. La provincia de Texas está todavía bajo la dominación de México; pero bien pronto no se encontrarán en ella, por así decirlo, más mexicanos.”

⁶⁴ De Tocqueville, Alexis. *La democracia en América*. México, FCE, pág. 380.

⁶⁴ - Krauze, Enrique. *Siglo de caudillos. Biografía política de México (1810-1910)*. México, Tusquets Editores, 1994, pág. 119 -120.

Francesa de 1862 que impuso el imperio de Maximiliano, por sólo mencionar algunas. Cada experiencia fue una lección que México tornó en principios.⁶⁵

1. 4 La Doctrina Monroe

El Principio de No Intervención ha sido sostenido desde el siglo pasado por los países de América Latina, dado que apenas iniciaban su vida independiente y ya eran víctimas de múltiples intervenciones, pues en el siglo XIX las llamadas “naciones civilizadas” se habían apropiado del derecho de intervenir cada vez que ellas lo consideraban lícito según las circunstancias que se dieran en los demás países. En opinión de Isidro Fabela, las raíces del término “no intervención” pueden rastreadse en las ideas sobre política exterior durante la segunda presidencia de Washington y, más en general, en la serie de conceptos que configuraron el “ideal aislacionista”,⁶⁶ que expresaba el deseo natural de todo pueblo de poseer el máximo de autodeterminación.⁶⁷

⁶⁵.- Para estudiar en detalle cada una de estas intervenciones, se recomienda revisar los textos de Gastón García Cantú, *Las invasiones norteamericanas en México*; y de Gregorio Selsler, *Cronología de las intervenciones extranjeras en América Latina*.

⁶⁶.- El aislacionismo estadounidense es un fenómeno muy complejo, la casi superestructura de una constelación de tesis político-religiosas y de posiciones emocionales que, de acuerdo con la situación histórica, pueden tener una doble salida: aislacionista o expansionista. Su origen más remoto se encuentra en la neutralidad perseguida en forma realista por Washington en las guerras europeas provocadas por la Revolución Francesa, con el fin de salvaguardar la independencia recién conquistada, confiando en la barrera atlántica. Su contenido proviene, sin embargo, de la “idea de misión”, según la cual la nación norteamericana estaba destinada por Dios para mostrarle al mundo que un pueblo nuevo e incorrupto podía vivir la libertad y justicia.

Bobbio, Norberto. *Diccionario de Política*. *Op. cit.*, pág. 34.

⁶⁷.- Al sostener que dependier de Gran Bretaña suponía verse envuelto en las guerras europeas, Thomas Paine destacó por escrito, en 1776, que “el genuino interés de América es mantenerse al margen de las contiendas europeas”. El ideal y su expresión en términos de interés recibieron forma culminante cuando Washington, el 22 de abril de 1793, emitió la Proclama de la Neutralidad, donde anunciaba que Estados Unidos sería imparcial en la guerra entre Francia y la coalición europea.”
Sobarzo, Alejandro. *Op. cit.*, pág. 360.

Según la afirmación de Isidro Fabela, “la Doctrina Monroe no nació de improviso ni fue la idea de un sólo hombre”.⁶⁸ Su origen, como veremos, puede encontrarse mucho antes en el proyecto de Tratado de Alianza redactado por John Adams, en 1778; en el “Mensaje de Adiós” de Washington, de 1796; en varias declaraciones de Thomas Jefferson, etcétera, pero es indudable que fue el presidente Monroe quien en su mensaje al Congreso le dio un contenido amplio, dirigido a enfrentarse al mismo tiempo con las pretensiones intervencionistas de la Santa Alianza y expansionistas de Rusia en el continente americano. Al respecto, podría decirse que la doctrina estadounidense de no intervención tiene una de sus fuentes en la proclama que emitiera Washington en su discurso de despedida (*Farewell Address*) al establecer la gran norma de conducta de Estados Unidos con los países extranjeros: “la principal norma de procedimiento que hemos de observar respecto a las naciones extranjeras, consiste en ofrecerles nuestras relaciones comerciales y mantener con ellas vínculos políticos tan escasos como sea posible”.⁶⁹

Puede decirse que esta idea fue común en los fundadores de los Estados Unidos. Jefferson, por ejemplo, la defendió más de una vez. En instrucciones enviadas a Pinkney, representante estadounidense en Londres, acerca de la actitud de Estados Unidos ante la Francia revolucionaria, manifestó que “todos los Estados tienen derecho a gobernarse a sí mismos con arreglo a

⁶⁸ - Fabela, Isidro. *Las Doctrinas Monroe y Drago*. FCPy S. UNAM, 1957.

⁶⁹ - El principio de no intervención de Estados Unidos hacia Europa, así como la política de aislamiento para fines de defensa o autoprotección (*self-protección*), el mensaje de despedida de Jorge Washington, el 17 de septiembre de 1796. Accioly, Hildebrando. *Tratado de Derecho Internacional Público*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958, pág. 289.

cualesquiera principios que elijan", lo que supone un deber de no intervención.⁷⁰

Sin embargo, los dirigentes de ese país aún no se habían visto frente al problema particular de si Estados Unidos debía o no interferir en los asuntos internos de otro país. El movimiento de independencia latinoamericano los enfrentó con ese dilema. Desde 1811 hasta 1822, año en que Estados Unidos reconoció a los gobiernos independientes latinoamericanos, la política oficial de ese país ante la lucha entre España y sus colonias latinoamericana fue de una supuesta "neutralidad". Cuando en 1822 Estados Unidos reconoció la independencia de los nuevos países, John Quincy Adams, Secretario de Estado de Monroe, defendió su posición ante las protestas hispánicas afirmando que el reconocimiento por parte de Estados Unidos constituía la mera aceptación de hechos existentes.⁷¹

Al exponer el propósito que había inspirado la respuesta de Estados Unidos las amenazas de Rusia, en 1823, de intervenir en el Continente Americano, Adams insinuó que la aplicación de aquella norma exigía un respeto recíproco. "Sostuvo que Estados Unidos, al renunciar a toda intención de propagar sus principios mediante la fuerza en el Viejo Mundo, o a interferir en las cuestiones políticas europeas, estaban autorizados a manifestar su expectación y esperanza de que, de igual modo, las potencias

⁷⁰ - *Ibid.*, pág. 290.

⁷¹ - SRE. Política Exterior de México, *Op. cit.*, pág. 68.

europas se abstendrían de todo intento de difundir sus principios en el hemisferio Americano”.⁷²

La doctrina enunciada por Monroe el 2 de diciembre de 1823, de la que se dice fue John Quincy Adams el principal inspirador, no representaba pues, sino la continuación lógica de los principios que habían guiado a sus antecesores. En efecto, el referido mensaje contiene en sus párrafos 7, 48 y 49 las cuatro afirmaciones siguientes, que constituyen la doctrina Monroe:

“(…) los continentes americanos, por la libre e independiente condición que han asumido y que mantienen, no deberán ser considerados ya como susceptibles de futura colonización por cualesquiera de las potencias europeas.”⁷³

“No hemos intervenido ni intervendremos en las colonias o dependencia de cualquiera potencia europea.”⁷⁴

“Debemos declarar sinceramente, en atención a las relaciones amistosas que existen entre Estados Unidos y aquellas potencias, que cualquiera tentativa de su parte para extender su sistema a otro lugar de este hemisferio lo consideraríamos como peligroso para nuestra paz y tranquilidad. Pero cuando se trate de gobiernos que hayan declarado y mantenido su

⁷² -Vincent, J.R. *Op. cit.*, pág. 111.

⁷³ - The American Continents, by the free and independent condition which they have assumed and maintain, are henceforth not to be considered as subjects for future colonization by any European powers (...)

⁷⁴ - With the existing colonies or dependencies of any European power we have not interfered and shall not interfere.

independencia, y de acuerdo con justos principios, hayan sido reconocidos como independientes por el gobierno de Estados Unidos, cualquiera intervención de una potencia europea con el objeto de oprimirlos, o de dirigir de alguna manera sus destinos, no podrá ser vista por nosotros sino como la manifestación de una disposición hostil hacia los Estados Unidos"; y, ⁷⁵

"Nuestra política con relación a Europa, adoptada al comenzar las guerras que desde hace tiempo han agitado aquella parte del globo, es, sin embargo, la misma, a saber: no intervenir en los asuntos interiores de aquellas potencias."⁷⁶

Este mensaje expresaba la actitud de Estados Unidos ante Europa, los nuevos Estados latinoamericanos independientes y las relaciones entre esos grupos de potencias y contenía tres declaraciones de principios. "Primero, los continentes americanos no deben ser considerados objeto de una futura colonización por ninguna potencia europea. En segundo lugar, se reiteraba la tradicional política estadounidense de abstención frente a los asuntos de Europa. En tercer término, Monroe advirtió a las potencias europeas contra toda interferencia en parte alguna del hemisferio americano. La doctrina Monroe confirmó la tradicional política aislacionista norteamericana y, al

⁷⁵ - We owe it, therefore, to candor and to the amicable relations existing between the United States and those Powers to declare that we should consider any attempt on their part to extend their system to any portion of this hemisphere as dangerous to our peace and safety(...) But with the governments who have declared their independence and maintained it and whose independence we have, on great consideration and on just principles, acknowledged, we could no view any interposition for the purpose of pressing them, or controlling in any other light than as the manifestation of an unfriendly disposition towards the United States.

⁷⁶ - Our policy in regard to Europe, which was adopted at an early stage of the wars which have so long agitated that quarter of the globe, nevertheless remains the same, which is, not to interfere in the international concerns of any of its powers(...)

Fabela, Isidro. *Las Doctrinas Monroe y Drago*, Op. cit., pág. 8-9.

mismo tiempo, se apartó radicalmente de ella; tradicional en su propósito de no participar en los problemas europeos, resultó nueva al extender aparentemente la protección estadounidense a todo el hemisferio latinoamericano".⁷⁷

"El motivo determinante -de la doctrina Monroe- fue la propia defensa (*self-proteccion*), la creencia de que toda tentativa de Europa en pro de establecer nuevas colonias en América, de extender el sistema monárquico de gobierno a los países americanos (que en adelante, debían ser dedicados a la causa del republicanismo), o de intervenir en cualquier forma en los negocios políticos de esos países, sería peligrosa para la paz y seguridad de Estados Unidos, no menos que para sus vecinos sudamericanos".⁷⁸

Sea como fuere, la doctrina proclamada por el presidente Monroe fue acogida con satisfacción en todo el Continente americano,⁷⁹ ya que recogía los principios de no intervención y de la autodeterminación. Sin embargo, poco tiempo después (ésta) sufrió deformaciones y transformaciones, lo que ocasionaría que su aplicación estuviera dirigida al beneficio de la política hegemónica de Estados Unidos.

El caso de México es muy ilustrativo, ya que denota desde el principio un firme convencimiento de manejar sólo sus propios asuntos. Esta posición

⁷⁷ - Vincent R. J. *Op. cit.*, pág. 110.

⁷⁸ - Accioly, Hildebrando. *Op. cit.*, pág. 294.

⁷⁹ - Bolívar, -en una carta al almirante Guise (abril 28 de 1824)- aplaude la declaración, y en comunicación al jefe realista Olaneta, le dice: "Inglaterra y Estados Unidos nos protegen; esas dos naciones, que forman hoy las dos únicas potencias del mundo, no permitirán que le venga ayuda a España". Fabela, Isidro. *Las doctrinas Monroe y Drago*, *Op. cit.*, pág. 56.

contrastaba con la enunciada por Estados Unidos en la Doctrina Monroe, que fue interpretada por muchas naciones como garantía de su independencia; sobre dicha doctrina México opinaba:

*“Un documento oficial que acaba de aparecer a la faz de las naciones, ha esclarecido la política del Gabinete de Washington en orden a la gran contienda de las Américas. La memorable promesa del Presidente Monroe, contenida en su mensaje el 2 de diciembre de 1823, no se sostiene por el actual gobierno de los Estados Unidos del Norte, que paladinamente ha declarado no haber contraído ningún empeño ni hecho promesa alguna a los gobiernos de México y de la América del Sur, de que los Estados Unidos no permitirán la intervención de ninguna potencia extranjera en la independencia y forma de gobierno de estas nacionales(...) El gobierno de la república contempla fuera del círculo de las probabilidades que una potencia distinta que la España, acometa la empresa de turbar la pacífica posesión de una existencia que alcanzó el valor, y resguarda una valoración sin límites. Pero si contra toda expectación fuese profanado el suelo clásico de libertad, México, por sí sólo bastaría a defender y a conservar sus títulos y sus derechos”.*⁸⁰

La Doctrina Monroe, pues, se presentó para los países latinoamericanos como una conjunción de ideales y de principios, aunados a cierta garantía de libertad respecto de las potencias europeas. Sin embargo, constituye el inicio, en forma patente, de la política intervencionista norteamericana, cubierta bajo

⁸⁰ - SRE. Política Exterior de México, Tomo 1. Op. cit., pág. 115.

el velo de la solidaridad americana y el de la asistencia mutua, a través de los cuales ha intentado legitimar sus prácticas intervencionistas.

Los juristas -afirma Seara Vázquez- se han dividido al juzgar el valor jurídico que pueda tener la Doctrina Monroe, y mientras para unos se trata de una verdadera regla de Derecho Internacional, para otros, que constituyen la inmensa mayoría, no se trata más que de una declaración política sin valor obligatorio. En realidad "se trata de una declaración unilateral, hecha por Estados Unidos, en la que se manifiestan una serie de intenciones sobre la política que deseaba seguir; tal declaración unilateral, simple exposición de principios, no podía obligar a ningún Estado que no hubiese tomado parte en su formulación, o que no la hubiese aceptado posteriormente. Ahora bien, no sólo no fue aceptada por otros Estados, sino que, de modo expreso, fue rechazada por los Estados europeos y por las repúblicas hispanoamericanas."⁸¹

No obstante que el Presidente Wilson consiguió que fuese incluida en el Pacto de la Sociedad de Naciones, en cuyo artículo 21 se le consideraba como "entente regional", México, como veremos más tarde, al aceptar su adhesión al Pacto hizo una reserva negándose a considerar a la doctrina Monroe como una "entente regional".

⁸¹.- Seara Vázquez, Modesto. *Op. cit.*, pág. 381.

Son muchos los casos, en los años siguientes, en que la doctrina Monroe fue violada sin que Estados Unidos lo pudiera evitar; por citar algunos de ellos:

- La ocupación por la Gran Bretaña de las Islas Malvinas en 1833.
- La intervención francesa en la región de la Plata durante 1833-40.
- La intervención franco-británica en la misma región en 1845-49.
- La ocupación de Veracruz en 1838 por los franceses.
- La invasión francesa a México en 1861, etcétera.⁸²

⁸² - Moreno Pino, Ismael. *Orígenes y Evolución del Sistema Interamericano*. SRE, México, 1977, pág. 48.

CAPITULO DOS

CAPITULO II

MEXICO FRENTE A LAS POTENCIAS (*Finales del siglo XIX, principios del siglo XX*)

2.1 La Doctrina Juárez

Al inicio de la vida independiente, la política exterior de México estuvo condicionada por la necesidad de obtener el reconocimiento de su independencia por otros países. Tuvo que convertirse en una política defensiva que luchaba por un reconocimiento por parte de las grandes potencias, quienes trataban de imponerle acuerdos ventajosos a cambio de ello. Después, el país enfrentaría diversas agresiones armadas que varios gobiernos extranjeros perpetraron bajo distintos pretextos.

Los años comprendidos entre la guerra de Texas y el inicio de la guerra civil norteamericana "fueron los más peligrosos para la integridad y la existencia misma de la Nación Mexicana, pues con las victorias de los Estados Unidos, que coronaban más de 50 años de expansión ininterrumpida y afortunada que los habían fortalecido extraordinariamente, el sentido del 'Destino Manifiesto' cobró fuerza y difusión. México se vio asediado de múltiples maneras que convergían desde el exterior y que podrían provocar su aniquilamiento, no siendo Estados Unidos la única potencia que encaminaba sus acciones con ese fin".⁸³

⁸³ --Zorrilla, Luis G. Historia de las relaciones entre México y los Estados Unidos. México, Editorial Porrúa, 1977. Tomo 1, pág. 239.

La vida de México en la primera mitad del siglo XIX se caracteriza por interminables luchas por el poder que acarrearón la inestabilidad política, social y económica, llegando a sus últimas consecuencias: la pérdida de elementos constitutivos del Estado, como lo son el territorio y el Gobierno. México era un país disminuido a la mitad de su territorio original, en bancarota e intervenido por potencias extranjeras.⁸⁴

La guerra interna, surgida desde la lucha por la independencia, se había prolongado entre los que deseaban el mantenimiento del *statu quo* y de los privilegios heredados de la Colonia, y los que buscaban una nueva definición del país en términos más democráticos y liberales, desembocando este conflicto en las guerras de Reforma. En este período los problemas internos se volvieron más confusos: grupos profundamente religiosos y pertenecientes a la élite pelearon, unos por la Constitución y Juárez, y otros en contra de ellos. Como toda lucha civil, la Guerra de Reforma dejó al país en una situación lastimosa, y lo peor fue que los tres sangrientos años de 1858 a 1860 probaron ser sólo la primera etapa de la guerra, pues la frustración conservadora (aquellos que habían mantenido el monopolio de la política, ahora debilitados y desacreditados al perder fuerza sus dos bastiones tradicionales: la iglesia y los militares) debida al triunfo juarista los llevó a conspirar en Europa para favorecer una intervención extranjera en México.

⁸⁴ - "En efecto, en los 25 años que corren de 1822 en adelante, la nación mexicana tuvo siete Congresos Constituyentes, que produjeron como obra, una Acta Constitutiva, tres Constituciones y una acta de Reformas, y como consecuencia, dos golpes de Estado, varios cuartelazos en nombre de la soberanía popular, muchos planes revolucionarios, multitud de asonadas e infinidad de protestas, peticiones, manifiestos, declaraciones y de cuanto el ingenio descontentadizo ha podido inventar para mover el desorden y encender los ánimos."

En Rangel, Eliseo: *La intervención francesa en México*. Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística. Sección de Historia. México, 1963, pág. 3.

En este contexto, y luego del triunfo de Juárez, México enfrentó una seria crisis financiera por lo que el presidente se vio forzado a declarar una moratoria de dos años en el pago de la deuda externa. España, Inglaterra y Francia, principales países afectados por la medida juarista, acordaron enviar una expedición punitiva de carácter tripartita a México, con la intención de presionar al gobierno del país para que cumpliera con los compromisos de la deuda.⁸⁵

La exigencia principal de las naciones aliadas era la reclamación del pago de deudas y la reparación de diversos daños a sus súbditos, que en esa época se consideraban motivos suficientes para llevar a cabo una intervención. Ante esta circunstancia, los extranjeros, validos de la debilidad del Estado mexicano, se creían con el derecho de pedir reparaciones por agravios inexistentes reclamando la correspondiente indemnización.⁸⁶

Así, en efecto, había surgido la mayor parte de esas reclamaciones (mismas que provenían de acciones de turbas incontroladas, motines y rebeliones, en los que se habían efectuado saqueos con pérdida de vidas,

⁸⁵.- Para una explicación más detallada véase: Política Exterior de México. 175 años de historia. SRE. Tomo 1, México, 1985.

⁸⁶.- Matias Romero, al describir esta lacerante realidad, resumió sus experiencias en los siguientes términos: *"Las reclamaciones más injustas y exageradas encuentran a menudo apoyo en las legaciones extranjeras, y son de continuo obsequiadas porque las acompaña el ultimátum y la amenaza de las escuadras y la guerra. Las pérdidas más insignificantes suben a cantidades fabulosas que se hacen pagar íntegras (...). Es cierto que hay extranjeros que, como consecuencia necesaria de la guerra civil, han sufrido algunas molestias y aun perjuicios; pero éstos les han caído por la fuerza de los sucesos, que no ha estado en manos de los gobiernos evitar (...)."*

Cabe destacar que México enfrentó el primer conflicto en materia de reclamaciones con Francia en 1839. A partir de 1832, los representantes del gobierno francés comenzaron a presentar reclamaciones al gobierno mexicano, que exigían indemnizaciones por actos que decían habían cometido las autoridades mexicanas. Ver Rangel, Eliseo. *Op. cit.*, pág. 28.

mercancías y propiedades, tanto de nacionales como de extranjeros), y se habían convertido por la intervención interesada de los diplomáticos extranjeros en problemas de carácter internacional.

Contra lo que esperaba el gobierno de Juárez, Inglaterra, España y Francia protestaron por la medida juarista de suspender los pagos y decidieron, en la Convención de Londres en octubre de 1861, intervenir en México y obtener el pago de la deuda por la fuerza.⁸⁷

Sin embargo, pronto surgieron diferencias entre ellos, debido a que empezaron a verse las distintas aspiraciones de cada uno. España e Inglaterra las limitaban al terreno pecuniario, de reclamaciones relativamente moderadas, mientras que Francia las elevó excesivamente y las mezcló con maniobras políticas de apoyo a la monarquía, en alianza con algunos mexicanos.⁸⁸

Hacia 1858 Juárez parecía haber perdido la contienda. En el terreno internacional tenía a su favor el reconocimiento de Washington como gobernante legítimo. Adicionalmente, y aunque los norteamericanos no simpatizaban particularmente con Juárez, la constitucionalidad de su posición

⁸⁷.- Las potencias aliadas invitaron a Estados Unidos a adherirse a la Convención, pero este país padecía ya la Guerra de Secesión por lo que no aceptó. Sin embargo decidieron sacar provecho de la coyuntura y le tocó a Matías Romero, representante de México en Washington, la difícil tarea de lograr que los Estados Unidos no avalaran la acción de los intervencionistas y de obtener, a la vez, alguna ayuda para sostener a la nación mexicana.

Política Exterior de México, 175 años de historia. SRE, Tomo 1, *Op. cit.*, pág. 220.

⁸⁸.- Para una explicación más profunda acerca de la Intervención Francesa, se recomienda ver a José Fuentes Mares. *La intervención europea en México, 1861-1862*. México, 1962, pág. 236; y Alfred Jackson Hanna y Kathryn Abbey. *Napoleón III y México*. FCE, 1973, 290 págs.

y la preocupación por el hecho de que los conservadores hubieran enviado al general Juan Nepomuceno Almonte a Europa en busca de un príncipe y de una flota para bombardear Veracruz y expulsar de ahí a Juárez, no creaban corrientes de opinión favorables hacia los conservadores en Estados Unidos. Por el contrario, los intereses de Juárez coincidían con los de Estados Unidos, pues el gobierno norteamericano recelaba ante la probabilidad de que alguna potencia europea retornara al continente latinoamericano.⁸⁹

Lo cierto es que la actitud que asumieron las autoridades norteamericanas durante la Invasión Francesa⁹⁰ y la instauración de un segundo imperio en México, no siempre fue muy favorable. Al respecto, Isidro Fabela nos dice que: "otras muchas cosas podríamos citar como prueba de que los Estados Unidos no prestaron ayuda material al gobierno liberal mexicano en contra del imperio de Maximiliano y el ejército francés, pero creemos que los hechos relatados bastan para concluir con esta afirmación enfática de Fernando Iglesias Calderón: no, no nos facilitaron los Estados Unidos para ayudarnos a vencer la infidencia y la invasión, ni un solo peso, ni una sola arma, ni un solo combatiente. Así lo dijimos desde un principio y así lo hemos comprobado plenamente."⁹¹

⁸⁹.- Galcana, Patricia. México y el mundo, Historia de sus relaciones exteriores. Tomo III. Senado de la República, 1990.

⁹⁰.- El ministro mexicano en Washington, Matías Romero, protestó ante el Departamento de Estado por las ventas de material bélico que se hacían a los franceses, pero el secretario de Estado Seward se limitó a responderle que el Departamento del Tesoro había resuelto "no prohibir la salida de Nueva York de los efectos que compraran los soldados franceses". Así, en 1866 las autoridades francesas adquirieron en Nueva York y embarcaron en el vapor Manhattan, destinado a Veracruz, cinco mil fusiles.

En: Fabela, Isidro. Las doctrinas Monroe y Drago. *Op. cit.*, pág. 54.

⁹¹.- *Ibidem*, pág. 142.

Esto podría deberse en parte a la Guerra de Secesión por la que atravesaba Estados Unidos. Era tan delicada la situación del vecino del Norte que no permitía aludir a la Doctrina Monroe, de manera que el gobierno estadounidense se inclinó por adoptar una posición de neutralidad, aunque de hecho nunca tuvo un efecto real.

Era obvio que detrás de la actitud norteamericana había preocupaciones de tipo político, principalmente el no antagonizar con Francia en los momentos en que se desarrollaba el conflicto interno más grave que ha vivido Estados Unidos, pero asimismo, había consideraciones de tipo económico, pues la venta de las armas era de particulares.⁹²

Ello pone de manifiesto que no obstante los esfuerzos de Matías Romero para que ese país apoyara a México, Estados Unidos dejó la vía libre a las potencias agresoras refugiándose otra vez en una cómoda política de "neutralidad".

De hecho, resulta muy esclarecedora la actitud de Washington al inicio del conflicto, cuando Seward, Secretario del Departamento de Estado de Estados Unidos, escribió el 23 de abril de 1862: "Los Estados Unidos se han colocado en lo que respecta a la guerra entre Francia y México en una posición que sabrán mantener. Este gobierno confiándose en las explicaciones

⁹² - Por otra parte, cabe señalar que la neutralidad oficial de los Estados Unidos tampoco fue observada por sus agentes diplomáticos en México. El *New York Herald Tribune* acusó públicamente al cónsul general de los Estados Unidos, Marcus Otterbourg, no sólo de simpatizar con la causa imperialista, sino también de haber acompañado a Maximiliano hasta el sitio de Querétaro y haber recibido del Emperador 7,000 pesos para trasladarse a Washington e inducir al Departamento de Estado a una actitud benévola hacia su causa imperial. En: Astié-Burgos Walter. *El Águila Bicéfala*. Edit. Ariel Divulgación. México, 1995, pág. 59.

que le han sido dadas, considera el conflicto como una guerra proveniente de las reclamaciones que Francia tenía que hacer y a las cuales México no ha dado la satisfacción que se le pide. No hay lugar a intervenir entre los beligerantes."⁹³

Zarco, por su parte diría: "Los Estados Unidos, que tanto alarde habían hecho de la Doctrina Monroe, que declararon por boca de Mr. Seward que considerarían como agresiva la intervención europea en México, llegada la hora suprema del conflicto, olvidaron todas sus declaraciones, y llevaron este olvido hasta el grado de no permitir en sus costas la exportación de armas para México, y de consentir que Forey se proveyera de todos sus medios de transporte."⁹⁴

No fue sino hasta la conclusión de la guerra civil norteamericana, en abril de 1865, cuando Estados Unidos apoyó a los republicanos juaristas, por una parte con armas, por otra, con la opinión pública de ese país, ya que se declaró terminantemente a favor de una República mexicana y consideró violada la Doctrina Monroe.⁹⁵

⁹³.- Rangel, Eliseo. *Op. cit.*, pág. 56.

⁹⁴.- García Curió, Gastón. *Op. cit.*, pág. 195.

⁹⁵.- Ejemplo de ello son las muestras de apoyo y ofertas de hombres norteamericanos dispuestos a enlistarse en las tropas juaristas. El general Ulises Grant llegó incluso a favorecer la idea de formar un ejército norteamericano que ayudara a expulsar a los franceses y el ministro Matías Romero, por su parte, logró convencer al general Schonfield de encabezar un contingente militar para liberar a México. Estas iniciativas no se materializaron porque el Secretario de Estado Seward prefirió intentar la persuasión diplomática, enviando al propio Schonfield a París para tales efectos. Vázquez y Meyer, *Op. cit.*, p. 74.

Como quiera que sea, lo que sí se puede apuntar como verdadero es el hecho de que el respaldo norteamericanos no se tradujo en actos concretos, sino hasta que el Norte tuvo la certeza de su victoria sobre el Sur; y que, asimismo, la neutralidad respecto del conflicto mexicano tuvo mucha flexibilidad, puesto que se trató de no antagonizar con Francia mientras la situación doméstica no estuviera definida.

El triunfo de la República, el 15 de mayo de 1867, significó para México el mantenimiento de la soberanía nacional, la supremacía del Principio de No Intervención en los asuntos internos y la consolidación de la independencia nacional. Por esa conducta impoluta se ha dicho que fue la política juarista la que cimentó en el pasado, como ninguna otra, la doctrina mexicana en esta materia.

En el mensaje dirigido al pueblo de México el 15 de julio de 1867, al regresar el gobierno republicano a la capital después de cuatro años de ausencia, durante los cuales se combatió a las tropas francesas, el presidente Juárez manifestó: "Que el pueblo y el gobierno respeten los derechos de todos. Entre los individuos como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz". Con esta frase Juárez encarnaba el triunfo republicano sobre el intervencionismo.

Por otra parte, en su manifiesto del 15 de julio de 1867, en la parte referente a la política exterior de su gobierno, el presidente Juárez, al condenar la Intervención Francesa en México, declaró que su gobierno no

solicitaría la reanudación de relaciones diplomáticas por considerar innecesario para México, dada su condición de país soberano el reconocimiento de gobiernos extranjeros; en caso contrario, la reanudación de relaciones diplomáticas con otros países sería sin reconocer tratados y acuerdos que se hubieran firmado antes de la intervención. "México consideraba insubsistentes todos los tratados que lo habían ligado a esas potencias hasta principiar la guerra de intervención."⁹⁶

Así, al afirmar que México no tomaría la iniciativa para la reanudación de relaciones, y que los nuevos tratados que se le propusieran debían ser justos y ventajosos para él, se conformaba una nueva política exterior mexicana sustentada sobre bases de justicia, de igualdad y de reciprocidad.⁹⁷

Aun cuando la tendencia expansionista no había desaparecido del todo en Estados Unidos, los conflictos que cada uno había enfrentado y las consecuencias de los mismos ayudarían a modificar la actitud que hasta el momento había prevalecido en las relaciones entre los dos países. Incluso se puede señalar que, por primera vez, los dos gobiernos habían coincidido en un objetivo común y habían logrado establecer una cierta alianza frente al peligro francés. En este mismo tenor, posteriormente Washington fungiría como mediador entre México y Francia para el restablecimiento de sus

⁹⁶ - Cosío Villegas, Daniel. "La doctrina Juárez", en: Política Exterior de México. 175 años de historia. SRE, Tomo II, México, 1985, pág. 716.

⁹⁷ - Ezequiel Montes, a quien como presidente de la Cámara de Diputados le tocó contestar el informe de Juárez, enfatizó: "México no solicitará las relaciones diplomáticas de ninguna nación; ha probado al mundo que es capaz de defender sus derechos soberanos contra un enemigo poderosísimo, y está convencido de que no necesita de que ningún gobierno extranjero reconozca su existencia como nación independiente". *Ibid.*, pág. 717.

relaciones. Esta mediación igualmente se llevó a cabo en los casos de Alemania, Italia y España.⁹⁸

La importancia de la época juarista en la conformación de los principios de política exterior mexicana radica en que, por vez primera, a partir de la restauración de la República no se va a buscar el reconocimiento externo como una confirmación de determinado grupo o personaje en el poder; estableciéndose expresamente que México es un sujeto de Derecho Internacional con la misma personalidad y prerrogativas que cualquier otro.

Desde que México obtuvo su independencia nunca tuvo mayor estabilidad política y económica que durante el mandato de Porfirio Díaz. Dicha estabilidad provino en gran medida del exterior, pues las inversiones extranjeras y el intercambio comercial internacional fueron factores determinantes de un progreso nunca antes visto.

La dictadura de Díaz no resolvió ninguno de los problemas sociales de fondo de la nación, pero sin duda las décadas de paz que logró significarían el respiro que permitiría el saneamiento de su hacienda, el fortalecimiento del Estado mexicano, el crecimiento económico y la conquista de un lugar "respetable" entre las naciones, al estar en la posibilidad de hacer honor a sus compromisos internacionales.⁹⁹

⁹⁸ - Astié-Burgos, Walter. *Op. cit.*, pág. 62.

⁹⁹ - Véase: Cosío Villegas, Daniel. *Historia Moderna de México. El Porfiriato. La vida política exterior*. Edit. Hermes, México, 1960-1963, 2 vols.

En el largo periodo en el que Díaz estuvo al frente del país, las relaciones exteriores de México planteaban varios problemas. Una de las primeras cuestiones era la del reconocimiento del gobierno mexicano por parte de Estados Unidos, que mantenía una presión constante para obtener el máximo de las concesiones, exigiéndole el pago de las reclamaciones pecuniarias y haciéndolo responsable de los incidentes fronterizos provocados por bandas armadas de diferente naturaleza.

Sin embargo, “poco a poco, el comercio y las inversiones entraron en escena y las necesidades económicas de los dos países parecieron complementarse. Esta complementación permitió que las relaciones difíciles hasta la década de los ochenta, gracias a la estabilidad política y al liberalismo económico que lo fundamentaba, diera paso a una colaboración expresada en el permiso recíproco para que las tropas de uno u otro país cruzaran la frontera para perseguir bandidos o incursiones de indios belicosos. La nueva relación tuvo altibajos, pero no se deterioraría sino hasta el final del Porfiriato.”¹⁰⁰

Sin embargo, con el inicio de la Revolución, Estados Unidos, preocupado “por la defensa de sus intereses”, adoptó una política crecientemente intervencionista, que rompía la tregua de relativo respeto hacia México de los años inmediatos anteriores. En esa política el embajador

¹⁰⁰.- Vázquez, Josefina y Meyer, Lorenzo. *Op. cit.*, pág. 91.

Henry L. Wilson tendría un papel destacado y dejaría una huella difícil de borrar, como embajador de pretensiones imperiales.¹⁰¹

2.2 Las grandes potencias y la protección de sus nacionales

Desde la antigüedad ha existido el fenómeno de la migración de personas fuera de su territorio original, hecho que ha obedece a diversas causas y provocó diferentes consecuencias. Entre tales consecuencias se puede ubicar la necesidad de proteger a los migrantes y sus intereses en el exterior. Las actividades de protección han implicado, en esencia una labor de representación, que ha estado estrechamente relacionada con la impartición de justicia y el reconocimiento de derechos de los extranjeros en territorios diferentes al suyo.

De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española, *proteger* significa amparar, favorecer, defender a alguien o de algo. Así pues, tal acción puede entenderse tanto en sentido preventivo (para evitarle cualquier molestia, daño o peligro a una persona), como en sentido correctivo (para ayudar a obtener la reparación de un daño ya sufrido por alguien).¹⁰²

¹⁰¹ - Ese período turbulento fue propicio para la constante interferencia norteamericana, casi siempre a través de su embajador Henry Lane Wilson, quien al fracasar en su intento de establecer una relación cordial con Madero pasó a una irritante política de protestas constantes por las decisiones o la falta de decisiones, del gobierno mexicano, unas veces en forma individual y otras actuando como instigador de otros diplomáticos. Wilson también inició contactos con la oposición, llegando a propiciar la firma, en la propia embajada norteamericana, del llamado Pacto de la Embajada o Pacto de la Ciudadela, entre Victoriano Huerta y Félix Díaz.

¹⁰² - Diccionario de la lengua española. Real Academia Española. Vigésima primera edición. Tomo II, Madrid, 1992, pág., 1681.

La acción de proteger puede ser efectuada por diversos tipos de entidades, en diferentes sujetos, por distintos motivos y en variadas circunstancias. La protección diplomática y la protección consular son los dos tipos de protección que el Derecho Internacional reconoce como facultad exclusiva del Estado. "Ambas están intrínsecamente vinculadas al surgimiento y existencia del Estado; es decir, el Estado moderno, y por consiguiente tales conceptos no pueden ser aplicados a ninguna otra actividad similar que haya sido efectuada por otras entidades políticas diferentes a la del Estado, que empezó a surgir en el mundo entre fines de la Edad Media y principios de la Edad Moderna."¹⁰³ Sin embargo, ya en la época feudal se encuentran algunos de los elementos primarios de la relación entre el Estado y sus nacionales y de algunas funciones que podrían considerarse como de protección por parte del Estado.¹⁰⁴

La protección diplomática y la protección consular comparten, pues, la preocupación por asistir a los nacionales que se encuentran el extranjero y, en especial, si es el caso, por velar que se les imparta una adecuada justicia. De hecho, "la impartición de justicia que llevan a cabo estos cónsules, con base en sus propias leyes, es una característica común en las épocas anteriores al surgimiento de los Estados, pues una vez que éstos se consolidan, también lo

¹⁰³ - Gómez Arnau, Remedios. México y la protección de sus nacionales en Estados Unidos. UNAM, 1990, pág. 21.

¹⁰⁴ - Como resultado del desarrollo independiente de las ciudades italianas, éstas comenzaron a enviar al exterior, previo consentimiento del soberano extranjero, magistrados propios con competencia para juzgar, con base en su propia ley, asuntos civiles y penales en los que tomaran parte sus ciudadanos.

En este momento puede hablarse ya del antecedente más directo de lo que ahora se conoce como cónsul y de la actividad de protección consular, puesto que estos magistrados constituyen, de hecho, órganos que envía su ciudad-Estado para proteger los intereses de sus ciudadanos en el exterior.

Maresca, Adolfo. Las relaciones consulares. Citado en: Gómez Arnau, Remedios, *Op. cit.*, pág. 26.

hace el principio de soberanía territorial. A partir de éste, la única ley que en esencia se permite aplicar es la del propio Estado, aun cuando le sea ajena a los migrantes extranjeros".¹⁰⁵

Después de que Hugo Groccio publicara su obra *Del derecho de guerra y paz*, en 1625, misma que se considera como la primera obra que habla del Derecho de las Naciones o Derecho Internacional, Emerich de Vattel escribe el *Derecho de gentes*, que se publica en 1758, y en la que a decir de Max Sorensen, "se puede reconocer ya el sistema de Derecho Internacional tal como lo comprendemos ahora, pues distingue claramente entre Derecho interno y Derecho Internacional, y cubre el ámbito completo de las relaciones jurídicas entre los Estados."¹⁰⁶

Sin embargo, no sería sino hasta fines del siglo XVIII y principios del XIX, que adquiere su forma el Derecho Internacional. Sólo hasta entonces se elabora y se aplica la doctrina y la práctica de reconocimiento de los Estados y de los gobiernos. La contribución más importante es la expuesta por Vattel, quien defendió la tesis de que "un daño a un individuo es un daño a su Estado", lo que originó el surgimiento de la protección diplomática.¹⁰⁷

¹⁰⁵ - *Ibidem*, pág., 27.

¹⁰⁶ - Sorensen, Max. *Manual de Derecho Internacional Público*. FCE, 1973, pág. 64.

¹⁰⁷ - Según Vattel, "quien lesiona a un ciudadano, indirectamente ofende al Estado, que está obligado a proteger a sus ciudadanos; y el soberano del ciudadano ofensor deberá reparar sus errores, castigando al agresor y, si es posible, obligándolo a una total reparación(...)"

Las tesis de Vattel predominaron en Derecho Internacional durante los siglos XVIII y XIX, pues no es sino hasta la primera mitad del presente siglo que surgen otros autores sobre el tema. Sin embargo, en opinión de Remedios Gómez Arnau, Vattel no agota el tratamiento del concepto, debido a que no profundiza en los medios de que dispone un Estado para hacer cumplir a otro su obligación de reparar un daño, ni detalla el procedimiento específico para hacer del conocimiento de un Estado el requerimiento de sanción a un agresor, ni distingue la posibilidad de ejercer otras actividades encaminadas a proteger los intereses de los nacionales en el exterior que no impliquen necesariamente una reclamación. De lo anterior, deduce la autora, se puede decir que en los siglos XVIII y XIX no existió una definición clara y acabada de la protección para los nacionales en el exterior.¹⁰⁸

Es, pues, hasta que el sistema de Estados se establece en Europa cuando puede hablarse ya del surgimiento de la protección para los nacionales en el exterior. Sin embargo, en sus inicios esta actividad tomó formas diferentes a las aceptadas en la actualidad, debido principalmente a la posibilidad del uso de la fuerza para solucionar los conflictos entre los países y a la falta de una reglamentación específica dentro del Derecho Internacional. En un principio se manejó sólo la noción ambigua del derecho a proteger los intereses de los nacionales de un Estado cuando se encontraban en el territorio de otro, pero no se estableció la distinción que en la actualidad se reconoce entre protección consular¹⁰⁹ y protección diplomática.

¹⁰⁸.- Gómez Arnau, *Op. cit.*, pág. 31.

¹⁰⁹.- Esta protección es aquella que brinda un funcionario consular a efecto de: 1) Proteger los intereses de sus connacionales, individuos o personas morales, dentro de un territorio del Estado receptor, y de acuerdo

El primer tipo de protección, que se generaliza con la consolidación de los Estados, es lo que ahora se denomina protección diplomática;¹¹⁰ a través de ésta, un Estado reclamaba en caso de que un daño ocurrido en el extranjero no les hubiese sido “justamente” reparado.

Sin embargo, los medios diplomáticos no eran los únicos a los que ningún acceso los Estados para solucionar sus diferencias, ni tampoco para lograr que una reclamación fuese debidamente atendida; también podían proteger los intereses de sus nacionales en el exterior a través del uso directo de la fuerza.¹¹¹

A nivel conceptual no se llegó a separar formalmente la protección por medios diplomáticos de la protección a través del uso de la fuerza. Simplemente se reconoció el derecho de proteger los intereses de los nacionales en el exterior, sin más precisiones. “Esta falta de claridad propició que al presentarse reclamaciones por la vía diplomática, no se respetara

con lo que permite el Derecho Internacional; 2) Proteger las personas de sus connacionales; 3) Representar, en determinadas condiciones, a sus nacionales ante los tribunales y otras autoridades del Estado receptor.

Sera Vázquez, Modesto. *Derecho Internacional*, *Op. cit.*, pág. 243.

¹¹⁰.- “No admitiendo, de modo general, el Derecho Internacional como sujetos a los individuos, éstos no pueden presentar reclamaciones a los Estados que les hayan ocasionado algún daño. Es necesario que otro Estado, normalmente aquel cuya nacionalidad poseen, se encargue de presentar la reclamación, ejercitando la llamada protección diplomática.

“Uno de los requisitos para que el Estado pueda ejercer la protección diplomática en favor de personas, es que éstas tengan su nacionalidad. Otro requisito es que la persona haya agotado los recursos internos, es decir, que haya acudido ante los tribunales del Estado que infligió el daño, y no haya obtenido satisfacción después de haber agotado todas las vías legales que tenía abiertas. Cuando se cierra a un reclamante extranjero el acceso a los tribunales internos, nos encontramos ante una ‘denegación de justicia’”.

Ibid., pág. 357.

¹¹¹.- Para una lectura más amplia de las intervenciones realizadas por los Estados Unidos y las potencias europeas, motivadas por reclamaciones y protección de sus nacionales en los países de América Latina, ver: Selsor, Gregorio. *Cronología de las intervenciones extranjeras en América Latina*, dos tomos, Cuadernos del CIH, México, 1994; y García Cantú, Gastón. *Las invasiones norteamericanas en México*, México, SEP, 1986.

cabalmente el principio de soberanía territorial de los Estados, pues en no pocas ocasiones se solicitó la satisfacción de los reclamos de connacionales, independientemente de lo que establecieran las leyes o la práctica locales en relación con la demanda específica y, muchas veces, sin que sus compatriotas hubiesen intentado solucionar su problema a través de las instancias locales correspondientes."¹¹²

De hecho, tal como nos lo hace saber César Sepúlveda, "los extranjeros residentes en los países de menor desarrollo, en lugar de ocurrir a las leyes y tribunales locales para cualquier reclamación, preferían utilizar el conducto diplomático, que les garantizaba un régimen de privilegio con respecto a los nativos, y se rehusaban arrogantemente a sujetarse a las disposiciones internas."¹¹³

Asimismo, cabe destacar como ejemplo de estas actitudes prevalecientes, que después de su independencia, México comenzó a sentir las presiones de Estados Unidos, que exigía el pago de viejos adeudos de fines de la Colonia y compensaciones por los daños que habían recibido sus nacionales en territorio mexicano. A partir de 1836 las relaciones entre México y Estados Unidos se volvieron muy tensas a causa de la guerra texana, y fue en ese momento que el representante norteamericano, Powhatan Ellis,¹¹⁴ recibió órdenes de exigir a México la solución de todas las

¹¹² - Gómez Armau, Remedios. *Op. cit.* pág. 35.

¹¹³ - Sepúlveda, César. *Derecho Internacional*, México, Porrúa, 1986, pág. 243.

¹¹⁴ - Powhatan Ellis reemplazó a Butler como Ministro de Estados Unidos en mayo de 1836. A su llegada, Ellis sugiere a Forsyth cambiar la política hacia México y demostrar que Washington también sabe usar la fuerza en defensa de sus ciudadanos, pues las numerosas reclamaciones irresueltas hacían pensar al gobierno mexicano que los Estados Unidos carecían de medios para hacer respetar sus derechos.

reclamaciones pendientes. La Secretaría de Relaciones Exteriores respondió que “los quejosos tienen acceso gratuito a los tribunales, ante los cuales debían probar sus dichos, pues los extranjeros no disfrutaban de privilegios que no tuvieran los nacionales mexicanos. Y es que se habían comprobado algunos de los hechos que reclamaban, pero los afectados en lugar de acudir a los juzgados correspondientes, acudieron al Gobierno norteamericano, o directamente o por conducto de su Legación en México”.¹¹⁵ Este conflicto terminaría luego de que ambos países firmaran, un año después, una convención mediante la cual se integró una comisión mexicano-norteamericana que resolvió dichas controversias.¹¹⁶

Así, pues, durante el siglo XIX podemos localizar una serie de casos que las potencias definieron como protección de sus nacionales en el exterior, que se identifican más con propósitos de intervención en los asuntos internos de los países, que con actividades estrictamente de protección.

Lo anterior se debe a que “no es sino hasta el siglo XIX que los diferentes Estados desarrollan un cuerpo legal para regir el trato a los extranjeros y que es entonces cuando la protección de los intereses económicos de los nacionales en el exterior cobra gran importancia como consecuencia de la expansión del capitalismo”.¹¹⁷ Ello supuso diversos grados de intervención en los países menos desarrollados para reclamar el

Ibidem., pág. 222.

¹¹⁵.- *Ibidem.*, pág., 223.

¹¹⁶.- Véase: Díaz, Luis Miguel. *México y las comisiones internacionales de reclamaciones*. Tomo I. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1983.

¹¹⁷.- Gómez Amapu, Remedios. *Op. cit.*, pág. 36.

cabalmente el principio de soberanía territorial de los Estados, pues en no pocas ocasiones se solicitó la satisfacción de los reclamos de connacionales, independientemente de lo que establecieran las leyes o la práctica locales en relación con la demanda específica y, muchas veces, sin que sus compatriotas hubiesen intentado solucionar su problema a través de las instancias locales correspondientes."¹¹²

De hecho, tal como nos lo hace saber César Sepúlveda, "los extranjeros residentes en los países de menor desarrollo, en lugar de ocurrir a las leyes y tribunales locales para cualquier reclamación, preferían utilizar el conducto diplomático, que les garantizaba un régimen de privilegio con respecto a los nativos, y se rehusaban arrogantemente a sujetarse a las disposiciones internas."¹¹³

Asimismo, cabe destacar como ejemplo de estas actitudes prevalecientes, que después de su independencia, México comenzó a sentir las presiones de Estados Unidos, que exigía el pago de viejos adeudos de fines de la Colonia y compensaciones por los daños que habían recibido sus nacionales en territorio mexicano. A partir de 1836 las relaciones entre México y Estados Unidos se volvieron muy tensas a causa de la guerra texana, y fue en ese momento que el representante norteamericano, Powhatan Ellis,¹¹⁴ recibió órdenes de exigir a México la solución de todas las

¹¹².- Gómez Arnau, Remedios. *Op. cit.* pág. 35.

¹¹³.- Sepúlveda, César. *Derecho Internacional*, México, Porrúa, 1986, pág. 243.

¹¹⁴.- Powhatan Ellis reemplazó a Butler como Ministro de Estados Unidos en mayo de 1836. A su llegada, Ellis sugiere a Forsyth cambiar la política hacia México y demostrar que Washington también sabe usar la fuerza en defensa de sus ciudadanos, pues las numerosas reclamaciones irresueltas hacían pensar al gobierno mexicano que los Estados Unidos carecían de medios para hacer respetar sus derechos.

reclamaciones pendientes. La Secretaría de Relaciones Exteriores respondió que "los quejosos tienen acceso gratuito a los tribunales, ante los cuales debían probar sus dichos, pues los extranjeros no disfrutaban de privilegios que no tuvieran los nacionales mexicanos. Y es que se habían comprobado algunos de los hechos que reclamaban, pero los afectados en lugar de acudir a los juzgados correspondientes, acudieron al Gobierno norteamericano, o directamente o por conducto de su Legación en México".¹¹⁵ Este conflicto terminaría luego de que ambos países firmaran, un año después, una convención mediante la cual se integró una comisión mexicano-norteamericana que resolvió dichas controversias.¹¹⁶

Así, pues, durante el siglo XIX podemos localizar una serie de casos que las potencias definieron como protección de sus nacionales en el exterior, que se identifican más con propósitos de intervención en los asuntos internos de los países, que con actividades estrictamente de protección.

Lo anterior se debe a que "no es sino hasta el siglo XIX que los diferentes Estados desarrollan un cuerpo legal para regir el trato a los extranjeros y que es entonces cuando la protección de los intereses económicos de los nacionales en el exterior cobra gran importancia como consecuencia de la expansión del capitalismo".¹¹⁷ Ello supuso diversos grados de intervención en los países menos desarrollados para reclamar el

Ibidem., pág. 222.

¹¹⁵ - *Ibidem.*, pág., 223.

¹¹⁶ - Véase: Díaz, Luis Miguel. México y las comisiones internacionales de reclamaciones. Tomo I. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1983.

¹¹⁷ - Gómez Arnau, Remedios. *Op. cit.*, pág. 36.

pago de deudas, proteger a sus súbditos y sus propiedades. Según las circunstancias, las formas de intervención iban desde el desembarco de tropas, hasta los distintos modos de control: colonias, dominios, dependencias, protectorados, mandatos, fideicomisos, etcétera.¹¹⁸

Esta situación generó el florecimiento de diversas teorías justificadoras de los actos de intervención de las grandes potencias amparándose en el derecho de protección a sus ciudadanos, mecanismo que sirvió para promover en general los intereses económicos de sus ciudadanos e incluso los intereses del propio Estado. La falta de reglamentación específica sobre los alcances y límites de la actividad de protección, por una parte, y las condiciones internacionales prevalecientes, por la otra, condicionaron el surgimiento de la protección de los nacionales que, en su forma original, en vez de contribuir a facilitar las relaciones entre los Estados, promovería la comisión de actos abusivos o francamente intervencionistas.¹¹⁹

El siglo XIX fue una era de expansión entre las grandes potencias. Los procesos de la Revolución Industrial, la política colonial de esa centuria, la carrera para obtener territorios en otros continentes explican la conducta de estas potencias, que buscaban justificar sus avances en sofismas del Derecho

¹¹⁸.- Respecto de México, podemos mencionar los siguientes casos:

- Las realizadas por el gobierno francés en 1839.
- Las reclamaciones hechas por los Estados Unidos en 1839 y 1868.
- La ocupación norteamericana de Veracruz en apoyo a la reclamación presentada al Gobierno de México, en 1914.
- Los Convenios de Bucareli y las reclamaciones de norteamericanos contra actos de autoridad de México, en 1923.
- Las reclamaciones de extranjeros contra México por actos realizados por revolucionarios entre 1910 y 1920.
- Y, las reclamaciones de las compañías petroleras expropiadas en 1938, por sólo mencionar algunas.

¹¹⁹.- *Ibid.*, pág., 38.

Internacional, y que encontraban buena cualquier excusa para lograr tales propósitos. La política de protección seguida por Estados Unidos resulta ilustrativa de este uso de la fuerza. Este país, con frecuencia envió tropas a diversas naciones de América Latina, esgrimiendo como justificación la protección de las vidas y propiedades de sus ciudadanos en el exterior, aunque en realidad muchas veces se trató de actos de abierta intervención en los asuntos internos de otras naciones para lograr, la mayoría de las veces, que el desarrollo de los acontecimientos fuera favorable a sus intereses, violentando así la soberanía nacional de los países intervenidos.

De hecho, estas actividades de protección de Estados Unidos no sólo violaron el principio de soberanía territorial de otros países, sino que incluso llegaron a intervenir en sus asuntos internos, impidiendo en varias ocasiones el ejercicio del derecho de autodeterminación de los gobiernos y de los pueblos.¹²⁰

Las actividades de protección de Estados Unidos y de las potencias europeas originaron una reacción en los países latinoamericanos, lo que constituyó el inicio de un proceso tendiente a transformar los conceptos y las normas relacionadas con la protección a nacionales en el exterior, con el fin de hacerlos compatibles con el respeto de la soberanía territorial de cada país.

¹²⁰ - Como ejemplos pueden señalarse el bombardeo de San Juan del Norte, Nicaragua, en 1854, en represalia por que se le había pedido a una empresa estadounidense retirarse del lugar; o bien el desembarco de fuerzas militares en Haití en abril de 1891, con el fin de controlar una sublevación de trabajadores negros. Para mayor información sobre hechos concretos de intervención, ver: Selsler Gregorio. Cronología de las intervenciones, *Op. cit.*

2.3 La Cláusula Calvo, sus modalidades y su aplicación en México

Las especiales condiciones de debilidad política y económica de los países de América Latina hicieron que muy a menudo los súbditos de otros países recurrieran a la protección de sus Estados para presentar reclamaciones, que unas veces eran fundadas, pero que otras constituían evidentes abusos que se manifestaban en una clara intervención de las potencias fuertes en los asuntos internos de estos países. De tal modo, que los extranjeros gozaban de un status en el que, a la protección que las leyes territoriales les concedía, se unía el temor de los gobiernos locales de que sus Estados intervinieran ejerciendo la protección diplomática, convirtiéndolos en ciudadanos privilegiados, dados los derechos que gozaban.

La protección que las diversas potencias ejercieron en México durante el siglo XIX y la primera mitad del XX en favor de sus nacionales e intereses, se caracterizó por exigir tratos privilegiados para sus nacionales, independientemente de las condiciones internas en los que se encontrara México o de los derechos que en las mismas circunstancias tenían los mexicanos. Tal prepotencia en la actividad de protección llegó al extremo de hacer uso de la fuerza para lograr sus objetivos, como en los casos de la denominada Guerra de los Pasteles y de la ocupación norteamericana de Veracruz.¹²¹ Fueron varias las ocasiones en las que México, ya sea por la debilidad de los gobiernos en funciones o por el temor a una nueva guerra,

¹²¹.- Ver Fabela Isidro. "La ocupación de Veracruz e Intervención del A.B.C". En: *La política interior y exterior de Carranza*, Edit. Jus, 1979.

tuvo que aceptar condiciones leoninas en el ejercicio de la protección, contrarias al Derecho Internacional. Esto ocurrió principalmente en las negociaciones con Estados Unidos y en las convenciones de reclamación por actos ocurridos durante la Revolución, pues se aceptó conocer casos que no hubiesen agotado los recursos locales, que ya habían sido juzgados y sentenciados e incluso exigencias que se fundaban en actos ocasionados por rebeldes fuera del control gubernamental.

Siendo lo anterior una preocupación nacional, el gobierno mexicano intentó limitar legislativamente los derechos patrimoniales de los extranjeros domiciliados en el país, así como las constantes intervenciones de los representantes diplomáticos. De esta manera, en 1856, el Presidente Comonfort aprobó un decreto que estipulaba que los extranjeros carecían de la facultad de alegar, respecto de los bienes que adquirieran en México, algún derecho como extranjeros, y que todas las cuestiones que pudieran surgir en relación con esa propiedad se ventilarían en los tribunales de la República y de conformidad con las leyes del país, con exclusión de cualquier intervención extranjera.

Por otra parte, la Constitución de 1857, en su Artículo 33,¹²² disponía que los extranjeros estaban obligados a respetar las instituciones, leyes y autoridades del país, quedando sujetos a las sentencias de los tribunales

¹²².-Artículo 33. "Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 (...) Tienen obligación de contribuir para los gastos públicos, de la manera que dispongan las leyes, y de obedecer y respetar las instituciones, leyes y autoridades del país, sujetándose a los fallos y sentencias de los tribunales sin poder intentar otros recursos que los que las leyes les conceden a los mexicanos." Sepúlveda, César. "Presencia viviente de Carlos Calvo." En: Carlos Calvo. Tres ensayos mexicanos. México, SRE, Colección del Archivo Histórico Diplomático Mexicano, 1974, pág. 28.

mexicanos. Empero, estas disposiciones ni pudieron hacerse efectivas, ni fueron aceptadas en el exterior, ni contenían una sanción positiva para el caso de ser violadas. No tuvieron ninguna eficacia, como se comprobó en el caso de la Comisión de Reclamaciones de 1868, con Estados Unidos.¹²³

En 1861 un jurista y diplomático mexicano, Juan Antonio de la Fuente, Ministro Plenipotenciario ante el gobierno de Francia, escribía lo siguiente a la Cancillería mexicana:

*“Deberíamos declarar, por ley, que todo extranjero que quisiera tratar con el gobierno general debería de hacer expresa renuncia de sus derechos de extranjería en todas las resultas del contrato; porque no es suficiente lo establecido en la Constitución sobre este particular, en razón de que podría invocarse contra el derecho de gentes por los gobiernos que gustasen de llevar hasta el rigor sus demandas (...).”*¹²⁴

La propuesta de mencionado diplomático no pudo llevarse entonces a la práctica, pero la posterior difusión de las tesis de Calvo, y el apoyo que le brindaron los países latinoamericanos, proporcionaron una base más sólida a dicha ideas, que ya se venían manejando en México.

¹²³ - Como resultado de la firma de dicha convención para el arreglo de todas las reclamaciones de los ciudadanos de los dos países, acumulado desde la firma de los Tratados de Guadalupe Hidalgo, México fue condenado a pagar un total de 4' 125, 622.20 pesos.

Vázquez, Josefina y Meyer, Lorenzo. *Op. cit.*, pág. 93.

¹²⁴ - Esquivel Obregón, Toribio. México y los Estados Unidos ante el Derecho Internacional. México, SRE, 1985, pág. 15.

En 1868 Carlos Calvo¹²⁵ publicó su libro **El Derecho Internacional teórico y práctico**, en el que se opone a las políticas de intervención ejercidas por las potencias, señalando literalmente que:

*"(...) de conformidad con los principios del Derecho Internacional, el cobro de deudas y la ejecución de reclamos privados no justifica de plano la intervención armada de parte de los gobiernos (...) un Estado no puede aceptar responsabilidades por pérdidas sufridas por extranjeros a resultas de guerra civil o insurrección, partiendo de la base de que el admitir la responsabilidad en tales casos, significaría una amenaza para la independencia de los Estados más débiles que quedarían sometidos a la posible intervención de Estados fuertes, y crearía una desigualdad injustificable entre nacionales y extranjeros."*¹²⁶

Con ello, además de rescatar el principio de "agotamiento de los recursos locales",¹²⁷ Carlos Calvo indica que los extranjeros no tienen porqué reclamar mayores derechos ni beneficios que aquéllos que la legislación interna del país donde radican concede a los propios nacionales, y deben de

¹²⁵ - Carlos Calvo, quien fuera ministro plenipotenciario de Argentina y miembro fundador del Instituto de Derecho Internacional, escribió varias obras de Derecho Internacional, entre ellas la Colección histórica y completa de los tratados, convenciones, capitulaciones, armisticios, cuestiones de límites y otros actos diplomáticos de todos los Estados comprendidos entre el Golfo de México y el cabo de Hornos, desde 1843 hasta principios del presente siglo, entre muchas otras. La extensión y calidad de la obra de Carlos Calvo le dio un merecido renombre internacional, máxime que parte de su obra se publicó en el idioma francés, lo que permitió una mayor difusión en el continente europeo. En la época moderna su pensamiento ha perdurado a través de lo que se denomina Doctrina Calvo, respecto de la proscripción de la intervención armada para el cobro de deudas y la ejecución de reclamaciones privadas.

¹²⁶ - Arellano García, Carlos. Derecho Internacional Público. México, Porrúa, 1983, tomo 1, pág. 250.

¹²⁷ - Este concepto se refiere a la disposición que aparece inserta en un contrato entre extranjeros y el gobierno, y por medio de la cual el extranjero se obliga a agotar todos los recursos que ofrece la jurisdicción del país, antes de intentar la ayuda de su gobierno.

conformarse con los remedios que proporciona la jurisdicción local, además de que cuestiona la vieja práctica del uso de la fuerza para solucionar los problemas interestatales, al oponerse a la intervención armada para obtener el cobro de las deudas o la solución de reclamos de tipo privado.

Era evidente que las grandes potencias se opondrían terminantemente a los postulados de la denominada Cláusula Calvo, debido, principalmente, a que afectaba importantes intereses de las naciones poderosas. De hecho, "los Estados Unidos, Gran Bretaña y otros países se opusieron a aceptar el principio -de la no responsabilidad en casos de guerra civil o insurrección- de una manera absoluta",¹²⁸ situación que, con el paso del tiempo, iría cambiando poco a poco.

Esto, como lo señala el maestro César Sepúlveda, permitió que varios países latinoamericanos efectuaran modificaciones en sus legislaciones internas, con el fin de incluir disposiciones concretas que les sirvieran de fundamento para regular su política respecto de los extranjeros en su territorio y en pronunciamientos y acuerdos a nivel regional que, en esencia, consolidaron la vigencia del principio de "agotamiento de los recursos locales" antes de hacer uso de la protección diplomática, y esto sólo en caso de denegación de justicia.¹²⁹

¹²⁸ - Gómez Arnaú, Remedios. *Op. cit.*, pág. 49.

¹²⁹ - En opinión de Isidro Fabela, sólo existe denegación de justicia cuando "el Estado no reconoce a un extranjero como sujeto de derecho, faltando así a sus deberes hacia la comunidad internacional, pudiendo señalarse como casos de denegación de justicia, los siguientes:

1) Cuando la autoridad judicial se niega a dar una decisión, sea definitiva o interlocutoria (...) 2) Cuando el extranjero no tiene libre acceso a los tribunales para la defensa de sus derechos (...) En todo caso, para que la denegación de justicia exista, es indispensable que el reclamante haya agotado todos los recursos que las leyes locales le conceden para obtener justicia".

Los postulados de Calvo fueron la base para que las repúblicas latinoamericanas discurrieran técnicas y fórmulas legislativas o contractuales, que llevan el nombre colectivo de Cláusula Calvo. Según indica este autor, "en estricto rigor técnico debe reservarse la denominación Cláusula Calvo para calificar una disposición que se inserta en un contrato celebrado entre un extranjero y el gobierno del país de residencia, por lo cual ese extranjero queda comprometido a ciertas prestaciones en relación con la protección de su país."¹³⁰

Asimismo, agrega que "es un dispositivo legal para asegurar que el extranjero no recurra a la protección diplomática de su gobierno cuando ha sufrido un daño real o imaginario de las autoridades del país, obteniendo una situación de privilegio de desigualdad con los nacionales."¹³¹

En México, comenta César Sepúlveda, la primera vez que se utilizó la tesis de Calvo en defensa de sus intereses fue en 1873, cuando Lafragua, Secretario de Relaciones Exteriores, se dirigió al embajador de los Estados

En: Seara Vázquez, Modesto. *Política exterior de México*. Harla, 1985, pág. 203.

¹³⁰.- Cabe mencionar que el maestro Sepúlveda distingue tres tipos de aplicación de Cláusula Calvo: La Cláusula Calvo legislativa: se refiere a aquellas disposiciones que han sido emitidas en forma de legislación por los países de América Latina y que de una u otra manera incorporan las tesis de Calvo con respecto de los extranjeros. El común denominador de todas ellas, nos dice el maestro, es que los extranjeros deben quedar satisfechos con la jurisdicción local y que únicamente pueden recurrir a su gobierno para protección cuando hayan sufrido una denegación de justicia.

La Cláusula Calvo de agotamiento de recursos locales: se refiere a la disposición que aparece inserta en un contrato entre un extranjero y el gobierno, y por medio de la cual el extranjero se obliga a agotar todos los recursos que ofrece la jurisdicción del país, antes de intentar la ayuda de su gobierno.

La Cláusula Calvo como renuncia de la protección diplomática: ésta es propiamente la llamada Cláusula Calvo y se refiere a la declaración inserta en un contrato suscrito por un extranjero, en la que renuncia a la protección del gobierno del país de donde es originario.

En: Sepúlveda, César. *Derecho Internacional México, Porrúa, 1986*, págs. 244-247.

¹³¹.- Sepúlveda, César. "Presencia viviente de Carlos Calvo", en: Carlos Calvo. *Tres ensayos mexicanos*. *Op. cit.*, pág. 26.

Unidos, J.W. Foster, para alegar que nuestro país no era responsable por daño a los extranjeros surgido de una guerra civil, conforme a lo que enseñaba el autor argentino. Foster replicó que Calvo era “un autor reciente de Derecho Internacional y aún no era aceptado.”¹³²

Pero es a partir de 1890 cuando el gobierno de Porfirio Díaz empezó a exigir la inserción de la Cláusula Calvo (de renuncia a la protección diplomática y equiparamiento de los extranjeros con los nacionales) en todos los contratos-concesión o contratos públicos que se firmaran con extranjeros,¹³³ actitud que, a la larga, vino a preparar las cosas para un tratamiento de la propiedad extranjera en suelo nacional más de acuerdo con los intereses del país.

El pensamiento constitucional mexicano, impregnado de las tesis de Calvo, evolucionó hacia formas mejores, y así el 15 de agosto de 1916 el primer jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, expidió un Decreto del Gobierno Provisional de la República Mexicana “que buscaba que los extranjeros tuvieran la misma condición jurídica de los mexicanos, sin que pudieran ejercitar recursos y formular quejas ante sus respectivos

¹³² -*Ibid.*, pág. 29.

¹³³ - Un ejemplo de la Cláusula Calvo contractual es la contenida en el contrato entre la North American Dredgin Co., de Texas, y el gobierno de México para dragar el puerto de Salinas Cruz: “Cláusula 18: El contratista y todas las personas que, como empleados o con cualquiera otra capacidad, sean ocupados en la ejecución del trabajo a que se refiere este contrato, bien directa o indirectamente, serán considerados como mexicanos en cualquier caso, dentro de la República Mexicana, con relación a la ejecución de tal trabajo y al cumplimiento de este contrato. No reclamarán ni tendrán, con respecto a los intereses y negocios que se conectan con este contrato, ningún otro derecho o medios de ejercitar los mismos que aquéllos garantizados por las leyes de la República a los mexicanos, ni gozarán de otros derechos que los establecidos en favor de los mexicanos. Por consecuencia, están desprovistos de cualquier derecho como extranjeros, y bajo ninguna condición se permitirá la intervención de agentes diplomáticos extranjeros en cualquier asunto que se relacione con este contrato”.
Ibid., pág. 30.

gobiernos, y exigía que para adquirir propiedad inmueble en México los inversionistas extranjeros se presentaran por escrito ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, haciendo formal, expresa y terminante declaración de que para todos los efectos relativos a los bienes que adquiriesen se considerarían como mexicanos, renunciando a sus derechos de extranjeros y a acudir en demanda de protección o queja a sus respectivos gobiernos. Esto constituyó el antecedente del Artículo 27 de la Constitución de 1917.”¹³⁴

Cuando se expide la Constitución de 1917 se lleva al texto de ese ordenamiento supremo una forma “muy depurada e ingeniosa” de la Cláusula Calvo,¹³⁵ incorporándose así a nuestro Código fundamental, como término de una evolución, las ideas del jurista argentino.

Como era de esperarse, el contenido de las disposiciones incluidas en el Artículo 27 fue motivo de diversas críticas y generó una fuerte oposición por parte del gobierno de Estados Unidos, que argumentó principalmente que el derecho de protección a sus nacionales, que tienen todos los países a nivel internacional, no es renunciable por tales nacionales pues no es un derecho de los individuos, sino de los Estados.

¹³⁴ - *Ibid.*, pág. 30.

¹³⁵ - El Artículo 27 de la Constitución Mexicana de 1917 vigente, dice a la letra, en su fracción I: “Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y acciones o para obtener nuevas concesiones de explotaciones de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio de perder en beneficio de la nación, los bienes que hubiesen adquirido en virtud de los mismo. Para mayor detalle acerca de la evolución de la Cláusula Calvo en nuestra Constitución, consúltese a: Martínez Báez, Antonio. “La Cláusula Calvo en el Constitucionalismo Mexicano”, en: Carlos Calvo. Tres ensayos mexicanos, *op. cit.*, pág. 39-55.

En este contexto, el gobierno de Estados Unidos argumentó que “el requisito de que un extranjero poseedor de acciones (...) se considere a sí mismo como un nacional mexicano respecto a tal participación y renuncie al derecho de recurrir a su propio gobierno, en la alternativa de que pierda sus intereses, equivale a una confiscación substancial.”¹³⁶

A lo anterior, el Gobierno de México expuso que “lo que la Constitución exige a los extranjeros para que puedan adquirir ciertos bienes, es que, respecto de éstos, convengan en considerarse como nacionales, y, por lo mismo, es una consecuencia forzosa que aquéllos se comprometan a no invocar la protección de sus gobiernos, sólo respecto de los mismos bienes (...) y por otra parte, el extranjero que adquirió en los supuestos que se tratan, adquiere bajo condición resolutoria y es conforme con todas las legislaciones que cuando cumple una condición de esa naturaleza el derecho adquirido se resuelve, lo cual es absolutamente diverso de una confiscación.”

Asimismo, agregó que “(...) lo que exige el artículo es que el extranjero se considere como nacional respecto de los bienes que le puedan corresponder en la sociedad mexicana a que ingrese, y de no invocar por lo mismo la protección de su gobierno. Es, pues, una obligación contraída individualmente y que sólo produce efectos entre el que la contrae y el Gobierno Mexicano (...), si el particular que ha contraído la obligación la infringe, tal infracción tiene que ser sancionada, porque una ley sin sanción

¹³⁶.- En: Sepúlveda, César. “Presencia viviente de Carlos Calvo”, *op. cit.*, págs. 63-65.

no es tal ley (...) lo anterior no se comprende en qué pueda ser contraria al Derecho Internacional.”¹³⁷

Al respecto, César Sepúlveda indica que: “(...) el dispositivo de Calvo, tal como quedó inserto en la Constitución mexicana de 1917, ha probado ser altamente beneficioso. De un lado, fue desde entonces un poderoso elemento disuasivo, ya que los inversionistas foráneos que la admitían por convenio solemne, como está estatuido, prefirieron ceñirse, en obvio de males mayores, a los términos de la Cláusula. De otro lado, al difundirse la necesidad de aceptarla para hacer negocios en México, fue un factor de indudable valor psicológico, pues, además de que en el extranjero se acostumbraron desde entonces a limitaciones de este tipo, se propagó que habría que reconocer la facultad del gobierno local para regular con exclusión de cualquier otro poder las controversias que pudieran surgir entre la empresa extranjera y las autoridades locales.”¹³⁸

2.4 La Doctrina Carranza

En mayor o menor grado todas las revoluciones contemporáneas se han visto sujetas a presiones externas. De la misma manera -y en parte como respuesta a esas presiones- los estallidos revolucionarios han generado una política externa que busca proteger a la naciente revolución mediante la expansión de su área de influencia efectiva o ideológica. “La capacidad de un país periférico como México, colocado al lado de una gran potencia

¹³⁷ - *Ibid.*, pág. 65.

¹³⁸ - *Ibid.*, pág. 32.

emergente, fue un factor inhibitor del posible activismo internacional mexicano, pero justamente por esa razón el nuevo régimen fue contundente en la formulación de una serie de principios generales de política internacional, de carácter básicamente defensivo, y que intentó que fueran adoptados como propios por otros países en igualdad de condiciones, especialmente de América Latina."¹³⁹

Podemos decir que la conformación del Principio de No Intervención en nuestro país data, como lo hemos visto, de los primeros años de la Independencia. Es pues, a partir de la dolorosa experiencia histórica como sujeto de la comunidad de naciones, cuando la conciencia nacional ha venido creando o reconociendo valores que deben ser defendidos, como la no intervención.

El Principio de No Intervención, al igual que los de autodeterminación de los pueblos, solución pacífica de las controversias y apego al Derecho Internacional, adquieren con el movimiento revolucionario una importancia fundamental como elementos legitimadores del proyecto revolucionario mexicano. Carranza es el principal exponente de dichos principios.¹⁴⁰

¹³⁹ - Meyer, Lorenzo. México y el Mundo. Historia de sus relaciones exteriores. Tomo IV. Senado de la República, 1991, pág. 39.

¹⁴⁰ - Dentro de las primeras acciones del primer jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, está la expedición del Decreto Provisional de la República Mexicana, el 15 de agosto de 1916, que buscaba que los extranjeros tuvieran la misma condición jurídica de los mexicanos, sin que pudieran ejercitar recursos y formular quejas ante sus respectivos gobiernos, y exigía que para adquirir propiedad inmueble en México los inversionistas extranjeros se presentaran por escrito ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, haciendo formal, expresa y terminante declaración de que para todos los efectos relativos a los bienes que adquiriesen se considerarían como mexicanos, renunciando a sus derechos de extranjeros y al de acudir en demanda de protección o queja ante sus respectivos gobiernos.

Carranza llevó a cabo todos los esfuerzos necesarios para consolidar la soberanía de México. Para él la existencia de intereses privilegiados en el país resultaba antagónica con el poder político nacional; de modo que, para poder considerar al país como independiente, se debía instituir un poder político sin limitantes. En esto consistió principalmente la defensa de la soberanía nacional, oponiéndose a cualquier intervención militar o diplomática de otros países.¹⁴¹

Frente al conflicto constante con Estados Unidos y las presiones de las compañías petroleras extranjeras sobre su gobierno, el Presidente Carranza propugnaba ante la comunidad latinoamericana de naciones por la defensa de lo que consideraba los principios que debían regular las relaciones entre los pueblos.¹⁴² Sin embargo, los intereses extranjeros afectados no cejaban en su empeño de pedir la intervención de las metrópolis para su defensa; frente a lo cual tampoco Carranza dejaba de insistir en el respeto a la no intervención y a la soberanía nacional. Sostuvo con firmeza la supremacía de las leyes internas sobre los extranjeros y defendió, por primera vez y como consecuencia del conflicto petrolero, el derecho de la nación sobre sus recursos económicos.¹⁴³

¹⁴¹.- Dado que el objetivo del presente estudio no es examinar minuciosamente la política exterior del gobierno de Carranza, sino sólo la denominada Doctrina Carranza, diremos que otros ejemplos de la actitud del Presidente Carranza frente a cualquier intervención pueden resumirse en dos hechos: 1) Cuando los norteamericanos invadieron Veracruz, Carranza exigió el retiro de las tropas, porque significaban una violación a la soberanía nacional difícil de justificar con los argumentos del presidente Wilson respecto a la "ayuda" para derrocar a Huerta; 2) Posteriormente Carranza se negó a participar en las conferencias convocadas por el grupo mediador ABC (Argentina, Brasil y Chile), porque intentaba abordar asuntos internos mexicanos que no le concernían y; 3) Finalmente, con motivo de la expedición punitiva dirigida contra Villa, Carranza protestó y exigió el retiro de las tropas afirmando que correspondía al gobierno mexicano el castigo de los villistas.

¹⁴².- Para un riguroso análisis de la política exterior de Venustiano Carranza, véase: Fabela, Isidro. *Historia Diplomática de la Revolución Mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México, 1959.

¹⁴³.- México argumentó frente a las cancillerías de las grandes potencias que uno de los elementos esenciales de la soberanía era la capacidad de cada país para darle a la propiedad privada -independientemente de la

Al año siguiente de la promulgación de la Constitución de 1917, el Presidente Venustiano Carranza enuncia, el 1 de septiembre de 1918, lo que posteriormente se ha reconocido como la Doctrina Carranza y que reitera los principios generales en los que descansa el Artículo 27 Constitucional, además de señalar algunos de los lineamientos de la política exterior de México. En este sentido, expresa:

Todos los países son iguales; deben respetar mutua y escrupulosamente sus instituciones, sus leyes y su soberanía; que ningún país debe intervenir en ninguna forma y por ningún motivo en los asuntos interiores de otro. Todos deben someterse estrictamente y sin excepciones, al principio universal de no intervención: que ningún individuo debe pretender una situación mejor que la de los ciudadanos del país a donde van a establecerse, ni hacer de su calidad de extranjeros un título de protección y de privilegio. Nacionales y extranjeros deben ser iguales ante la soberanía del país en que se encuentran; y finalmente, que las legislaciones deben ser uniformes e iguales en lo posible, sin establecer distinciones por causa de nacionalidad, excepto en lo referente al ejercicio de la soberanía." ¹⁴⁴

La Doctrina Carranza es, pues, una reacción contra las múltiples intervenciones exteriores, que permitían al ciudadano extranjero, cuando sus pretensiones -muchas veces excesivas-, no encontraban en las leyes de México la protección privilegiada que éste buscaba, tener el apoyo de la

nacionalidad de sus propietarios- las modalidades que requería el interés público, tal y como éste era interpretado por las autoridades locales.

¹⁴⁴ - Política Exterior de México. 175 años de historia. SRE. Tomo I pág. 231-232.

protección diplomática de su propio país. La premisa básica de la Doctrina Carranza es la necesidad de la liberación económica de los países periféricos mediante la reconquista del control de sus recursos naturales, en ese momento en manos y al servicio de intereses extranjeros, y la industrialización. Dicho pronunciamiento fue la aportación más significativa del Presidente Venustiano Carranza a los instrumentos para la defensa de la soberanía nacional. A partir de ese momento el Principio de No Intervención sería incorporado dentro de la doctrina internacional mexicana como uno de sus pilares fundamentales.¹⁴⁵

2.5 La Doctrina Estrada

México sufrió, hasta bien entrado el presente siglo, la práctica del "reconocimiento de gobiernos",¹⁴⁶ la cual ha consistido en dejar al arbitrio de gobiernos extranjeros el pronunciarse sobre la legitimidad de determinado

¹⁴⁵.- En estas condiciones, la esencia de la política exterior mexicana entre 1917 y 1940 fue la de sostener la legitimidad y la efectividad de las acciones del nacionalismo revolucionario frente a la resistencia de los intereses foráneos. La reestructuración del sistema de propiedad de la tierra y el retorno al dominio directo de los depósitos petroleros de la nación, fueron las dos áreas en donde el nacionalismo revolucionario y la oposición al cambio de las grandes potencias dieron como resultado los choques y conflictos más espectaculares y decisivos del período.

Véase: Meyer, Lorenzo. México y el Mundo. Historia de sus relaciones exteriores. Tomo IV. Senado de la República, 1991.

¹⁴⁶.- Carlos Arellano define el reconocimiento como "la institución jurídica de Derecho Internacional Público por medio de la cual uno o varios Estados, después de examinar el nacimiento de un nuevo Estado, o el establecimiento de un nuevo gobierno, o la situación de grupos rebeldes, o la de un gobierno en el exilio, aceptan el nuevo estado de cosas, expresa o tácitamente, para todos los efectos internacionales correspondientes".

Diversos autores mencionados por Arellano limitan el problema de reconocimiento de gobiernos a los casos de arribo contrario al procedimiento constitucional interno regular. Por ejemplo, según Arellano. Max Sorensen asevera que "cuando un gobierno sucede a otro de acuerdo con la Constitución del Estado en cuestión, casi nunca surgen problemas de reconocimiento. Es sólo cuando el cambio de un gobierno a otro es contrario al orden constitucional -como en el caso de un gobierno revolucionario- cuando se producen los problemas de reconocimiento".

Arellano García, Carlos. *Derecho Internacional Público*. Edit. Porrúa, México, 1993, págs. 388-389.

régimen. Esta práctica atenta contra la soberanía de los Estados, violando los principios de no intervención, de libre determinación y de igualdad jurídica entre los mismos.¹⁴⁷ Desde el siglo pasado nuestro país había tenido que aceptar, con cada nuevo gobierno, determinadas obligaciones a cambio del reconocimiento, por lo que esta doctrina vendría a ser otro de los pilares de la política exterior de México.

El 27 de septiembre de 1930 el Secretario de Relaciones Exteriores, Genaro Estrada, emitió una declaración sobre reconocimiento de gobiernos, según la cual se trataba de evitar el condicionamiento para reconocer y el "precio" que se pedía, prácticas siempre tan lesivas a los intereses de países como México y que implicaba una forma de intervencionismo.

El uso del reconocimiento diplomático como instrumento de presión de los norteamericanos y europeos contra los gobiernos de Carranza y Obregón, así como el derrocamiento de varios gobiernos sudamericanos (Argentina, Perú, República Dominicana y Bolivia), inspiró la formulación de algunos preceptos y la toma de actitudes firmes que buscaban la eliminación del reconocimiento como práctica intervencionista. En esa ocasión, este distinguido diplomático mexicano declaró que:

"(...) Después de un estudio muy atento sobre la materia, el Gobierno de México ha transmitido instrucciones a sus ministros o encargados de

¹⁴⁷.- Para un correcto análisis de las características y las variantes, posibilidades y demás del reconocimiento de gobiernos debe consultarse a: Sepúlveda, César. *La teoría y la práctica del reconocimiento de gobiernos*. UNAM, Facultad de Derecho, 1974.

*negocios en los países afectados por las recientes políticas, haciéndoles conocer que México no se pronuncia en el sentido de otorgar reconocimientos porque considera que ésta es una práctica denigrante que sobre herir la soberanía de otras naciones, coloca a éstas en el caso de que sus asuntos interiores puedan ser calificados en cualquier sentido por otros gobiernos, quienes de hecho asumen una actitud crítica al decidir, favorable o desfavorablemente, sobre la capacidad legal de regimenes extranjeros. En consecuencia, el Gobierno de México se limita a mantener o retirar, cuando lo crea procedente, a sus agentes diplomáticos y continuar aceptando, cuando también lo considere procedente, a los similares agentes diplomáticos que las naciones respectivas tengan acreditados en México, sin calificar, ni precipitadamente ni a posteriori, el derecho que tengan las naciones extranjeras para aceptar, mantener o sustituir a sus gobiernos o autoridades (...)"*¹⁴⁸

Esta declaración, que por su trascendencia se quiso elevar a la categoría de doctrina, originalmente se denominó “Doctrina Ortiz Rubio”, tomando después con justicia el nombre de su autor. La Doctrina Estrada tiene una gran importancia a nivel internacional por los principios que consagra, y una importancia particular para México por tratarse del primer paso de la política exterior mexicana, a nivel internacional, con una serie de afirmaciones contundentes en contra de las prácticas abusivas e intervencionistas. Ha servido como sustento para teorías que han colocado a nuestro país en una posición destacada y reconocida.

¹⁴⁸.- En: *Política Exterior de México. 175 años de historia. Op. cit.*, pág. 266-267.

Lo que se trataba de evitar con esta enunciación “era el reconocimiento condicional, mediante el cual un Gobierno podía negarse a otorgarlo mientras el hipotético beneficiario no aceptara determinadas obligaciones, en contrapartida a los beneficios del reconocimiento. El reconocimiento de Gobiernos se había convertido en un instrumento de la política internacional de los países, así (...) los gobiernos se veían expuestos a tener que aceptar las condiciones, muchas veces lesivas para la soberanía nacional, que le impusieran los demás países,” si querían ser considerados como parte de la comunidad internacional con todo lo que esa situación implica. Lo que niega, pues, la Doctrina Estrada, es la validez de la doctrina y práctica del reconocimiento de gobiernos de facto.

Eso fue lo que ocurrió durante el gobierno del general Obregón, cuyo reconocimiento fue condicionado por Estados Unidos a la aceptación de determinadas ventajas para sus ciudadanos, lo que constituía una interferencia inaceptable en los asuntos internos de México.¹⁴⁹ Ante esta presión México firmó los llamados Acuerdos de Bucareli,¹⁵⁰ que consistieron en dos tratados, ratificados por el Senado, que establecían dos comisiones de reparaciones, y un pacto extraoficial que contenía un compromiso aceptado por los

¹⁴⁹.- En efecto, el 27 de mayo de 1921 se dio a conocer la declaración del Departamento de Estado, de Estados Unidos, afirmando la negativa de aquel país para reconocer al gobierno de Obregón, mientras México no se comprometiera a ciertas obligaciones enunciadas en su proyecto de tratado publicado simultáneamente, y que excluía a los ciudadanos norteamericanos de la aplicación de la Constitución de 1917. *Ibid.*, pág. 146.

¹⁵⁰.- En esta ocasión el arma del reconocimiento fue utilizada para tratar de obtener del gobierno mexicano garantías de que las disposiciones del Artículo 27 Constitucional en materia agraria, minera y petrolera no serían aplicadas en perjuicio de los nacionales de Estados Unidos.

Ver: Gómez Robledo, Antonio. *Los Convenios de Bucareli ante el Derecho Internacional*.

negociadores mexicanos, respecto de la interpretación que iba a dársele a la Constitución de 1917 en materia de petróleo y en materia agraria.¹⁵¹

En relación con este tema encontramos opiniones en diversos sentidos. Modesto Seara Vázquez afirma que México: "1) No acepta la doctrina de reconocimiento de Gobierno, en cuanto signifique emisión de un juicio de valor sobre la legalidad o ilegalidad de un Gobierno extranjero, asunto que es la exclusiva competencia de tal país; 2) Se reserva el derecho, ejercido discrecionalmente, de mantener o retirar a sus agentes diplomáticos, y de continuar aceptando, o pedir la retirada, de los agentes diplomáticos extranjeros, entendiendo que en todos los casos se puede: a) romper o mantener relaciones diplomáticas; b) degradar, mantener o elevar el nivel de las representaciones en forma permanente o temporal."¹⁵²

Sin embargo, las anteriores consideraciones contrastan con la afirmación hecha por el maestro Sepúlveda, en el sentido de que si se examina la práctica mexicana ante los cambios de gobierno en otras naciones en las últimas décadas, puede observarse que nuestro país ha dejado de apearse a la declaración de Estrada, por más que enfáticamente afirme ser consecuente con la misma.¹⁵³

¹⁵¹.- Esta interpretación constituyó, en realidad, la condición exigida por Estados Unidos para reconocer al gobierno de Obregón. Dicho de otra manera, el reconocimiento otorgado por Estados Unidos fue condicionado a que el gobierno mexicano se comprometiera a interpretar limitativamente la Constitución de 1917 en favor de los nacionales de aquel país, o para decirlo más claramente, no se aplicara a los americanos.

¹⁵².- *Ibid.*, pág. 147.

¹⁵³.- De hecho, el autor considera que si se observa a fondo la doctrina es posible notarle sus limitaciones inherentes. En primer término, agrega, aparece como contradictoria consigo misma, pues por una parte reclama la abstención de reconocer, sobre la base de que constituye una injuriosa y denigrante práctica, pero por la otra reafirma el reconocimiento implícito con todo su caudal de indeseables efectos. Estrada se pronunció contra la práctica del "reconocimiento expreso" como instrumento de política internacional, pero en su tesis incurre en los mismos defectos, pues el retiro de agentes diplomáticos equivale al desconocimiento

Al respecto, un ejemplo contundente de la afirmación anterior es el enunciamiento que hiciera el Secretario de Relaciones Exteriores, Antonio Carrillo Flores, en un discurso pronunciado el 15 de abril de 1969 -conocido como la Doctrina Díaz Ordaz o tesis de la continuidad- en el que, refiriéndose a las instrucciones del entonces presidente de México, manifestó “que no debe faltar un puente de comunicación entre las naciones de la América Latina, y que con ese propósito México desea que haya una solución de continuidad en sus relaciones con los demás países latinoamericanos, cualquiera que sea el carácter u orientación de sus gobiernos”. Así se introducía un nuevo matiz en la Doctrina Estrada, en el sentido de que México ya pone de manifiesto su deseo de continuar sus relaciones independientemente del “carácter u orientación” de los gobiernos.¹⁵⁴

No obstante lo anterior, el autor reconoce que “la Doctrina Estrada ejerció una influencia un tanto benéfica en las relaciones de los países americanos. Obligó en parte a Estados Unidos a variar su política habitual de reconocimiento y a buscar métodos más de acuerdo con la sensibilidad latinoamericana y con la intensa preocupación de nuestras naciones en torno a la inviolabilidad de la soberanía nacional. (...) Ha sido, además, un importante

de un régimen y es una expresión que aparece francamente como desaprobación a los actos de un régimen cuyo intercambio diplomático no se desea.

Sepúlveda, César. *La teoría y la práctica; op. cit.*, pág. 77.

¹⁵⁴ - Sin embargo, la Doctrina Estrada o tesis de la continuidad no sería en realidad invocada posteriormente por el gobierno de México, que se ha limitado a mantener o retirar a sus representantes diplomáticos. (...) Por ejemplo, cuando con motivo del golpe de Estado en Chile que derrocó al presidente Allende, el 11 de septiembre de 1974, se limitó a decir que en aplicación de la Doctrina Estrada continuaba manteniendo relaciones con el nuevo régimen, igual que el 26 de noviembre de 1974 anunciaba que daba por concluidas sus relaciones con la Junta Militar chilena. Esta situación de ruptura es evidente que estuvo motivada por la incompatibilidad del gobierno mexicano con el nuevo régimen. De haber funcionado la tesis de continuidad se habrían mantenido las relaciones, ya que se habría supuesto que no se tenían con el gobierno de Chile, sino con el pueblo.

Seara Vázquez, Modesto. *Op. cit.*, pág. 151.

jalón en la búsqueda de normas y procedimientos para que el reconocimiento sea despojado y pueda realmente servir al intercambio internacional pacífico y a la comunidad de naciones en general. Significó un principio de equilibrio de las relaciones entre los países, y en última instancia, un freno para Estados Unidos.”¹⁵⁵

En conclusión, podemos decir que los años que van de 1917 a 1940 constituyen un período durante el cual la política exterior de México tenía como objetivo principal la defensa del proyecto revolucionario formulado en el Congreso Constituyente de 1916, frente a las presiones externas que intentaban evitar que los intereses económicos de las grandes potencias se vieran afectados por las transformaciones revolucionarias que buscaban, entre otras cosas, eliminar la protección diplomática en la relación entre el capital extranjero y las autoridades mexicanas, así como negar al reconocimiento de regímenes su carácter de arma política de los gobiernos extranjeros para pretender dar o restar legitimidad a las configuraciones internas del poder.

En la defensa de su legítima posición en el concierto mundial, los gobiernos posrevolucionarios buscaron reafirmar el principio central de la política exterior mexicana: el de No Intervención de un Estado en los asuntos internos o externos de otro. Pero la defensa de este principio implicó algo más que intentar levantar una muralla protectora alrededor de México: fue también el auxilio que dio México, en la medida que le fue posible, a otros gobiernos

¹⁵⁵ - *Ibid.*, pág. 79.

cuando éstos lo solicitaron para combatir al enemigo interno apoyado desde el exterior, como veremos en el siguiente capítulo.

CAPITULO TRES

III.- La defensa mexicana del Principio de No Intervención en los principales foros multilaterales

3.1 La postura de México en la Sociedad de Naciones

El Pacto de la Sociedad de Naciones fue el resultado de una toma de conciencia colectiva, a escala universal, en el sentido de considerar que había que crear el instrumento necesario para evitar la repetición de desastres como el de la Primera Guerra Mundial. La preocupación primordial de la Sociedad de Naciones, en realidad razón fundamental de su existencia, fue mantener la paz y la seguridad internacionales. Los resultados no respondieron, sin embargo, a las esperanzas depositadas en la Sociedad.¹⁵⁶

Al fundarse la Sociedad, México no participó en las negociaciones donde se elaboraron los tratados que terminaron con la Primera Guerra Mundial, con los que se inicia el Pacto de la Sociedad de Naciones. Tampoco su nombre fue incluido en el anexo del Pacto,¹⁵⁷ en donde estaban enumerados los países invitados para adherirse a éste. Las razones de esta omisión son de sobra conocidas: "México acababa de pasar su revolución y su crédito internacional era desgraciadamente muy bajo. De ahí que, debido a la

¹⁵⁶ - En opinión de Modesto Seara Vázquez, la culpa hay que buscarla, por una parte, en los autores del Pacto, cuya timidez los hizo quedarse a medio camino; por otra parte, en los miembros de la Sociedad, que no supieron o no quisieron aprovechar los recursos que el Pacto ofrecía, provocando, con su irresponsabilidad y mala fe, la parálisis de la organización en cuestiones vitales para el mantenimiento de la paz, lo que a la larga haría perder a la Sociedad su razón de ser y la llevaría a la desaparición.

Seara Vázquez, Modesto. *Tratado general de la Organización Internacional*. México, FCE, 1985, pág. 45.
¹⁵⁷ - El Artículo 1º del Pacto de la Sociedad de Naciones se refería a los miembros de la Organización, estableciendo una distinción entre miembros originarios y miembros admitidos. Los primeros podían ser fundadores, y los segundos eran invitados, y eran aquéllos cuyos nombres aparecían en un anexo al Pacto: un primer anexo dedicado a los miembros fundadores, y un segundo anexo dedicado a los miembros invitados. La diferencia entre ambos estribaba en que los fundadores eran signatarios del Tratado de Versalles y del Pacto, y los invitados eran una serie de Estados cuyos nombres aparecían en el segundo anexo.

oposición, fundamentalmente de Estados Unidos, no fuera incluido como invitado en el segundo anexo del Pacto de la Sociedad de Naciones.¹⁵⁸ Sin embargo, el hecho de que Estados Unidos no entrara a formar parte de la Sociedad de Naciones, por causa de la negativa del Senado para ratificar el Pacto, unido a la respetabilidad que ya iba ganando México en el orden internacional, hizo que la Sociedad de Naciones reconsiderara el problema de México, y, al llegar a la conclusión de que se había cometido con él una injusticia, tratara de repararla del mejor modo posible."¹⁵⁹

La XII Asamblea adoptó una propuesta presentada por España, Alemania, Gran Bretaña, Francia, Italia y Japón tendiente a invitar a México para formar parte de la Organización, de tal forma que esta invitación tuviera el efecto de considerar a México como un miembro originario.¹⁶⁰ Esta propuesta, adoptada por la XII Asamblea, establecía de hecho una nueva modalidad de Estado miembro; en el fondo, añade Modesto Seara Vázquez, era una especie de enmienda al Pacto, puesto que en él no se había previsto la creación de miembros originarios en forma distinta a la señalada en el mismo Pacto, es decir, no se había pensado en la atribución del carácter de miembro originario para Estados, territorios, colonias y dominios cuyos nombres no

¹⁵⁸ - Al respecto, en el mensaje anual de 1919, Carranza explicaba lo siguiente:

(...) México (...) por su parte no ha hecho ni hará gestión alguna para ingresar en esa sociedad internacional, toda vez que las bases que la sustentan no establecen ni en cuanto a su funcionamiento, una perfecta igualdad para todas las naciones y todas las razas. SRE. Política Exterior de México. Vol. 1, *op. cit.*, pág. 249.

¹⁵⁹ -Seara Vázquez, Modesto. Política Exterior de México. Edit. Harta, *op. cit.*, pág. 155.

¹⁶⁰ - La propuesta adoptada en esa XII Asamblea, decía:

"Considerando que México no figura en el anexo del Pacto, en donde están enumerados los países invitados para adherirse a él; Considerando que es toda justicia que la Sociedad de Naciones repare esta omisión tan contraria al espíritu de la Sociedad; Proponen a la Asamblea que México sea invitado para adherirse al Pacto, y a adoptar a la Sociedad su preciosa colaboración, como si hubiera sido invitado desde el principio".

Ibid., pág. 155.

aparecieran en el anexo. El 12 de septiembre de 1932 una resolución de la Asamblea declaró a México miembro de la Organización.

México aceptó su ingreso a la Sociedad, pero al hacer su declaración aceptando la invitación que le era hecha, formuló una reserva del artículo 21, sumamente interesante, que permitió fijar la posición de México con respecto de la doctrina Monroe.¹⁶¹

Según el artículo 21, "los compromisos internacionales, tales como tratados de arbitraje y las inteligencias regionales como la Doctrina Monroe, que aseguran el mantenimiento de la paz, no se considerarán incompatibles con ninguna de las disposiciones del presente Pacto" y, consecuente con su posición de sostener la no intervención, formuló la siguiente reserva al aceptar su inclusión en la Sociedad: "México estima necesario hacer saber en el momento de su aceptación, que nunca ha admitido la 'entente' Regional (Doctrina Monroe) mencionada en el artículo 21 del Pacto", rechazando así claramente cualquier interpretación en el sentido de que al aceptar el Pacto aceptaba esa doctrina.¹⁶²

¹⁶¹ - Como en la Conferencia de Paz de París se trató sobre la aceptación de la doctrina Monroe, el gobierno de México se vio en el caso de declarar públicamente y de notificar oficialmente a los gobiernos amigos que México no había reconocido ni reconecta esa doctrina, puesto que ella establece, sin la voluntad de todos los pueblos de América, un criterio y una situación que no se les ha consultado y por lo mismo esa doctrina ataca la soberanía e independencia de México y constituía sobre las naciones de América una tutela forzosa.

SRE. Política Exterior de México. 175 años de historia. Vol. I *op. cit.*, pág. 249.

¹⁶² - En opinión de Seara Vázquez, este artículo fue una concesión hecha por los redactores del Pacto a Estados Unidos, para facilitar el camino al Presidente Wilson, en sus esfuerzos por vencer las resistencias que se iban configurando ya en el Senado contra la ratificación del Pacto. Aunque las maniobras de Wilson no tuvieron el resultado deseado, el caso es que provocaron la inclusión de la doctrina Monroe dentro del artículo 21, lo cual implicaba el reconocimiento y la aceptación de la ésta por parte de los países que se adherían a él.

El papel de México fue sumamente importante en la resolución de los problemas políticos que se plantearon ante la Organización. En el caso de la agresión de Japón a China en 1933, México presentó una vigorosa protesta, condenando tal agresión; asimismo, condena la violencia ejercida contra un Estado soberano con perjuicio de su independencia.

En el conflicto italo-etiope la Sociedad de Naciones declaró agresora a Italia y decidió decretar sanciones contra ella de acuerdo con los artículos décimo y decimosexto del Pacto. México, al emitir su voto condenatorio para el agresor, pidió respeto a las sanciones que la Sociedad de Naciones había decidido contra Italia y atacó después a aquellos países que habían abandonado la aplicación de las sanciones previstas en el artículo 16. El presidente de la delegación mexicana, Marte R. Gómez, en relación con ello dijo: "Mi gobierno aprovecha esta ocasión para renovar el voto que ha expresado en esta tribuna en varias ocasiones: el cumplimiento de la Justicia Internacional y el no reconocimiento de los arreglos obtenidos por la fuerza, como las únicas medidas para afirmar la seguridad colectiva y para garantizar el prestigio moral de la Sociedad de Naciones."¹⁶³

En ocasión del mismo conflicto, la delegación de México tuvo que protestar eficazmente contra una propuesta cuya tesis era que, puesto que Etiopía había desaparecido por causa de la invasión de las tropas italianas, y en consecuencia perdido su calidad de sujeto de Derecho Internacional, debía expulsarse de la Sociedad de Naciones. Al respecto, México consideró que

¹⁶³ - Garcés Contreras, Guillermo. 50 años de política internacional. México, PRI, ICAP, 1982, pág. 26.

si el artículo 10 del Pacto establecía el respeto de la integridad territorial y de la independencia política de los Estados miembros, y el artículo 16 señalaba una serie de sanciones que debía aplicar la Sociedad de Naciones contra los transgresores de aquellas disposiciones, los miembros de la Sociedad, en un caso claro de agresión como era el de Italia contra Etiopía, a falta de hacer respetar el Pacto, no debían dar el respaldo moral a la violación del mismo, pues no sería otra cosa que desconocer a un Estado miembro, víctima de una agresión internacional que había podido consumarse gracias a la abstención de los demás miembros de la Organización.¹⁶⁴

Más adelante México tuvo nuevamente una actuación destacada cuando se planteó la aplicación de los artículos 10 y 16¹⁶⁵ en el contexto de la Guerra Civil Española.

Cuando el grupo que se había levantado en armas contra el gobierno legítimo de la República Española tomó el poder, México consideró que eso significaba una agresión exterior, que la Sociedad de Naciones había faltado a sus deberes de aplicación del artículo 16 ante una violación clara del artículo 10, y que en consecuencia no cabía reconocer a un gobierno que era resultado no de una revolución interna, sino de una violación del Derecho Internacional, sancionada implícitamente por la Sociedad de Naciones al no

¹⁶⁴.- Scara Vázquez, Modesto. *Política Exterior*, *op. cit.*, pág. 157.

¹⁶⁵.- El artículo 10 del Pacto obligaba al respeto de la independencia política y de la integridad territorial de los países miembros, y el artículo 16 prescribía una serie de sanciones para los países que violaban en forma grave las disposiciones del Pacto en particular las consagradas en el artículo 10 antes citado. Sin embargo, la imperfección de las normas referentes a las sanciones incluidas en el Pacto se vio agravada por la cobardía de los países encargados de aplicarlas, y los casos más graves de violación del Pacto quedaron sin sanción.

intervenir con la energía que hubiera debido.¹⁶⁶ México, en el entendido de que el reconocimiento del gobierno del general Francisco Franco equivaldría a dar efectos jurídicos a una situación producida en violación del Pacto, decidió continuar sus relaciones con el gobierno en el exilio, que estaba representado en la Sociedad de Naciones para manifestar así su protesta y su rechazo por la violación del Pacto.

Las instrucciones del Presidente Cárdenas para Isidro Fabela, delegado a la postre ante la Sociedad de Naciones y que reproducimos a continuación, muestran una firme defensa del Pacto y una oposición a la agresión de los gobiernos fascistas. En esa comunicación el Jefe del Ejecutivo dejó claramente establecido lo siguiente:

I) "México es y deberá seguir siendo un Estado fiel a la Sociedad de Naciones; II) México cumplirá estrictamente y puntualmente el Pacto de la Liga; (*sic*) III) México ha reconocido y reconoce como inalienable el Principio de No Intervención;¹⁶⁷ IV) Como consecuencia de lo anterior,

¹⁶⁶ - Al estallar la guerra civil en España, en 1936, México consideró que había quedado suficientemente probado ante los órganos de la Sociedad de Naciones la intervención extranjera, italiana y alemana, y tal intervención había sido de tal grado que permitía considerar que se había producido un acto de agresión de Italia y Alemania en contra del pueblo español; y que, en vista de ello, procedía la aplicación de sanciones contra los países que violaban el Pacto.

Seara Vázquez, Modesto. *La política exterior. op. cit.* pág., 152.

¹⁶⁷ - Al respecto, en una carta dirigida a Isidro Fabela, el Presidente Cárdenas enfatizaba que "conviene, ante todo, hacer ver hasta qué punto la actitud de México en relación con España no se encuentra en contradicción con el Principio de No Intervención. (...) Bajo los términos no intervención se escudan ahora determinadas naciones de Europa, para no ayudar al gobierno español legítimamente constituido. México no puede hacer suyo semejante criterio, ya que la falta de colaboración con las autoridades constitucionales de un país amigo es, en la práctica, una ayuda indirecta -pero no por eso menos efectiva- para los rebeldes que están poniendo en peligro el régimen que tales autoridades representan. Ello, por lo tanto, es en sí mismo uno de los modos más cautos de intervenir. (...) La ayuda concedida por nuestro gobierno al legítimo de la república española es el resultado lógico de una correcta interpretación de la doctrina de no intervención y de una observancia escrupulosa de los principios de moral internacional que son la base más sólida de la Liga". SRE. *Política Exterior de México, 175 años de historia*; Vol. III., *op. cit.*, pág. 177.

México se constituirá, en todo momento que sea necesario, en defensor de cualquier país que sufra una agresión exterior de cualquier importancia; (...) VIII) en términos generales, México ha sido y debe seguir siendo un país de principios cuya fuerza consiste en su derecho y en el respeto de los derechos ajenos (...)" ¹⁶⁸

Resulta interesante el juicio que sobre la defensa del Principio de No Intervención emitió el influyente periódico de París *La Tribune des Nations*, a propósito de las instrucciones que el Presidente Lázaro Cárdenas había dado a don Isidro Fabela:

"Los gobiernos europeos, cualquiera que sea su deseo de mantener intacta la autoridad del Pacto de la Sociedad de Naciones, han debido adherirse a la política de no intervención. Era preciso detener un peligro inmediato. México puede mantener, a pesar de todo y contra todos, el principio absoluto de la Legalidad Internacional. Tarea ingrata, pero cuán noble la de recordar el espíritu y la letra del Pacto a aquellos que deben plegarse a necesidades cotidianas de una política de contemporalización y de prudencia. Más de un hombre de Estado, obligado a sostener la No Intervención, simpatizará secretamente con la fiera intransigencia de México (...)" ¹⁶⁹

¹⁶⁸.- SRE. Política Exterior de México. 175 años de historia, Vol. I., *op. cit.*, pág. 273.

¹⁶⁹.- Guillén, Fedro. Fabela y su tiempo. FCPySoc., UNAM, 1989, pág. 87.

En esa ocasión, México sostuvo que la no intervención, en la forma en que la entendían y la aplicaban los países del Comité de Londres, era una desfiguración del verdadero significado del principio. Contrariaba la política mexicana de no intervención que, por ser correcta, había logrado que se firmara por los países latinoamericanos el Protocolo Adicional sobre No Intervención, en Buenos Aires el año anterior. Esto significaba que México consideraba "absoluto, ilimitado e inalienable el derecho de los pueblos para disponer

Más tarde, en 1939, la voz de México se alzaría de nuevo en la Sociedad de Naciones para protestar contra la consumación del Anschluss de Austria, contra el despojo de Checoslovaquia y contra el ataque a Polonia. En vista del curso que tomaron los acontecimientos anteriores, México perdió prácticamente todo el interés que hasta el momento había mantenido en la Sociedad de Naciones. Lo cierto es que para estas fechas la organización mundial había entrado en una etapa de franca declinación.

Es obvio que las posibilidades de México para ir más allá de la condena moral de los agresores en todos los casos citados eran limitadas -la ayuda a España- o simplemente nulas -los casos de la defensa de los derechos de China o Etiopía-, pero era del interés mexicano no dejar pasar ni una sola oportunidad para reiterar públicamente su apego a los principios básicos de su política internacional, como la no intervención de un Estado en los asuntos internos de otro Estado. La validez de este conjunto de principios era indispensable como marco de las relaciones fundamentales de México, tanto con Estados Unidos como con las potencias europeas.¹⁷⁰

3.2 La defensa mexicana del Principio de No Intervención en la OEA

La contribución del Continente americano al desarrollo del Derecho Internacional es un hecho plenamente reconocido por la comunidad de naciones y por los estudiosos del derecho y las relaciones internacionales.

de sí mismos y darse sin ninguna intervención extranjera la forma de gobierno que corresponda a su voluntad".

¹⁷⁰ - SRE. Política Exterior de México. 175 años de historia, vol. I, *op. cit.*, pág. 271.

Esta afirmación se encuentra sólidamente fundada en la numerosa y diversificada producción jurídica que exhibe el interamericanismo desde sus orígenes y a lo largo de las distintas etapas de su evolución histórica, la cual se consolida mediante su estructuración definitiva en 1948, al adoptarse la Carta Constitutiva de la Organización de los Estados Americanos en Bogotá.¹⁷¹

Una de las más importantes contribuciones de los congresos hispanoamericanos, y que ahora es objeto de nuestro estudio, es el principio de la no intervención. Podemos afirmar que la no intervención es uno de los principios centrales de las relaciones internacionales, ya que está consagrado tanto implícita como expresamente en casi todos los instrumentos internacionales que regulan el comportamiento de los países en el concierto mundial.

La conquista y la intervención, que eran admitidas durante esa época como un derecho de Estado, fueron prohibidas en los tratados latinoamericanos. El rechazo de estas dos acciones tuvo su fundamento en el fenómeno mismo de la independencia latinoamericana y en la preocupación de los nuevos Estados por mantener intacta su soberanía e integridad territorial.

Los primeros congresos hispanoamericanos constituyeron, sin lugar a dudas, un significativo aporte para el desarrollo del Derecho. Los distintos

¹⁷¹ - Para un análisis detallado del desarrollo del interamericanismo, se recomienda ver: Moreno Pino, Ismael. *Orígenes y evolución del Sistema Interamericano*. México, SRE, 1977.

principios que se derivaron de los tratados y convenciones adoptados en esos congresos confirman que dichas conferencias no tuvieron propósitos de carácter meramente político, destinados a prevenir las amenazas de agresiones e intervenciones extracontinentales. Por el contrario, dichos principios son un reflejo del decidido esfuerzo de las entonces recientes repúblicas americanas para estructurar sus relaciones internacionales dentro de un marco de principios jurídicos. Este *corpus* jurídico refleja las contradicciones de naturaleza política derivadas de la ubicación geográfica de América Latina y las desigualdades económicas, políticas, sociales y de poder que han privado entre los países latinoamericanos y Estados Unidos. Ha sido pues, resultado de la búsqueda a lo largo de la historia de soluciones jurídicas que permitan a los pueblos latinoamericanos encontrar un medio para equilibrar las relaciones desiguales que han privado entre éstos y Estados Unidos.

En la década de 1820-1829 se gestan ya las doctrinas que habrían de presidir el desarrollo del sistema interamericano, planteando dos posibles esquemas de convivencia y organización internacional: la idea bolivariana de la unidad hispanoamericana¹⁷² y la Doctrina Monroe. El ideal de Bolívar se puede localizar en la Carta de Jamaica de 1815.¹⁷³ Estos proyectos de Bolívar se concretaron, el 15 de junio de 1826, en el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua que fue signado en Panamá por México, la Gran

¹⁷² - Esta etapa es conocida como el "hispanoamericanismo", pues se concebía como una unión entre iguales en busca del bien común. Sin embargo, esta propuesta sería derrotada por la doctrina Monroe y las continuas rivalidades entre los países latinoamericanos.

¹⁷³ -> En dicho documento Bolívar rechaza los extremos de un Estado gigante, por un lado, y la dispersión nacionalista, por el otro. Propugna en cambio por una unión de tipo confederal entre las repúblicas hispanoamericanas.

Ibid., pág. 37.

Colombia (Ecuador, Venezuela y Panamá), los países de América Central y Perú.¹⁷⁴ Como es bien sabido este tratado, integrado por 31 artículos, no pasó de ser un hermoso proyecto cuyos resultados no fueron satisfactorios. Sin embargo, es identificado como el origen y fuente del hispanoamericanismo y, sobre todo, de la solidaridad latinoamericana. El concepto de igualdad jurídica de los Estados, lo encontramos ya presente en el Tratado de Panamá, que afirmaba en su artículo 28 que este “no interrumpe ni interrumpiría en modo alguno el ejercicio de la soberanía de cada una de las repúblicas signatarias con respeto de sus relaciones exteriores con las demás potencias, en cuanto no se oponga al tenor y letra del tratado”. Queda enunciado aquí el respeto a la soberanía y la personalidad jurídica del Estado en el campo internacional.¹⁷⁵

Otra de las contribuciones importantes derivadas de estos tratados se manifiesta en su adhesión al principio del arreglo pacífico de las controversias internacionales y, por ende, la prohibición del uso de la fuerza y la obligación de resolver por la vía pacífica todas las diferencias que surgieran entre los Estados contratantes.

Después del Congreso de Panamá los proyectos para crear un sistema latinoamericano fueron abandonados y no obstante los esfuerzos en la Conferencia de Tacubaya, de 1828, para continuar los trabajos iniciados en el Congreso de Panamá y en otros posteriores, todos los intentos fueron estériles. De esta manera, el intento realizado en el Congreso de Tacubaya

¹⁷⁴.- Seara Vázquez, Modesto. Política Exterior de México, *op. cit.*, pág. 169.

¹⁷⁵.- Moreno Pino, Ismael. Orígenes y evolución del Sistema Interamericano. México, SRE, 1977, pág. 37.

por México, Centroamérica y Colombia para dar vida al Tratado de Panamá no llevó a parte alguna. A pesar de todo, México, que tenía sus dudas en cuanto al respeto que Estados Unidos podía sentir por sus fronteras, intenta crear un instrumento de presión para contener tales amagos expansionistas. Con este fin trata de promover la realización de conferencias hispanoamericanas, y aunque logró que se concretaran varias en el período inmediato a la Conferencia de Panamá, ciertamente fueron infructuosas.¹⁷⁶

La segunda etapa de estos esfuerzos se inicia con la Conferencia Panamericana que se celebró en Washington, en 1889, y en la cual la participación de México se caracterizó por ser muy activa.¹⁷⁷ En general, ya en esta primera Conferencia se hicieron notar tendencias muy diferentes entre las naciones de América Latina y Estados Unidos: las primeras estaban fundamentalmente interesadas en declaraciones de orden político como las relativas a los derechos de los extranjeros y a la proscripción de la conquista, en tanto que el segundo no ocultaba su preferencia por las cuestiones aduaneras y comerciales.¹⁷⁸

Claramente se ve cuál fue la intención de los delegados latinoamericanos: la de suprimir las numerosas intervenciones que habían tenido lugar durante el pasado siglo y en las cuales el Estado más fuerte,

¹⁷⁶ -Seraa Vázquez, Modesto. *Política Exterior de México, op. cit.*, pág. 169.

¹⁷⁷ - En esa ocasión Estados Unidos centró sus proposiciones en la creación de una unión aduanera y un sistema de arbitraje latinoamericano; por su parte los países latinoamericanos se inclinaron hacia la adopción de varios principios del Derecho Internacional americano: que los extranjeros gozan de todos los derechos civiles de que gozan los nacionales y pueden hacer uso de ellos en los mismos términos que dichos naturales; y que la nación no tiene ni reconoce a favor de los extranjeros ninguna otra obligación o responsabilidad que las que se hayan establecido a favor de los nativos en los mismos casos, por la Constitución y las leyes.

¹⁷⁸ - Moreno Pino, Ismael. *Op. cit.*, pág. 75-76.

Estados Unidos, había intervenido para proteger a sus nacionales en aquellos casos en que se consideraban, según este país, quebrantados en sus derechos.¹⁷⁹ Isidro Fabela comenta este hecho al señalar que “desde la primera Conferencia Panamericana existen dos tendencias opuestas: una, la de preservar hasta donde sea posible la absoluta soberanía de los Estados independientes de las intromisiones de la gran potencia nórdica en sus negocios internos, y de la otra parte, la de no aprobar un principio de derecho inobjetable, el de la igualdad de los Estados y el respeto que extranjeros y nacionales deben gozar por igual en el país donde se encuentran.”¹⁸⁰

México fue el país invitante a la Segunda Conferencia Internacional Americana de 1901-1902. En esta conferencia, y pensando quizás que el ambiente era favorable, algunas repúblicas latinoamericanas insistieron en la necesidad de que se fijaran ciertos principios relativos a que los extranjeros gozan, donde se encuentren, de los mismos derechos que los nacionales.¹⁸¹ La Tercera y la Cuarta conferencias no ofrecieron interés para México y en lo que respecta a la Quinta, nuestro país no participó en ella.¹⁸²

Al estallar la Primera Guerra Mundial el movimiento panamericano no contaba en su haber grandes logros. Habían tenido lugar cuatro conferencias

¹⁷⁹ - Fabela, Isidro. *Intervención. Op. cit.*, pág. 195.

¹⁸⁰ - *Ibid.*, pág. 195.

¹⁸¹ - *Ibid.*, pág. 197.

¹⁸² - La Quinta Conferencia Internacional de Estados Americanos se llevó a efecto en Santiago de Chile del 25 de marzo al 3 de mayo de 1923, con la ausencia de Bolivia, Perú y México. Nuestro país se negó a participar puesto que al no ser su gobierno reconocido por Estados Unidos, quedó privado de representación ante el Consejo Directivo de la Unión Panamericana, con sede en Washington, que había aprobado el programa de la Conferencia.

Connell-Smith, Gordon. *El Sistema Interamericano. FCE, 1971, pág. 83.*

internacionales, durante las cuales se habían aprobado numerosas resoluciones y recomendaciones. Sin embargo, "pocos de esos acuerdos habían sido ratificados y los que lo habían sido, eran los menos importantes. Se había progresado poco para establecer un mecanismo efectivo para arreglar pacíficamente las disputas interamericanas, uno de los principales propósitos del movimiento panamericano."¹⁸³ Cuando los Estados Unidos entraron a la Primera Guerra Mundial sus relaciones con América Latina no habían mejorado. Se había efectuado la ocupación de Veracruz, la expedición de Pershing contra Pancho Villa y la ocupación de la República Dominicana, Haití y Nicaragua por los *marines* estadounidenses.

Entre la Quinta y la Sexta Conferencias Internacionales de Estados Americanos crecieron las tensiones existentes acerca de las intervenciones. "Bajo la égida de la doctrina Monroe, Estados Unidos utilizaba su hegemonía política para salvaguardar y hacer progresar sus intereses económicos en el Continente Americano, así como su poder económico para promover sus fines políticos (...) La indignación latinoamericana se despertó por la intervención estadounidense en Nicaragua en 1926, después de que sus *marines* habían sido retirados de ahí apenas el año anterior. En Nicaragua, Estados Unidos recurrió a la política de no reconocimiento para obligar a un presidente que no gozaba de su aprobación a dejar el puesto, amagando desembarcar *marines* para apoyar a otro que le convenía."¹⁸⁴

¹⁸³ - *Ibid.*, pág. 77.

¹⁸⁴ - *Ibid.*, pág. 87.

Este era el contexto que rodeaba la VI Conferencia Interamericana, celebrada en La Habana en 1928. En esa ocasión hace su aparición el Principio de No Intervención, más como una tímida exhortación a Estados Unidos que como una declaración categórica. Por su parte, la delegación mexicana pugnó por que “las declaraciones y después los artículos que se formulen para formar una convención, encierren confianza (...) de las naciones más débiles (...) en una fórmula que defienda los derechos de las pequeñas potencias (...) en una conclusión concreta de redacción, una fórmula general. La fórmula general es ésta: todo lo puede hacer un Estado menos atentar contra los derechos de otro Estado; nada puede hacer un Estado contra otro, sino defenderse de los ataques de éste.”¹⁸⁵ Esta conferencia, en la cual fue profundamente debatido el principio de la no intervención, finalmente no llegó a ningún acuerdo sobre este punto.

Más tarde, en el marco de la denominada “política del buen vecino”¹⁸⁶ impulsada por el presidente Franklin D. Roosevelt como norma en sus relaciones internacionales con los países de América Latina, en Montevideo, en 1933, la VII Conferencia Interamericana produce una Declaración de Derechos y Deberes de los Estados en la cual se condena la intervención de un Estado en los asuntos internos o externos de otro, cualquiera que sea el

¹⁸⁵ - *Ibid.*, pág. 215.

¹⁸⁶ - En esa ocasión el Secretario de Estado de Washington, Cordell Hull, afirmó: “cualquier observador debe a estas horas comprender perfectamente que bajo el régimen del Presidente Roosevelt, el Gobierno de Estados Unidos se opone, tanto como cualquier otro gobierno, a toda injerencia en la libertad, la soberanía o en otros asuntos internos o procedimientos de los gobiernos de otras naciones. (...) Creo, pues, están en lo cierto al decir que con nuestro apoyo al principio general de la no intervención, conforme ha sido propuesto, ningún gobierno necesita abrigar temores de una intervención de Estados Unidos durante el Gobierno del Presidente Roosevelt.” Fabela, Isidro. *Intervención. Op. cit.*, pág. 217.

pretexto, lo cual fue aceptado, con salvedades, por Estados Unidos.¹⁸⁷ La aceptación del Principio de No Intervención venía a ser para México la coronación de una larga serie de esfuerzos.¹⁸⁸

Sin duda, pues, lo más importante entre las realizaciones de esta reunión fue la aprobación -esta vez unánime- de la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados. Esta Convención, como ya señalamos, incluye en su artículo 8 la fórmula sobre no intervención elaborada por la Comisión de Jurisconsultos Americanos, sólo que mejorada, ya que ahora se prohibía la intervención no sólo en los asuntos internos, sino asimismo en los asuntos externos de cualquier Estado.¹⁸⁹

En opinión de Ismael Moreno Pino, los acontecimientos que de manera inmediata precedieron y siguieron a la Conferencia de Montevideo dieron buena prueba de que Estados Unidos había comenzado a aceptar el Principio de No Intervención. En este sentido, señala "la desocupación de Nicaragua, la eliminación de la enmienda Platt, la desocupación de Haití y la firma de un nuevo tratado con Panamá por el que Estados Unidos renunció a su derecho

¹⁸⁷ - SRE. Carlos Calvo. *Tres ensayos mexicanos. Op. cit.*, pág. 23.

¹⁸⁸ - En esta Conferencia, la Delegación mexicana presentó un interesante proyecto que intituló Código de la Paz, en donde para prevenir y resolver los conflictos internacionales proscribía la intervención en los siguientes términos: Las Altas Partes contratantes convienen expresamente en no recurrir a la fuerza armada para el cobro de deudas contractuales; los Estados contratantes se comprometen a emplear todos sus esfuerzos para el mantenimiento de la paz. A ese efecto, adoptarán, en su calidad de neutrales, una actitud común solidaria; pondrán en ejercicio los medios políticos, jurídicos o económicos autorizados por el Derecho Internacional; harán gravitar la influencia de la opinión pública pero no recurrirán en ningún caso a la intervención, sea diplomática o armada.

Fabela, Isidro. *Intervención. Op. cit.*, pág. 219.

¹⁸⁹ - Por otra parte, la Convención fijó asimismo los requisitos necesarios para la existencia del Estado, como persona del Derecho Internacional, independiente del reconocimiento de los demás, y consagró el principio de que los Estados son jurídicamente iguales, disfrutan de iguales derechos y tienen igual capacidad para ejercitarlos.

Moreno Pino, Ismael. *Op. cit.* pág. 82.

de intervenir en dicha nación.”¹⁹⁰ En realidad, este cambio en el trato de Estados Unidos hacia las naciones latinoamericanas se debió a la necesidad de equilibrar su relación ante la inminencia de la guerra en Europa y el fracaso de la Sociedad de Naciones para mantener la paz.¹⁹¹

Con todo, las naciones latinoamericanas no estaban satisfechas, pues deseaban que un tratado, sin reserva alguna, consagrara jurídicamente el anhelado principio. Al respecto, en referencia a las reservas que el gobierno de Washington había hecho en relación con la intervención, el gobierno de México hizo saber que *“constituye intervención, y en consecuencia violación del Derecho Internacional, toda acción ejercida por un Estado, ya sea por medio de representaciones diplomáticas conminatorias, ya sea por la fuerza armada, ya sea por cualquier otro medio que implique coacción efectiva para hacer prevalecer su voluntad sobre la voluntad de otro Estado, y, de manera general, toda injerencia, interferencia o interposición de cualquier clase que fuera ejercida empleando tales medios, directa o indirectamente, en asuntos de la incumbencia de otro Estado, cualquiera que fuera el motivo.”*¹⁹²

No sería sino hasta la Conferencia de Consolidación de la Paz, en Buenos Aires, en 1936, donde el principio encarnó en una forma convencional, pues de ahí surgió el Protocolo de No Intervención, signado

¹⁹⁰.- *Ibid.*, pág. 83.

¹⁹¹.- De hecho, en esta consideración se reafirma ya que uno de los resultados de la Conferencia de Buenos Aires fue la Convención sobre el Mantenimiento, Afianzamiento y Restablecimiento de la Paz, lo que puede considerarse como el principio de lo que más tarde habría de llegar a ser el Sistema de Seguridad Interamericano.

¹⁹².- Discurso del doctor Puig, Secretario de Relaciones Exteriores contenido en la Memoria General y Actuación de la Delegación de México en la Séptima Conferencia Internacional Americana. Fabela Isidro. *Op. cit.*, pág. 225.

por Estados Unidos, que contiene una definición rotunda del precepto: "las Altas Partes Contratantes declaran inadmisibles la intervención de cualquiera de ellas, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos interiores o exteriores de cualquiera de las partes."¹⁹³ La disposición añadida que su violación daría lugar a una consulta mutua con objeto de intercambiar opiniones y buscar métodos de arreglo pacífico.¹⁹⁴

El tránsito entre esa gran máxima y las normas concretas de ordenación hemisférica se obtuvo en Bogotá,¹⁹⁵ en 1948, en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, que es quizás la formulación más acabada del Principio de No Intervención que consagró definitivamente la regla: "Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de otro. El principio anterior excluye no solamente la fuerza armada, sino también cualquier otra forma de injerencia o de tendencia atentatoria de la

¹⁹³.- Fabela, Isidro. *Op. cit.*, pág. 69.

¹⁹⁴.- Resulta interesante la afirmación que hace Mario Ojeda, para quien "desde la fecha de la firma por parte de los países miembros del sistema interamericano del protocolo de no intervención, en Buenos Aires, el año de 1936, los Estados Unidos entendieron que si bien esto constituía para ellos la renuncia a la intervención militar, para los países latinoamericanos creaba la obligación recíproca de aceptar la responsabilidad colectiva en el campo de la seguridad. En palabras simples la responsabilidad colectiva quería decir que Estados Unidos renunciaban a la intervención unilateral a cambio de la intervención colectiva."

Ojeda, Mario. *Alcances y límites de la política exterior de México*. México, COLMEX, 1984, pág. 44.

¹⁹⁵.- La cual sería modificada en 1967 por el Protocolo de Buenos Aires. En esa ocasión, en el curso de los debates, fueron rechazadas dos propuestas que llevaban gran carga política: una presentada por Brasil, tendiente al establecimiento de una fuerza interamericana de paz permanente, y otra mediante la cual Argentina pedía que se creara un comité consultivo militar permanente. Todavía fresca en la memoria de todos la intervención de Estados Unidos en la República Dominicana, la mayoría de los países se negaron a permitir el surgimiento de un instrumento militar que, en manos de la OEA, permitiera dar apariencia legal a intervenciones formalmente decididas por la Organización, pero que en realidad serían respuesta a intereses particulares de algunos de sus miembros.

Scara Vázquez, Modesto. *Tratado general de la organización*; *Op. cit.*, pág. 846.

personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen.”¹⁹⁶

En el sistema interamericano, México desempeñó un papel crucial “al proponer la redacción de una auténtica Carta Constitutiva que incorporase normas de conducta para los Estados, los derechos y obligaciones del hombre, los principios de la cooperación interamericana en el campo económico, social y cultural, así como disposiciones sobre temas de seguridad y de solución pacífica de controversias.”¹⁹⁷

Sería prolijo mencionar aquí los casos más destacados de la defensa del Principio de No Intervención por parte de México, por lo que nos limitaremos a señalar que los más importantes han sido los relacionados con Guatemala en 1954, Cuba en 1960, República Dominicana en 1965 y Belice en 1961.¹⁹⁸

Para demostrar la congruencia de la posición mexicana ante la OEA, es ya un lugar común que los analistas mencionen que nuestro país fue el único de los miembros del Organismo que defendió ininterrumpidamente el caso cubano. Sin embargo, existe una serie de ejemplos, tal vez menos sonados, pero no por ello menos importantes, que refuerzan lo arriba señalado y que

¹⁹⁶.- Ojeda, Mario. *Op. cit.*, pág. 24.

¹⁹⁷.- Moreno de Del Cucto, Carmen. “Panamericanismo o interamericanismo, dilema de la OEA”. Suplemento de Política Exterior, *El Nacional*, jueves 13 de junio de 1995, pág. IX.

¹⁹⁸.- En 1954, en Caracas, México se opuso a la resolución condenatoria del gobierno guatemalteco de Jacobo Arbenz, resolución que sentó las bases para justificar políticamente la posterior intervención en dicho país. En 1960, en San José de Costa Rica, durante la Séptima Reunión de Consulta, México votó en favor de la llamada Declaración de San José, la cual fue interpretada como una victoria de línea no intervencionista, pues la reunión convocaba a sancionar al gobierno de Castro la reunión obtuvo una simple condena en abstracto de la agresión exterior; y un llamado a la solidaridad continental, sin referencia directa al gobierno cubano. Ojeda, Mario. *Op. cit.*, pág. 46.

muestran los alcances reales de la defensa mexicana del Principio de No Intervención.¹⁹⁹

En lo que se refiere específicamente a Cuba, ya en la Décima Conferencia Interamericana, efectuada en Caracas en 1954, en la cual se aprobó una resolución que buscaba resguardar la integridad política de los Estados del Continente frente a una supuesta intervención comunista, México manifestó que dicha resolución resultaba incompatible con el Principio de No Intervención y que lo que realmente se pretendía era la justificación para intervenir en los asuntos internos de la región.²⁰⁰

“El problema causó cierta incertidumbre entre los países latinoamericanos, por lo cual en la V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA en 1959, por temor a que la organización fuera utilizada con fines intervencionistas, México presenta en un proyecto lineamientos de resolución que solicitaba que el mandato de no intervención tuviera custodia no sólo para los países que lo formaron, sino para la Organización. Nuevamente en la VII Reunión celebrada en San José en 1960,

¹⁹⁹ - Debido a la actuación de otras repúblicas americanas en el seno de la OEA, es un lugar común el que durante mucho tiempo la utilización de este organismo para legitimar acciones unilaterales llevó a la Organización de Estados Americanos a enfrentar durante largos años una grave falta de credibilidad, que se hizo gráfica con el apodo de *Ministerio de las Colonias*.

²⁰⁰ - Dos documentos discutidos en esta reunión merecen mención especial: uno es la Declaración de Caracas, reafirmando la democracia representativa basada en el respeto de los derechos humanos como el sistema político propio de los países americanos, y el otro es la Declaración de solidaridad para la preservación de la integridad política de los Estados americanos contra la intervención del comunismo internacional, en la cual, después de declarar la incompatibilidad de los países americanos con el comunismo internacional, recomienda una serie de medidas para combatirlo. Por considerar la declaración XCIII incompatible con el principio de no intervención, formularon reserva expresa frente a ella, México y Guatemala, incluyendo el Uruguay una reserva interpretativa. Se temía, en efecto, que en Caracas los Estados Unidos trataran, en nombre del anticomunismo militante de la época, de sentar las bases para una intervención en Guatemala, intervención que como se sabe no tardó en producirse.

En: Seara Vázquez, Modesto. *Tratado general*; *op. cit.*, pág. 843.

México rechaza la posibilidad de intervenir en los asuntos internos de los Estados y propone que se haga una diferencia entre acción colectiva y la intervención.”²⁰¹

Para 1962, en Punta del Este, Uruguay, durante la Octava Reunión de Consulta de Ministros, convocada para considerar las “amenazas a la paz continental y determinar las medidas necesarias”, en obvia referencia a Cuba, México siguió su línea tradicional. En aquella ocasión rehusó apoyar, junto con Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Ecuador, la resolución que excluyó a Cuba de la OEA. En 1964, en Washington, vino la prueba de fuego para la posición no intervencionista de México. La Novena Reunión de Consulta aprobó una resolución en el sentido de que todos los países miembros de la OEA deberían romper relaciones con Cuba. México votó en contra de esa medida juzgándola atentatoria de la soberanía de los Estados. Además, a pesar de que la resolución fue adoptada por la mayoría requerida, México, en declaración del Secretario de Relaciones Exteriores, emitida el 3 de agosto de 1964, manifestó su decisión de no aceptarla.²⁰²

Un primer acercamiento al estudio de cada uno de los casos mencionados nos permite afirmar que la actitud asumida por México se define como una política exterior con criterios propios, bajo una línea que resulta en buena medida consistente en materia de soberanía y de no intervención. Los diplomáticos mexicanos fomentaron la existencia de una organización americana que incorporara el respeto al Derecho y a la

²⁰¹.- Pellicer, Olga. “México en la OEA”. Foro Internacional, COLMEX, México, pág. 289.

²⁰².- Connell-Smith, Gordon. *Op. cit.*, pág. 306.

autodeterminación de los pueblos, con base a la igualdad jurídica de los Estados y la solución pacífica de las controversias.

3.3 La postura de México en la Organización de las Naciones Unidas

Después de las huellas dejadas por la Segunda Guerra Mundial los llamados aliados conscientes de la necesidad de crear un organismo mundial que superara la incapacidad de la Sociedad de Naciones, y que pudiera contribuir de manera más eficaz para mantener la paz y la seguridad entre todos los países, crearon en 1945 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para tratar de eliminar la violencia en las controversias internacionales.

La participación de México en las Naciones Unidas comenzó desde el diseño mismo de lo que habría de ser la ONU. Antes de conocerse las propuestas de Dumbarton Oaks, México ya había elaborado su "Proyecto para la Constitución de la Unión Permanente de Naciones", del 5 de septiembre de 1944, en donde se reconocía como regla fundamental de conducta de los gobiernos el Derecho Internacional. Este documento respondía a la invitación del gobierno norteamericano para que México emitiera su opinión, en particular, sobre los planes formulados por el Presidente Franklin D. Roosevelt para la nueva organización y, en general, sobre lo que deberían ser su naturaleza y sus funciones. El gobierno mexicano señaló que su Secretario de Relaciones Exteriores había tenido la oportunidad de exponer en repetidas ocasiones su posición al respecto, por lo que consideraba que la mejor manera

de precisarla era dando a conocer un proyecto que englobara sus puntos de vista.²⁰³

La creación de la ONU estuvo acompañada de tendencias nacionalistas muy fuertes en la mayoría de los países. Por un lado existía el sentimiento de que sólo una nueva organización de vocación universal permitiría evitar una tercera guerra mundial. Por el otro, el fracaso mismo de la Sociedad de Naciones para evitar la guerra recién terminada, así como un nuevo sentimiento nacionalista en la gran mayoría de los países, llamaba a evitar que el organismo que se creara pudiera tener una injerencia demasiado importante en los asuntos de cada uno de sus miembros.²⁰⁴ “Una de las consecuencias de la guerra que se destacan con mayor fuerza, a pesar de muchos signos contrarios en la opinión pública de esa época, fue un recrudecimiento del nacionalismo y una concomitante vigorización de la soberanía estatal. Los grandes protagonistas de la pugna ideológica que se avecinaba no estaban dispuestos a admitir en su vida social y económica injerencias excesivas de la Organización futura.”²⁰⁵ Las diversas tendencias apuntadas se reflejaban claramente en las proposiciones de Dumbarton Oaks,²⁰⁶ formuladas por los

²⁰³.- En este proyecto se refleja la importancia que México ha dado tradicionalmente al Derecho en las relaciones internacionales. En la primera frase se reconocía como regla fundamental de conducta de los gobiernos el Derecho Internacional.

Covián González, Miguel A. “México en el surgimiento y la creación de la Organización de las Naciones Unidas”. *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 47, IMRED, 1995, pág. 51.

²⁰⁴.- Este sentimiento nacionalista tenía su explicación lógica: para los países que, de alguna manera, quedaran bajo la égida de una de las dos potencias triunfantes, y ante la incertidumbre de las tendencias que privarían en la nueva organización internacional, la defensa de su soberanía constituía un resguardo lógico y natural. De la misma manera, para los pueblos que al final de la Segunda Guerra Mundial alcanzaban su independencia o lograban constituirse en Estados, la soberanía recién adquirida constituía un bien nuevo e inapreciable que no estaban dispuestos a negociar.

²⁰⁵.- *Ibid.*, pág. 49.

²⁰⁶.- Castañeda, Jorge. *México y el orden internacional*. México, El Colegio de México, 1981, pág. 50.

²⁰⁶.- En el curso de los meses de agosto y septiembre de 1944 tuvieron lugar en Dumbarton Oaks (Washington) conversaciones desarrolladas en dos etapas, con participación, en la primera de ellas, de

gobiernos de Estados Unidos, Gran Bretaña, China y la Unión Soviética, así como en los comentarios de numerosos Estados sobre las mismas. Algunos gobiernos, al referirse a este problema, llegaban hasta sugerir la total desaparición del principio de la jurisdicción interna. Otros favorecían su mantenimiento, pero limitando los efectos del principio a los casos de arreglo pacífico de controversias; otros, por fin, pretendían no sólo ampliar su alcance para oponerlo a toda intervención de la Organización, sino codificar materias que deberían considerarse como propias de la jurisdicción interna.²⁰⁷

En octubre de 1944 México recibió el texto de las propuestas elaboradas por las potencias en la Conferencia de Dumbarton Oaks. Dichas propuestas, como lo estipulaba el gobierno norteamericano, no eran ni completas ni definitivas, por lo que se presentaban para su estudio y discusión.

Una vez recibido el proyecto oficial de Dumbarton Oaks se procedió a elaborar un estudio comparativo del Proyecto de Dumbarton Oaks y del Proyecto Mexicano de una Unión Permanente de Naciones. Tal estudio, titulado "Opinión de la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre el Proyecto de Dumbarton Oaks", retomó las principales propuestas del proyecto mexicano y las presentó como enmiendas al Proyecto de Dumbarton Oaks.

Estados Unidos, Gran Bretaña y la URSS; en la segunda, la URSS fue sustituida por China. De ahí salieron las "Propuestas de Dumbarton Oaks", que contenían los lineamientos generales de la futura organización internacional. Algunas cuestiones quedaron, sin embargo, irresueltas, como la del procedimiento de votación en el Consejo de Seguridad. Todas ellas fueron objeto de nuevas conversaciones, celebradas esta vez en Yalta, del 3 al 11 de febrero de 1945, entre Estados Unidos, Gran Bretaña y la URSS, que llegaron a un acuerdo sobre la votación del Consejo de Seguridad y sobre muchas otras cuestiones que iban a configurar la posguerra.

²⁰⁷ - *Ibid.*, pág. 51.

Uno de los puntos que destacan es el que se refiere a la propuesta que hiciera México a efecto de que se señalara la obligatoriedad para los gobiernos miembros, de acatar tanto el Derecho Internacional, cuyos principios deberían enunciarse en una "Declaración de Derechos y Deberes de los Estados", como de respetar y defender los derechos del hombre a enunciarse también, posteriormente, en una "Declaración de Derechos y Deberes Internacionales del Hombre".²⁰⁸ México consideraba, pues, que la protección de los derechos humanos necesitaba de una garantía internacional pero, destacaba además, que era preciso evitar que esta protección fuera usada con otros fines.

Al proponer lo anterior, México buscaba asegurar el respeto de los derechos humanos. Sin embargo, a finales de octubre de 1944, cuando nuestro país presenta sus propuestas de enmienda al Proyecto de Dumbarton Oaks, la evolución de las negociaciones para el establecimiento de la nueva organización internacional mostraba ya que las potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial buscarían tener una situación privilegiada y que dicha organización podría ser menos democrática de lo que México esperaba lograr. Por ende, es comprensible que, al insistir en esta propuesta, México subrayara la "absoluta necesidad" de que en el establecimiento de ese órgano especializado se salvaguardara el principio de igualdad jurídica de los Estados y se evitara la posibilidad de que ese sistema de protección de los derechos humanos pudiera desviarse de sus objetivos para ser aprovechado, con fines

²⁰⁸.- Garcés, Guillermo. *Op. cit.*, pág. 81.

egoístas o contrarios al Derecho Internacional, por un Estado o grupo de Estados.

En lo que se refiere a las "Observaciones Mínimas de México sobre el Proyecto Dumbarton Oaks", nuestro gobierno propuso que se añadieran tres principios a los incluidos en el Proyecto: a) Integridad e independencia política, que llevara consigo la prohibición de "constituirse nuevos Estados", "alterarse la delimitación geográfica" y la "forma de gobierno ya existente"; b) No intervención en los asuntos interiores o exteriores de un Estado, por parte de otro Estado; y c) La igualdad de jurisdicción sobre nacionales y extranjeros.²⁰⁹ Cabe mencionar que la sugerencia de México no fue aceptada debido, en el fondo, a que el Principio de No Intervención no tiene para los países europeos el mismo sentido y alcance que tiene en el sistema interamericano.²¹⁰

Todo lo anterior permite suponer que las preocupaciones principales que normarían la participación de México en el surgimiento y establecimiento de la ONU fueron asegurar la universalidad de la nueva organización y buscar que tuviera un carácter más democrático que el otorgado por el Proyecto de Dumbarton Oaks. Aún más, México se ha distinguido siempre por su apego al Principio de No Intervención, entendiéndolo por intervención la injerencia

²⁰⁹.- Seara Vázquez, Modesto. *Política exterior*; *op. cit.*, pág. 160.

²¹⁰.- Al respecto, Jorge Castañeda apunta que por aquella época "los autores europeos distinguían entre intervenciones lícitas e ilícitas, contando entre las primeras la intervención por humanidad, la intervención y control financiero de los Estados deudores insolventes (Inglaterra, Alemania e Italia contra Venezuela en 1902; Estados Unidos contra Haití en 1915, etc.), y también la intervención en interés del equilibrio del poder".

Castañeda, Jorge. *México y el orden*; *op. cit.*, pág. 62.

indebida de uno o varios Estados en los asuntos de otro Estado. Es tan fuerte la tradición a este respecto, y el principio responde tan adecuadamente a la situación y realidad de nuestro país, que cuando se plantea una cuestión conexa a propósito de la creación de un organismo internacional, difícilmente puede dejar de asociarse, quizá de identificarse, con el problema de los límites de acción del organismo.

Esto, se confirma si observamos que en su intervención en el Comité I/1 de la Conferencia de San Francisco (doc. 976), el Delegado de México invoca fundamentalmente el Principio de No Intervención al expresar lo siguiente: "La Delegación de México recuerda al Comité que la no intervención constituye uno de los principios esenciales del sistema interamericano y que tal sistema fue formalmente consagrado después de una larga discusión en la reciente Conferencia de Chapultepec. Esto no quiere decir que la Organización Internacional no alcanzará una autoridad y un prestigio suficientes para poder intervenir aun en aquellos dominios que pertenecen normalmente a la competencia nacional del Estado."²¹¹

²¹¹ - La discusión que se había generado entre la distinción del principio de no intervención y el principio de dominio reservado de los Estados frente a la Organización Internacional, quedó aclarada apenas cinco meses después de la Conferencia de San Francisco, cuando el Canciller uruguayo propone la acción colectiva de la repúblicas del Continente cuando el régimen democrático o los derechos fundamentales del hombre peligraran en alguno de los países. La sugerencia no prosperó, dada la gran oposición hacia la misma. En el caso de México, la referida propuesta tuvo la virtud de aclarar los conceptos y de afinar nuestra posición en cuanto al problema del dominio reservado de los Estados frente a la acción internacional. En su contestación, México distingue limpiamente entre la jurisdicción doméstica como limitación a la actividad de los organismos internacionales y la no intervención como principio oponible a otros Estados. México rechazó totalmente la sugerencia del Canciller uruguayo fundándose en que el artículo 2, párrafo 7, de la Carta, cuyo antecedente había querido suprimir, constituía uno de los principios rectores de la Organización, y que tal disposición reservaba el régimen interior del gobierno y la protección de los derechos del hombre al dominio interno de los Estados.

Ibid., pág. 63.

Consideramos necesario insistir aquí en el hecho de que México pensaba que la protección de los derechos humanos no se debía exclusivamente al dominio nacional, sino que era un asunto de competencia universal. Proponía, en concreto, la elaboración y adopción de un instrumento jurídico internacional sobre los derechos humanos que los Estados estarían obligados a respetar. Esto se transformaría posteriormente en una propuesta para el establecimiento de un organismo especializado que asegurara la protección de esos derechos. Por ello, como se puede desprender de este breve análisis, la posición de nuestro país se inscribía claramente en la tendencia internacionalista: la competencia de la Organización para tratar todos los problemas que afecten o puedan afectar la independencia política y la integridad territorial de todas las naciones, la seguridad colectiva o el bienestar de los miembros de la Organización.²¹²

Al respecto, Modesto Seara Vázquez señala que en la cuestión que planteaba el artículo 2, párrafo 7, de la Carta (el de la jurisdicción doméstica), México se declaró, en un principio, opuesto a la inclusión de tal disposición, ya que deseaba que se concediera a la organización internacional competencia para resolver todas las controversias institucionales, sin que cupiera la restricción de la jurisdicción doméstica, que finalmente fue aceptada en el artículo 2, párrafo 7, de la Carta.²¹³ “La idea de México era que cualquier

²¹² - Hay que recordar que en el proyecto para la constitución de la Unión Permanente de Naciones, México propuso la creación de organismos permanentes destinados a la protección de los derechos humanos, las condiciones de los trabajadores, de la infancia, etcétera.

²¹³ - “Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas para intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII.”

disputa, o cualquier situación, que pudiera llevar a una controversia, no debería considerarse como un asunto interno exclusivamente, aunque los propios Estados así lo considerasen, sino que sale de la jurisdicción doméstica del Estado en cuestión e interesa a la organización entera.”²¹⁴

Lo cierto es que la nueva Organización resultó menos democrática de lo que México hubiera deseado. Por ende, al mismo tiempo que proseguía en sus empeños para tratar de asegurar el carácter democrático del nuevo Organismo, México subrayaba que era necesario evitar su injerencia en los asuntos internos de los Estados. No es pues extraño que en la I Asamblea General de la ONU, celebrada el 24 de octubre de 1946, el Secretario de Relaciones Exteriores, Francisco Castillo Nájera, iniciara en esa ocasión su discurso insistiendo en que “las pequeñas naciones, sobre todo México que es una de ellas, sienten la necesidad de que la convivencia entre los Estados se desarrolle armónicamente bajo el imperio del Derecho...”.²¹⁵ En efecto, la intervención en cualquiera de sus formas ha encontrado repudio general de los países medianos y pequeños víctimas de esta acción, lo que ha motivado que se busquen formas de contrarrestarla. México, que siempre se ha manifestado como una nación que busca la paz y el respeto a la soberanía de las naciones, ha hecho de las Naciones Unidas un foro para la defensa de los

²¹⁴ - Claro que la exclusión de la excepción de jurisdicción doméstica debía quedar condicionada a que la Corte Internacional, la futura jurisdicción internacional a crear, fuera el juez de su propia competencia, es decir, que la corte misma determinara cuando el asunto era, o no era, de la jurisdicción doméstica, de la competencia interna de los Estados.”

Seara Vázquez, Modesto. *Política exterior; op. cit.*, pág. 165.

²¹⁵ - Pellicer, Olga (comp.). *Voz de México en la Asamblea General de la ONU 1946-1993, SRE-FCE, 1994*, pág. 35.

postulados de nuestra política exterior que consagra, como bien sabemos, el principio de la no intervención.

El constante desasosiego hizo que las naciones medianas y pequeñas aprovecharan una coyuntura política muy propicia, que fue el concepto de la "coexistencia pacífica", esgrimido en los foros internacionales por la URSS y los países socialistas, que presionaban para que la ONU hiciera un esfuerzo para acomodar los principios de la Carta a esta fórmula.²¹⁶ "Los occidentales tuvieron que ceder, y admitieron, a través de la Resolución 1815 XVII de 1962, que se emprendiera un examen de los 'principios de Derecho Internacional que se refieren a las relaciones de amistad y de cooperación entre los Estados, de conformidad con la Carta', entre los cuales, naturalmente, figuraba en forma destacada el deber de no intervenir."²¹⁷

Para tal estudio se empleó un procedimiento novedoso, pues se creó un comité especial para esa codificación, formado por representantes de 27 Estados, que sesionó por primera vez en la Ciudad de México. Ahí, nuestro país, por voz del delegado mexicano Jorge Castañeda, presentó una propuesta bastante radical que reflejaba la posición histórica de México y de América Latina, y que aquí reproducimos dada su importancia. Consideraba como intervención de un Estado:

²¹⁶ - La doctrina de la coexistencia pacífica fue el reconocimiento de que la amenaza de aniquilación por una guerra nuclear requería la adopción de un nuevo método táctico para propagar el comunismo. El primer ministro Nikita Khrushchev enunció esta doctrina ante el Vigésimo Congreso del Partido Comunista, celebrado en 1956. Como base de la política soviética, la nueva doctrina exigió que ambos bandos se abstuvieran de exportar revoluciones y contrarrevoluciones.

Plano, Jack C., y Roy Olton. *Diccionario de Relaciones Internacionales*. México, Edit. Limusa, pág. 89.

²¹⁷ - Sepúlveda, César. *La intervención*: *op. cit.*, pág. 22.

“La aplicación de medidas coercitivas de naturaleza económica y política; permitir, en las áreas sujetas a su jurisdicción, o promover o financiar actividades tales como la organización y el adiestramiento de fuerzas militares para la incursión en otros Estados; la contribución, el suministro o dotación de armas o de material bélico para promover o ayudar a una rebelión o a un movimiento sedicioso; la organización de actividades subversivas o terroristas contra otro Estado; el establecimiento o mantenimiento de relaciones con otro Estado, haciéndoles depender de ventajas especiales; el impedir, o el intento de impedir a un Estado disponer libremente de sus recursos naturales; la imposición a un Estado de concesiones a extranjeros en situación privilegiada más allá de lo que el derecho interno otorga a los nacionales.”²¹⁸

Fue en la resolución 2131 (XX),²¹⁹ aprobada por la Asamblea General de la ONU el 21 de diciembre de 1965, acerca de la “Inadmisibilidad de la Intervención en los Asuntos Internos de los Estados y Protección de Independencia y Soberanía” (Declaración sobre Intervención),²²⁰ en la cual se

²¹⁸ - El Comité Especial sesionó del 27 de agosto al 2 de octubre, en la Ciudad de México. El objetivo del Comité fue estudiar cuatro principios básicos del Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados: la prohibición del uso o de la amenaza de la fuerza, el arreglo pacífico de las controversias, la no intervención y la igualdad soberana de los Estados. *Ibid.*, pág. 22.

²¹⁹ - Es importante señalar que esta Resolución obtuvo 109 votos en favor, ninguno en contra y sólo una abstención (Gran Bretaña), y que en 1966 la misma Asamblea resolvió que expresaba “una convicción jurídica universal”.

²²⁰ - Luis Padilla Nervo, Secretario de Relaciones Exteriores, en la XVIII Asamblea General de las Naciones Unidas, en discurso pronunciado el 11 de octubre de 1963, señaló:

“El respeto al derecho ajeno -o como ahora se dice, la no intervención- constituye un principio tradicional del pensamiento jurídico mexicano. (...) En un mundo donde la fricción internacional parece constituir una norma de vida, nada contribuiría tanto a pacificar los ánimos y disminuir tensiones, como este principio practicado universalmente con absoluta lealtad y buena fe. (...) Se habría dado un gran paso en este sentido, si todos los Estados pudieran solidarizarse en torno al principio de no intervención mediante un pacto que se suscribiera en el ámbito de las Naciones Unidas. México, estaría dispuesto a participar en esta tentativa y a darle su apoyo más decidido”.

Pellicer, Olga (comp.). *Voz de México*, op. cit., pág. 140.

logró adoptar el Principio de No Intervención en toda su extensión. Entre otras cuestiones, esta resolución establece que “ningún Estado tiene derecho a intervenir directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro”.²²¹

Sin necesidad de analizar profundamente la resolución, una primera lectura de la misma lleva a concluir que su objetivo principal es, sin lugar a dudas, reforzar el Principio de No Intervención en una época caracterizada por el surgimiento de nuevos Estados, producto del proceso de descolonización. Un elemento crucial de esta declaración fue que el concepto de intervención que proscribe es bastante amplio. Es decir, no se remite a prohibir única y exclusivamente la intervención coercitiva, sino que también condena “cualesquiera otras formas de injerencia o amenaza atentatoria de la personalidad del Estado, o de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen”. Lo anterior resulta de gran importancia para el sistema internacional contemporáneo, en el que como bien sabemos la

²²¹.- La resolución de referencia, dice:

1.- Ningún Estado tiene derecho de intervenir directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos de otro. Por lo tanto, no solamente la intervención armada, sino también cualquier otra forma de injerencia o de amenaza atentatoria de la personalidad del Estado, o de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen, están condenadas;

2.- Ningún Estado puede aplicar o fomentar el uso de medidas económicas, políticas o de cualquier otra índole para coaccionar a otro Estado a fin de lograr que subordine el ejercicio de sus derechos soberanos u obtener de él ventajas de cualquier orden; todos los Estados deberán también abstenerse de organizar, apoyar, fomentar, financiar, instigar o tolerar actividades armadas, subversivas o terroristas de otro Estado y de intervenir en una guerra civil de otro Estado;

3.- El uso de la fuerza para privar a los pueblos de su identidad nacional constituye una violación de sus derechos inalienables y del principio de no intervención;

4.- El estricto cumplimiento de estas obligaciones es una condición esencial para asegurar la convivencia pacífica entre las naciones, ya que la práctica de cualquier forma de intervención, además de violar el espíritu y la letra de la Carta de las Naciones Unidas, entraña la creación de situaciones atentatorias de la paz y la seguridad internacionales;

5.- Todo Estado tiene el derecho inalienable a elegir su sistema político, económico, social y cultural, sin injerencia en ninguna forma por parte de ningún otro Estado.

36/103. Asamblea General. Trigésimo sexto período de sesiones.

mayoría de las relaciones y de los conflictos tienen un fundamento económico y/o ideológico. Asimismo, es imposible dejar de lado la importancia del uso de la fuerza. Al respecto, cabe mencionar que la Declaración sobre la Intervención señala que el “uso de la fuerza para privar a los pueblos de su identidad nacional constituye una violación de sus derechos inalienables y del Principio de No Intervención.”

Congruente con los esfuerzos y los pronunciamientos que el gobierno de México había venido haciendo en el marco de la Asamblea General del organismo internacional, destaca de manera muy particular el discurso pronunciado por Alfonso García Robles en la XXII Asamblea General de la ONU, el 11 de octubre de 1967, quien al abordar el tema de la no intervención y la prohibición de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza, manifestó que:

“En el reciente período de sesiones que celebró en Ginebra el Comité Especial de los Principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados, (México) al mismo tiempo que reiteraba su apoyo irrestricto al Principio de No Intervención, tal como éste quedó definido en la resolución 2131 XX, haya sometido a dicho órgano, con el patrocinio de Argentina, Chile, Guatemala y Venezuela, o sea todos los Estados latinoamericanos representados en el Comité, una propuesta conjunta sobre el uso de la fuerza en las relaciones internacionales (...)”²²²

²²² - El proyecto, redactado en forma de declaración, comienza por reafirmar el deber que tiene todo Estado de abstenerse, en sus relaciones internacionales, de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con el propósito de Naciones Unidas.
Ibid., pág. 180.

En los años de 1964, 1966, 1968 y 1969 las discusiones entre los distintos países con diferentes ideologías y los países subdesarrollados fueron prolongadas, agrias e intensas. Se llegó a una resolución compromisoria al adoptar la célebre Resolución 2625 XXV, del 24 de octubre de 1970, adoptada por unanimidad con el nombre de "Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional Referentes a las Relaciones de Amistad y de Cooperación entre los Estados de acuerdo con la Carta de Naciones Unidas" (Declaración sobre las Relaciones Amistosas), y en la cual se encuentra, señalada con el número 3, el deber de no intervención. Ahí se reafirma la Resolución 2131 XX de 1965, al incorporarse al texto del principio la parte operativa de la misma.²²³

Por considerarlo importante, a continuación transcribo el primer párrafo de la Declaración sobre Relaciones Amistosas que contiene las adiciones (en cursivas) del párrafo primero, que ya incluía la Declaración de No Intervención:

"Ningún Estado o *grupo de Estados* tiene derecho de intervenir directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos de ningún otro. Por lo tanto, no solamente la intervención armada, sino también

²²³ - Al respecto cabe destacar las palabras pronunciadas por el Secretario de Relaciones Exteriores, Antonio Carrillo Flores, en la XXV Asamblea General de las Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 1970:

"El Comité Especial creado por esta Asamblea (Comité Especial de los principios de Derecho Internacional referente a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados), y que inició sus trabajos en la capital de México en 1964, ha redactado ya un proyecto de declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación de los Estados. Anoto, con particular satisfacción, que entre ellos figura el de no intervención -que se define en el proyecto en términos esencialmente iguales a los que aprobó esta Asamblea en su vigésimo período de sesiones, cuando se hizo la formulación más completa y precisa lograda hasta ahora de ese principio-, en el cual los mexicanos hemos visto, a lo largo de siglo y medio de nuestra historia, la piedra angular de la convivencia internacional. *Ibid.*, pág. 213.

cualquier otra forma de injerencia o de amenaza atentatoria de la personalidad del Estado, o de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen, *son violaciones del Derecho Internacional.*"

En opinión del maestro César Sepúlveda, en esta ocasión la definición del principio se aproxima más al concepto tradicional de la no intervención que a la concepción más moderna contenida, por ejemplo, en la formulación del Embajador Castañeda, citada arriba. Por ello, desde el punto de vista de este destacado jurista, "la definición debería ser más amplia y precisarse más los sujetos de la intervención, el método de la comisión de los actos intervencionistas y los objetos o fines de tal intervención. (...) debió de haberse marcado de alguna forma en el texto la relación funcional de este principio con otros contenidos en la Declaración 2625 XXV, verbigracia, el de la igualdad soberana de los Estados, el de la libre determinación de los pueblos, y con el concepto de la jurisdicción doméstica inserto en el artículo 2, párrafo 7, de la Carta".²²⁴

Siguiendo esta misma línea, la Asamblea General aprobó, el 14 de diciembre de 1976, la resolución 31/91, denominada "*No Injerencia en los Asuntos Internos*", mediante la cual denuncia todas las formas de injerencia, francas o disimuladas, directas o indirectas, incluso el reclutamiento y el envío de mercenarios por un Estado o grupo de Estados, y todos los actos de intervención militar, política, económica o de otra índole en los asuntos

²²⁴.- Sepúlveda, Cesar. *La no Intervención*; *op. cit.*, pág. 23.

internos o exteriores de otros Estados, independientemente del carácter de sus relaciones mutuas o de sus sistemas sociales o económicos.

Asimismo, durante su 32º período de sesiones, la Asamblea General aprobó, bajo el mismo título, la resolución 32/153, la cual, además de reafirmar lo estipulado por la resolución 31/91, considera *que una declaración sobre la no injerencia en los asuntos internos de los Estados sería una contribución importante para una mayor elaboración de los principios encaminados a fortalecer la cooperación equitativa y las relaciones amistosas entre los Estados basadas en la igualdad soberana y el respeto mutuo.*

La propuesta para elaborar una declaración fue bien acogida por algunos Estados, de manera que la resolución 33/34²²⁵ tomó nota de que varios Estados miembros expresaron su apoyo a la preparación de la declaración. En este mismo sentido, la resolución 34/101 expresa la esperanza de que "(...) se apruebe una declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención y la injerencia en los asuntos internos de los Estados". En virtud de lo anterior, se estableció un Grupo Especial de Trabajo de la Primera Comisión (de la Asamblea General de la ONU) que se encargó de elaborar dicha declaración, el cual, según la resolución 35/159, tenía la tarea de presentar el documento en el 36º período de sesiones de la Asamblea General, para su adopción.

²²⁵.- Cabe señalar que tanto la Resolución 33/74, como la 34/101 y la 35/159, aprobadas por la Asamblea General en diciembre de 1978, 1979 y 1980, respectivamente, fueron tituladas *No injerencia en los asuntos internos de los Estados*.

Finalmente, el 9 de diciembre de 1980, la Asamblea en su Resolución 36/103 aprobó la "Declaración sobre la Inadmisibilidad de la Intervención y la Interferencia en los Asuntos Internos de los Estados", en la cual, a diferencia de su antecedente (Resolución 2131 (XX) 1965), el Principio de No Intervención comprende diferentes ámbitos del Derecho Internacional, desde la autodeterminación de los pueblos hasta los derechos humanos y desde la independencia política, económica y cultural de los Estados hasta la instalación de bases militares.

Sobre esta Resolución (36/103) cabe destacar el último párrafo, el cual establece que "nada en esta Declaración deberá ir en detrimento de cualquier acción tomada por las Naciones Unidas bajo los capítulos VI y VII de la Carta". Desde nuestro punto de vista, esta Resolución se suma al conjunto de precedentes que avalan la tendencia actual de legitimar los actos intervencionistas autorizados por el Consejo de Seguridad bajo el capítulo VII.

Así pues, como se ha visto, a partir de 1945 la no intervención debe ser considerada como una norma imperativa del Derecho Internacional que no admite acuerdo en contrario. Como ya se indicó, el principio se encuentra clara y categóricamente enunciado en los principales tratados multilaterales que versan sobre la materia. En efecto, las Cartas de la ONU y de la OEA son muy precisas al respecto.

3.4 Variantes en la postura de México en foros multilaterales derivadas de los cambios en el ámbito interno e internacional

Hay consenso, entre algunos especialistas, acerca de que la actuación internacional de México, en el período comprendido entre el fin de la Segunda Guerra Mundial y los años setenta fue de bajo perfil. La práctica diplomática se apegó a la política de los principios, sobre todo en el terreno multilateral, lo que permitió no comprometerse de manera innecesaria en las confrontaciones que caracterizaron la Guerra Fría. Las principales actuaciones de México se registran en sus contribuciones al desarrollo conceptual de las Naciones Unidas, a la lucha por el desarme y a la promoción de la cooperación económica.²²⁶

Así pues, durante la Guerra Fría la política exterior de México estuvo caracterizada por un enfoque jurídicista debido al enfrentamiento Este-Oeste.²²⁷ Por ello, México no quiso comprometerse con ninguno de estos bloques y prefirió mantener una política exterior relativamente independiente.²²⁸ A partir de 1970, debido a las nuevas circunstancias nacionales e internacionales, México inicia una política exterior más activa²²⁹ dejando atrás su enfoque meramente jurídicista.

²²⁶.- Para analizar lo arriba expuesto se recomienda ver: Pellicer, Olga (comp.). *Voz de México en la Asamblea General de Naciones Unidas*. *Op. cit.*

²²⁷.- Sin embargo, debido a que este período coincide con el dominio de un rígido sistema bipolar y a que pocos países pudieron escapar de la influencia de la confrontación soviético-estadounidense, México por su posición geográfica y su dependencia económica, se colocó en la esfera de influencia de Estados Unidos.

²²⁸.- Para precisar lo que es una política exterior independiente, conviene acudir a la definición de Mario Ojeda: "significa la acción de no renunciar a la facultad de interpretar y juzgar los problemas internacionales con base en criterios propios. En última instancia, significa el esfuerzo para no verse obligado a actuar en contra de intereses nacionales claramente establecidos por la tradición como fundamentales.

Ojeda, Mario. *Alcances y límites*, *op. cit.*, pág. 8.

²²⁹.- El gobierno de López Mateos, durante el período del desarrollo estabilizador, se caracterizó por impulsar una política exterior más activa, sin que ello significara un deterioro de las relaciones con Estados Unidos.

En opinión de Carlos Rico, el énfasis en las dimensiones jurídicas de la vida internacional tuvo diversas expresiones a lo largo de estos años. A saber, "la política exterior fundó su comportamiento en unos cuantos principios que le dieron estabilidad, coherencia, continuidad y predictibilidad. La política 'principista' contribuía también, por otra parte, al esfuerzo por evitar comprometerse innecesariamente con los principales debates político-estratégicos del momento. El contenido, fundamentalmente jurídico, de la política exterior mexicana se expresó con particular claridad en el campo de la diplomacia multilateral, donde la ampliación del imperio del derecho se transformó en objetivo central."²³⁰

La llegada al poder de Luis Echeverría marca un partaguas en la evolución reciente de la conducta internacional de nuestro país. El período se ha identificado como "el surgimiento de una política exterior activa", que hace más evidentes las vinculaciones entre la política interna y la política internacional. Para Mario Ojeda, "la política interna condicionó las acciones en materia de política exterior, pero al mismo tiempo necesitó de ésta, de una

²³⁰ - Rico, Carlos. México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores. Tomo VIII. Hacia la globalización. COLMEX, Senado de la República, 1990, pág. 10.

Sin embargo, esta opinión contrasta con la posición de Bernardo Sepúlveda, para quien "con una dosis de frivolidad, se acusa a la política exterior de México de ser principista, imputación despectiva que se asocia con ideas utópicas e ilusas, ausentes de la realidad y alejadas del ejercicio del poder. A esa política exterior también se le atribuye el defecto de ser legalista, de involucrarse en un ropaje jurídico que elude enfrentar los efectos que se derivan de la negociación política, como si el respeto al derecho de gentes no fuese parte del interés nacional (...)".

Para desterrar esta falacia, en opinión de Sepúlveda, es preciso encontrar el vínculo indisoluble entre interés nacional y principios de política exterior. Al margen de elucubraciones discursivas, "al postular la no intervención, el Estado Mexicano, que nunca ha tenido un proyecto imperial, está definiendo el código de conducta obligatorio que deben observar otros Estados en su relación con México. Prohibir interferencias externas en asuntos mexicanos y asegurar autonomía en las decisiones políticas fundamentales es un interés vital que se corresponde con un principio de política exterior".

Sepúlveda, Bernardo. "Los intereses de la política exterior". En: Sepúlveda, Cesar (comp.). La Política Internacional de México en el decenio de los ochenta. FCE, 1994, pág. 18.

manera inusitada en la historia del país, en virtud de la falta de cohesión interna y/o consenso derivados de la crisis política de 1968.²³¹

Hasta antes de 1970 la política exterior de México se había caracterizado por cierto aislacionismo en la escena internacional, originado en el legalismo que había regido durante épocas anteriores, y que había resultado en acciones abstencionistas, carentes de compromiso internacional. Pero a partir de 1970 se transforma en una gran acción dentro de los foros internacionales. Las razones para el surgimiento de esta modalidad de la política exterior radican en el agotamiento del modelo económico²³² (desarrollo estabilizador), que había puesto de manifiesto la gran dependencia que el país tenía del sector externo, así como en las carencias del modelo de sustitución de importaciones.²³³

De acuerdo con Olga Pellicer: "Entre 1972 y 1976, la política exterior de México se desvió de los lineamientos anteriores. El gobierno del presidente Echeverría puso en duda la conveniencia de concentrar las relaciones bilaterales con Estados Unidos, desacreditó la idea según la cual podrían obtenerse ventajas de una 'relación especial' (...) ese cambio en la actividad internacional de México, no fue, como algunos querían verlo, fruto del simple

²³¹ - *Ibid.*, pág. 163.

²³² - El gobierno de Echeverría representa el fin del desarrollo estabilizador. Los límites del modelo de crecimiento hacia adentro, cerrado en la sustitución de importaciones, eran un hecho evidente. Las dificultades del sector externo se manifestaron en su incapacidad para aumentar las exportaciones y en producir las divisas que reclamaba una economía en crecimiento.

²³³ - Cfr. Green, Rosario. "La política exterior del nuevo régimen", en: *Continuidad y cambio en la política exterior de México. 1991*. Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, pág. 3; Pellicer, Olga. "Veinte años de política exterior mexicana: 1960-1980", en: *Foro Internacional*, XXI-2, El Colegio de México, oct-dic de 1980, pág. 149.

capricho de un presidente interesado en proyectar su imagen para fines personales. Se conjugaron entonces circunstancias nacionales e internacionales que hicieron inescapable la búsqueda de nuevos caminos para la diplomacia mexicana.”²³⁴

En opinión de diversos estudiosos del tema, fueron las dificultades que se afrontaron para lograr una más favorable inserción en el mercado estadounidense lo que representó, de hecho, el fin de la relación especial con Estados Unidos: esto condujo a Echeverría al despliegue de un intenso activismo para transformar la estructura de las relaciones económicas internacionales.²³⁵ La iniciativa presidencial de negociar en el seno de la ONU una Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados²³⁶ fue planteada por Echeverría en la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, efectuada en Santiago de Chile en 1972.²³⁷ Esta

²³⁴ - Baste citar las siguientes el recrudescimiento de las tendencias proteccionistas de Estados Unidos (...) el fuerte nacionalismo que inspiró en esos años la actuación internacional de los gobiernos de Perú, Panamá, Chile, y como resultado de lo cual, el mantenimiento de las relaciones con Cuba era insuficiente para guardar el prestigio del gobierno mexicano; el auge de las demandas del Tercer Mundo, expresado en su lucha para obtener mayores beneficios del comercio internacional, su empeño por reevaluar los recursos naturales, las denuncias sobre intervención de las compañías internacionales en la vida interna de los países subdesarrollados o las discusiones sobre el efecto del capital transnacional en las economías de esos países y la mejor manera de evitar sus aspectos negativos (...).”
Pellicer, Olga. *Op. cit.*, pág. 155.

²³⁵ - Esta búsqueda para transformar el sistema internacional tiene, desde luego, una contraparte interna que fue la crisis del modelo económico seguido en las últimas décadas. La política tercermundista, cuya expresión más significativa es la promoción de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados y la ampliación de las relaciones diplomáticas y comerciales con los países del Tercer Mundo, es una clara motivación externa, porque busca instaurar en una serie de condiciones internacionales que estaban gestando una crisis en el país.

²³⁶ - Tras largas y difíciles negociaciones a lo largo de tres años, en los que no dejaron de estar presentes las fricciones de corte político-ideológico con los países desarrollados, se logró que el texto fuera aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 12 de diciembre de 1974. La votación a favor fue mayoritaria (120 a favor, 10 abstenciones y 6 en contra) pero no incluyó a las potencias industriales, que en ese momento representaban el 80% de la economía mundial.

²³⁷ - Otros ingredientes de la nueva política fueron:

- La ampliación de la alanzas internacionales de México, más allá de las fronteras ideológicas, por medio de la defensa del pluralismo ideológico y de los nexos con los países socialistas.

iniciativa que vendría a darle un objetivo concreto a la corriente tercermundista,²³⁸ sería el componente fundamental de la activa participación mexicana en los foros multilaterales durante ese período. Sin embargo, cabe señalar que aun cuando México sostuvo posiciones similares a las de este movimiento en diversas cuestiones, esa concordancia no se vino a reflejar en acciones concretas o en la coordinación política, pues se limitó a expresiones de solidaridad en el marco de las reuniones de la Asamblea General de la ONU o en otros foros internacionales.²³⁹ La explicación sobre esta actitud se puede encontrar en el deseo de no incorporarse plenamente al Movimiento de los Países No Alineados -a los cuales Estados Unidos veía con gran reserva-, evitando así caer de lleno en los conflictos Norte-Sur.²⁴⁰

• El incremento de las representaciones diplomáticas en el exterior y en el número de países con los que se establecen relaciones diplomáticas formales (durante ese sexenio se dieron con 64 países, duplicando las que se tenían al principio de los setenta).

• Un gran énfasis en la diplomacia multilateral en busca de apoyos para la creación de un nuevo orden económico internacional.

• La incorporación de las potencias al Tratado de Tlatelolco sobre la Desnuclearización de América Latina. Ojeda, Mario. México: el surgimiento de una política exterior activa, México, SEP, 1986.

²³⁸.- Se suele llamar "Tercer Mundo" al conjunto de países subdesarrollados, en vías de desarrollo o atrasados. El padre de esta denominación es el profesor Alfred Sauvy, que en 1952, en la época de la Guerra Fría, acuñó el término para designar a los países subdesarrollados y no alineados, que permanecían en los bloques. Sauvy extrapoló la expresión Tercer Mundo -*Tiers Etat*- de la sociedad francesa antes de la revolución de 1789, porque el Tercer Estado se caracterizó por su marginación política en la sociedad de la época y por el interés común de superarla.

Ramírez Brun, José Ricardo. "El Tercer Mundo. Pasado, Presente y Perspectivas", en: *Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas*, UNAM, 1985, págs. 3 y 4.

²³⁹.- Al respecto, varios autores explican esta actitud como resultado de la necesidad de reforzar las bases del sistema político mexicano atrayendo a la intelectualidad de izquierda, alejada del gobierno a raíz de la crisis de 1968. En opinión de éstos, con la política exterior el gobierno buscaba legitimidad.

Pero resulta muy interesante la posición de otros que hablan del "uso interno de la política exterior" (definida por factores vinculados al exterior y, de manera global, vinculados a la estabilidad política interna).

Chabat, Jorge. "Condiciones del activismo de la política exterior mexicana (1960-1985)", en: Garza Elizondo, Humberto (comp.). *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*. COLMEX, 1986, pág. 95.

²⁴⁰.- Sin embargo, al mismo tiempo México promovió la creación del Sistema Latinoamericano (SELA) con el fin de reducir la dependencia tecnológica hacia los países industrializados. Nuestro país también participó activamente en el Grupo de los 77, el cual estaba compuesto en ese entonces por 113 países en desarrollo.

A partir de 1976, el descubrimiento de grandes reservas de petróleo le permitió al país experimentar un relativo crecimiento económico y a la vez elevar su capacidad de negociación internacional. México participó al lado de las causas tercermundistas promoviendo un orden económico internacional más justo.²⁴¹

En esta etapa la conducta internacional de México estuvo influida, sobre todo, por el surgimiento de nuevos factores en la economía del país que determinaron que se hable, incluso, del petróleo y las finanzas como los elementos condicionantes de la política exterior mexicana.²⁴² En opinión de Carlos Rico, “dos palabras, finanzas y petróleo, encierran los datos centrales en que se resume la evolución de esta serie de condicionantes internos de la política exterior a lo largo del sexenio. El predominio relativo de uno u otro de los conjuntos de factores reflejados en cada una de ellas -la crisis económica a inicios del sexenio, el resurgimiento de la capacidad petrolera mexicana y el resurgimiento agudizado de la problemática financiera a fines del sexenio- marcan los puntos de inflexión más relevantes de la política exterior mexicana durante el sexenio”.

Así pues, durante la administración del Presidente José López Portillo se pueden distinguir dos períodos:

²⁴¹.- Para analizar los esfuerzos de México en esta materia, se recomienda analizar a: Pellicer, Olga (comp.). *Voz de México en la Asamblea General de la ONU 1946-1993*.

²⁴².- Rico, Carlos. *Op. cit.*, pág. 71.

1. De 1976 a mediados de 1977, cuando se busca concretar un acercamiento con Estados Unidos por las dificultades financieras que se enfrentaban.

2. De mediados de 1977 al final de la gestión presidencial, cuando la relación con Estados Unidos se deteriora -y la agenda bilateral se "petroliza"- a la par que la diplomacia mexicana experimenta un activismo renovado a nivel internacional.²⁴³

En efecto, el descubrimiento de grandes reservas petroleras y el sustancial incremento en la capacidad exportadora de crudos del país introdujeron un factor muy importante de negociación en la política exterior mexicana, al tiempo que fue causa de fricciones con el gobierno estadounidense.²⁴⁴ Sin embargo, es innegable que la riqueza petrolera introdujo un apoyo económico real que otorgaría holgura y presencia a México en el escenario internacional.

El foco principal de atención se centró en la región centroamericana: mejoramiento de las relaciones con Cuba, rompimiento de las relaciones con el gobierno de Anastacio Somoza, respaldo a Panamá en la negociación de los tratados canaleros. El propio canciller Jorge Castañeda responde a los críticos

²⁴³ - Meyer, Lorenzo y Josefina Zoraida, México frente a Estados Unidos; *op. cit.*, págs. 220-225.

²⁴⁴ - De hecho, uno de los problemas que ejemplifican esta afirmación fue la determinación de posponer el ingreso de México al GATT, en marzo de 1980, que marca el inicio de la segunda etapa de la política exterior lpezportillista. Ésta se caracteriza por el deterioro de la relación bilateral y por el sentimiento de autoconfianza que proporciona el ingrediente petrolero. La política activa retomará algunos postulados del gobierno anterior, como la diversificación de los contactos externos, pero tenderá a concentrar sus actuaciones en el área subregional para tratar de alcanzar resultados concretos. Astié-Burgos, Walter. *Op. cit.*, págs. 170-181.

del comunicado franco-mexicano, que reconoció la calidad de beligerantes a los rebeldes salvadoreños del FMNL, señalando que quienes intervenían en realidad en el conflicto eran los norteamericanos.²⁴⁵

En el plano multilateral el nuevo activismo mexicano se expresó en una participación renovada en los foros internacionales. México fue electo como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, propuso un Plan Mundial de Energía -que no llegó a concretarse- y organizó, en 1981, en Cancún, la Cumbre Norte-Sur. Las intensas gestiones en favor del desarme, en uno de los momentos más tensos de la Guerra Fría, le dieron al país una presencia renovada en el ámbito internacional. Se logró de esta manera que la actuación en los foros multilaterales amortiguara las diferencias con los estadounidenses por las iniciativas centroamericanas y el trato hacia Cuba.²⁴⁶

La administración de Miguel de la Madrid se vio condicionada por la conjugación de los factores de crisis económica y agravamiento del problema de la deuda, heredados de su antecesor. El costo de la deuda externa se disparó y ello obligó a un proceso continuo de negociaciones. La cuestión centroamericana y las relaciones con Estados Unidos fueron nuevamente los temas dominantes de la diplomacia mexicana. El Plan Nacional de Desarrollo

²⁴⁵ - Dicho comunicado introduce una innovación en la política exterior mexicana: la búsqueda de socios o el establecimiento de alianzas, en este caso extracontinentales, para influir de manera real en los acontecimientos regionales. Además, es evidente que la actitud tomada por México fue más allá de la mera defensa de los principios tradicionales de nuestra política exterior.

El rasgo probablemente más novedoso de política hacia la región de la Cuenca del Caribe, fue la posibilidad de sustentarla con el recurso petrolero, a través del denominado Acuerdo de San José . Meyer, Lorenzo y Josefina Zoraida. *Op. cit.* Págs. 220-225.

²⁴⁶ - Si se desea profundizar en los diversos temas expuestos en las Naciones Unidas, véase a Petliccer, Olga. *Voz de México en la Asamblea General; Op. cit.*

1982-1988 reconoció por primera vez la significación de la región centroamericana para la seguridad nacional de México.²⁴⁷ Nuestro país se pronunció por acciones colectivas con el fin de encontrar soluciones pacíficas y negociadas en el conflicto regional. La creación en 1983 del Grupo Contadora (Colombia, México, Panamá y Venezuela),²⁴⁸ y más adelante del Grupo de Apoyo a Contadora en 1985 (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay), permitieron al gobierno mexicano establecer alianzas y ganar en márgenes y poder de negociación para avanzar en una solución negociada del conflicto y reinsertar a la región en el ámbito de la ley internacional.²⁴⁹ El Grupo de Apoyo evolucionó y se convirtió, en 1986, en el Grupo de los Ocho o Grupo Río, que desde entonces ha funcionado como un mecanismo latinoamericano de consulta y concertación política. Su propósito fundamental es fortalecer y sistematizar un proceso de consulta entre los gobiernos de los ocho países sobre temas de interés común. En todos sus contactos, el gobierno de México estableció convenios de colaboración, a la vez que se crearon mecanismos institucionales para dar forma a los vínculos bilaterales.

Este período es particularmente importante, ya que no obstante la larga y destacada labor realizada por México en materia de política exterior -desde su independencia hasta nuestros días-, el 11 de mayo de 1988 se logra por primera vez se eleven al rango de norma constitucional los principios

²⁴⁷.- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, México, Poder Ejecutivo Federal, 1983.

²⁴⁸.- El objetivo del grupo era evitar la propagación de los enfrentamientos en Centroamérica, sentar las bases para un proceso de negociación por la paz y garantizar el interés nacional y legítimo de cada uno de los países de Contadora.

²⁴⁹.- Ver: Herrera, René y Chavarria, Manuel. "México en Contadora: una búsqueda de límites a su compromiso en Centroamérica", en: *Foro Internacional*, XXVI, No. 4, abril-junio de 1984, págs. 428-483.

fundamentales de México al respecto.²⁵⁰ Con esta reforma, los principios tradicionales de la política exterior de nuestro país quedaron insertos en la Constitución, lo que obliga a todos los presidentes de México a conducir su política exterior con base en ellos.

En lo que respecta a la política económica, a pesar del rescate financiero que hizo el gobierno de Estados Unidos en favor de la administración de De la Madrid, las diferencias de percepción respecto del conflicto centroamericano y los diferentes patrones de votación en los organismos multilaterales hicieron muy difícil la relación bilateral. Sin embargo, la postura responsable adoptada por el gobierno mexicano en materia de deuda externa facilitó la negociación con el Fondo Monetario Internacional (FMI). México solicitó su adhesión al GATT y el 26 de agosto de 1986 nuestro país se convirtió en el miembro 92 de esa organización. Era un claro compromiso con la apertura económica y la liberalización comercial. Esto significaba un giro profundo en el proyecto de desarrollo económico.²⁵¹

²⁵⁰.- Al respecto, el Artículo 89, fracción décima, establece:

"Es facultad del Presidente dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de las controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo, y la lucha por la paz y la seguridad internacionales."

El Decreto que reforma este párrafo de la Constitución apareció publicado en el *Diario Oficial* el 11 de mayo de 1981.

Para un análisis profundo de cada uno de estos principios, ver: 7 principios básicos de la política exterior de México, PRI, Comisión de Asuntos Internacionales, México, 1993.

²⁵¹.- Para un análisis profundo sobre este tema se recomienda ver a:

Gurría, José Angel. "Política internacional 1970-1992", y,

Olea Sianiega, Miguel Angel. "México en el comercio internacional. Análisis de la negociaciones comerciales internacionales durante el decenio de los ochenta". En César Sepúlveda (comp.), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, México, FCE, 1994.

Correspondería a la administración de Carlos Salinas de Gortari impulsar una política de diversificación de los nexos externos y de modernización de la economía mediante su mejor inserción en las corrientes internacionales de comercio y de capital. La gestión diplomática estuvo dominada por cuatro cuestiones medulares: el proceso de renegociación de la deuda externa; las negociaciones con Estados Unidos y Canadá para concretar el TLC; el acercamiento con los nuevos polos de crecimiento mundial, en especial con la Cuenca del Pacífico y con la Unión Europea; y las discrepancias con Estados Unidos en relación con los asuntos migratorios y de narcotráfico, lo que nos indica la manera en que se privilegió la agenda económica.²⁵²

Para Juan José de Olloqui, durante esta administración la actividad internacional de México se centró en buena medida en la búsqueda de beneficios económicos, así como en la promoción de nuevas y más eficientes formas de inserción de México en la economía internacional, pero al mismo tiempo el énfasis en los asuntos políticos disminuyó, en buena medida, por la impresión que habían dejado algunas iniciativas del pasado que provocaban más problemas de los que pretendían resolver y que terminaron por convertirse en una fuente de conflictos y, en muchas ocasiones, en un estorbo para la estrategia misma de desarrollo.²⁵³

²⁵² - Para Luis González Souza, es durante este período cuando se consolida lo que él denomina la "privatización" o "mercantilización" de la política exterior, es decir la permuta de principios históricos a cambio de ganancias monetarias de corto plazo.
González Souza, Luis. Soberanía herida. México-Estados Unidos en la hora de la globalización. Nuestro Tiempo, México, 1994, pág. 45.

²⁵³ -Olloqui, Juan José. La diplomacia total. México, FCE, 1994, pág. 20.

Desde que Salinas de Gortari asumió la Presidencia de la República el discurso y las acciones gubernamentales en materia de política exterior se caracterizaron por un cambio importante, con respecto a lo que se había considerado como una tradición en la actuación internacional de México.²⁵⁴ De hecho, se puede decir que el nuevo enfoque de ésta se distingue por "su flexibilidad y pragmatismo." En opinión de Gloria Abella, cinco son las tesis principales que sustentaron el discurso gubernamental en materia de política exterior: 1) La reforma del Estado, para convertirlo en uno que fuera capaz de defender el interés nacional y reforzar la capacidad de negociación con el exterior; 2) El fortalecimiento de la defensa de la soberanía nacional²⁵⁵ a partir de las mejoras materiales de la sociedad, del crecimiento de la economía y de la promoción de la justicia social; 3) Una política de modernización²⁵⁶ económica que vinculara a México con los centros de poder económico internacional y con la economía mundial, como medio para fortalecer la soberanía nacional; 4) Una nueva concepción del nacionalismo, donde la amenaza externa ya no es considerada como su principal base de sustentación, sino "un nuevo nacionalismo" que responda a los retos

²⁵⁴ - Abella, Gloria. "La política exterior de México en el Gobierno de Carlos Salinas de Gortari: ¿Una nueva concepción?", en: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, No. 148, México, UNAM-FCPyS, abril-junio de 1992, pág. 63.

²⁵⁵ - Para Carlos Salinas, "la defensa moderna de la soberanía requiere de un Estado que, simultáneamente, se vincule a los centros de desarrollo en el mundo y extienda la justicia entre sus ciudadanos". Así pues, para Salinas la forma tradicional de concebir la soberanía ya no es funcional.

"El énfasis presidencial acerca de la necesidad de defender la soberanía 'desde adentro' representó un cambio importante en el discurso que había mantenido la dirigencia política del país. Anteriormente, la 'amenaza externa' fue reiteradamente utilizada (...) para invocar la unidad nacional en torno de los proyectos gubernamentales. En momentos de conflicto interno agudo siempre existió el recurso de la 'defensa de la soberanía' frente a los enemigos en el exterior (...) que intentaban desestabilizar al país." Abella, Gloria. "La política exterior en la administración de Carlos Salinas de Gortari. La propuesta del cambio estructural", en *Relaciones Internacionales*, México, No. 62, CRI-FCPyS-UNAM, abril-junio de 1994, pág. 59.

²⁵⁶ - Modernización, en los hechos, significó privatización, desregulación y apertura económica hacia el exterior.

impuestos por la dinámica internacional; y 5) Una política exterior basada en los principios tradicionales, pero con una nueva interpretación de las formas concretas de aplicación de estos principios.²⁵⁷

En lo que se refiere a la diplomacia multilateral de México con los países de la región, nuestro país jugó un papel destacado, sobre todo si se consideran sus esfuerzos en la realización de la Cumbre de las Américas y su participación en el Grupo de Río y el Grupo de los Tres.²⁵⁸ El gobierno mexicano priorizó su intervención en los conflictos de América Latina más por la vía de la negociación bilateral y de los buenos oficios que por la promoción de una política regional, como lo había sido el caso de Contadora. Ello es una prueba evidente de que, con excepción de Cuba, la política mexicana hacia América Latina dejó de ser un punto de conflicto con Estados Unidos. México, pues, comenzó a alejarse de algunas posiciones tercermundistas y a acercarse más a los intereses de los países desarrollados. No obstante que algunos autores enfatizan las relaciones con los países de América Latina, sobre todo con aquéllos con los que se celebraron acuerdos comerciales, es evidente que el gobierno de Carlos Salinas privilegió su relación con Estados Unidos al concentrar su política exterior para lograr de la firma del Tratado de Libre Comercio y para fortalecer la imagen de México entre las naciones que integran el Grupo de los Siete.²⁵⁹ Además, al ingresar a

²⁵⁷ - *Ibid.*, pág. 69.

²⁵⁸ - Conformado por México, Colombia y Venezuela.

²⁵⁹ - El autor fue miembro del grupo internacional que participó en el Programa de Imagen de México en el Exterior, desempeñándose en la Embajada de México en Canadá, durante 1993-1994, en el desarrollo de dicho programa, diseñado por la Presidencia de la República y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).

la OCDE,²⁶⁰ es decir, "al Primer Mundo", México tuvo que abandonar el Grupo de los 77.²⁶¹

Es de destacarse que para aprobar su ingreso, la OCDE pidió a México un requisito no establecido formalmente en ningún documento de la Organización y que el gobierno de México cumplió resueltamente: dejar de participar en el Grupo de los 77. En la comunicación que el secretario de Relaciones Exteriores dirigió al ministro de Asuntos Extranjeros de Argelia, en su calidad de presidente del G-77, fechada el 14 de abril de 1994 -cuando nuestro país fue invitado a incorporarse a la Organización-, se señala que "(...) mi gobierno dejará de participar en toda concertación de posiciones de países en desarrollo frente a países industrializados", estableciéndose más adelante que no obstante esta determinación "(...) México seguirá defendiendo sus posiciones como país en desarrollo de acuerdo con su interés nacional."²⁶² Lo

²⁶⁰ - La OCDE se formó en 1960 en lugar de la hasta entonces Organización Europea para la Cooperación Económica, la cual fue una de las instituciones occidentales creadas después de la Segunda Guerra Mundial. En el momento del ingreso de nuestro país, los 24 países miembros de la OCDE, excluyendo a México, sólo representan al 16 % de la población mundial, pero proveen 60 % de las exportaciones globales, 67 % de la producción total de mercancías y otorgan el 80 % de la ayuda económica para los países en desarrollo. Gurria, José Angel. "México y la OCDE". En: México en la economía internacional. México, PRI, 1993, págs. 97-105.

(Hoy la OCDE tienes otros dos socios: la república Checa, que se convirtió en miembro pleno en 1995, y Hungría, quien accedió a ese privilegio en el presente año)

²⁶¹ - El Grupo de los 77 reúne a los países en desarrollo, a las naciones del llamado Tercer Mundo, cuyo origen -como Grupo- se remonta a la Primera Conferencia de la UNCTAD, celebrada en Santiago de Chile en 1964, cuando en una negociación con los países avanzados, 77 países africanos, asiáticos y latinoamericanos, que participaban en la Conferencia, asumieron una posición conjunta. A partir de entonces han actuado de manera coordinada en foros internacionales y su lucha contra la hegemonía económica de los países desarrollados constituyó el llamado Diálogo Norte-Sur.

²⁶² - Resulta sumamente interesante analizar el vuelco que dio México al respecto. De hecho, si uno revisa el texto "Cinco años de política exterior" de Fernando Solana, especialmente los discursos presentados por el propio Secretario durante la sesión plenaria de la Reunión Especial Ministerial del G-77, en Caracas, Venezuela, el 11 de junio de 1989, el Canciller manifiesta que "México reafirma su profunda convicción en la vigencia de los principios de solidaridad y cooperación que sustentan la labor conjunta de los países en desarrollo."

Solana, Fernando. Cinco años de política exterior. México, Porrúa, 1994, pág. 322-324.

cual, evidentemente, significaba un ajuste en la estrategia de política exterior de nuestro país. Para Daniel de la Pedraja, fue “la filosofía renovadora contenida en el Plan Nacional de Desarrollo (la que) propició, en consonancia con los cambios estructurales registrados a escala doméstica, una nueva visión de la ubicación de los intereses de México en el mundo, obligando al abandono de algunas de las tesis estratégicas que, por razón lógica, dejaron de responder a nuestros intereses reales.”²⁶³

Al referirse a lo anterior, el diplomático intenta justificar la determinación de la administración de Salinas de Gortari de poner fin a la etapa de concertación activa que nuestro país mantuvo hasta 1994 con el Grupo de los 77,²⁶⁴ aludiendo a que las críticas se produjeron en relación directa con el desarrollo de la economía mexicana, “que nos llevó a superar el límite máximo impuesto convencionalmente por los esquemas de organización internacional para catalogar a los diferentes Estados en desarrollo”.²⁶⁵ Por otro lado, la nueva relación con Estados Unidos, surgida a

²⁶³ - De la Pedraja, Daniel. “Política exterior en los foros multilaterales”, en: *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 44, IMREP, otoño de 1994, pág. 184.

²⁶⁴ - En opinión de Andrés Rozental, al alejarse la posibilidad de una guerra total y un holocausto nuclear, diferentes voces en países avanzados insistieron en que otros problemas de naturaleza transnacional habían pasado a conformar la nueva agenda internacional. “(...) Este cambio de énfasis en los temas de la agenda y la nueva correlación de fuerzas a nivel internacional, condujo también a una radical realineación de alianzas, coaliciones y bloques tradicionales en las Naciones Unidas. La creciente heterogeneidad, tanto económica como política, de los países no alineados acentuó las diferencias al interior de ese movimiento y llevó a una crisis de identidad. Del mismo modo el Grupo de los 77, al cual México siempre respaldó, transitó hacia una etapa de mayores dificultades para representar con eficacia los intereses de todos sus miembros, impidiéndole alcanzar posiciones comunes en muchos temas de la cooperación económica internacional. Además de que, el concepto de no alineación, perdió razón de ser ante la desaparición de uno de los dos pilares que dividían al mundo en esferas de influencia.

Rozental, Andrés. *La política exterior de México en la era de la modernidad*. FCE, México, 1993, pág. 107.

²⁶⁵ - *Ibid.*, pág. 184.

raíz del denominado “espíritu de Houston”²⁶⁶ y pieza fundamental del nuevo proyecto, propició que “el tradicional discurso cauteloso que había caracterizado la posición de México (...) en el período posrevolucionario fuera substituido por otro orientado a intentar superar lo que precisamente había constituido uno de los basamentos de la política exterior hacia ese país: la utilización de la amenaza histórica del vecino del Norte como vía de legitimación interna. (...) Por primera vez en la historia (...) se aceptó no sólo como necesaria, sino como benéfica la abierta integración con la economía estadounidense.”²⁶⁷

Por otra parte, la tradición de la política exterior mexicana fue también objeto de una nueva interpretación. Para la administración Salinas, la “no intervención” no debía significar inmovilismo ni justificación de lo que se consideraba violatorio de los principios que se pretendía defender:

“México no confundirá la defensa de sus principios con una interpretación que favorezca a quienes oprimen a sus pueblos. Ser fiel a los principios, no es condenar la violación de los derechos humanos en ninguna parte del mundo. El respeto a las naciones, que exigimos para nosotros, no consiente lo que va en contra de nuestros propios valores. La no intervención

²⁶⁶ - En el encuentro entre el Presidente Bush y el Presidente Salinas, los dos gobernantes electos establecieron que la norma de entendimiento central para ambos países sería que la agenda bilateral quedaría diferenciada deliberadamente, a efecto de que ninguna de las partes definiera el conjunto de la relación. En términos pragmáticos ello implicaba que las diferencias sobre cuestiones particulares no habrían de distorsionar o, peor aún, contaminar el rumbo general de la vinculación bilateral.

Ibid., pág. 70.

²⁶⁷ - Abella, Gloria. “La política exterior de México en el Gobierno de Carlos Salinas de Gortari: ¿Una nueva concepción?”, en: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, No. 148, México, UNAM-FCPyS, abril-junio de 1992, pág. 63.

y la autodeterminación de los pueblos es un principio vigente, aplicable a los Estados y no a la conducta de los particulares. (...) Por eso actuamos conforme a principios y no en defensa de intereses o visiones de pequeños grupos, sino del interés nacional."²⁶⁸

Un ejemplo de la concepción de Carlos Salinas al respecto, se da a raíz de la invasión estadounidense a Panamá en 1989, situación en la que, si bien en el marco de la OEA México apoyó la condena a la invasión, su rechazo ya no fue tan enérgico como en casos anteriores. "Inclusive, meses antes de la invasión, México se alejó un poco de los principios de la Doctrina Estrada al difundir, el 15 de mayo de 1989, un comunicado en el que se señalaba que 'es lamentable que la situación panameña se haya visto agravada por la actitud personal del general Noriega, cuya reputación moral y ética es de desprestigio, y que hasta ahora ha hecho prevalecer sus intereses particulares sobre los del pueblo panameño. (...) Lo que ocurre en Panamá, lamentablemente lo aleja de la comunidad democrática de América Latina'; con esto, México emitía una opinión sobre la calidad moral del gobierno panameño. No violaba la letra de la Doctrina Estrada, pero sí su espíritu".²⁶⁹ Era, sin duda alguna, la primera muestra de alineación de la política exterior de México los intereses de Estados Unidos, con el objetivo de no "contaminar" la nueva relación económica.

²⁶⁸ - *Ibidem.*, pág. 66. subrayado nuestro.

²⁶⁹ - Velázquez Flores, Rafael. *Introducción al estudio de la política exterior de México*. Edit. Nuestro Tiempo, 1995, pág. 241.

En contraste con esta posición y en respuesta a la resolución 1080, adoptada en la XXI Asamblea General de la OEA, que preveía la celebración de reuniones *ad hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores para examinar alteraciones al orden democrático de cualquier miembro de la Organización, en las tres reuniones que se llevaron a cabo para analizar los casos de Haití, en septiembre de 1991, de Perú, en abril de 1992, y de Guatemala, en mayo de 1993, México sostuvo que la OEA debía promover la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención. Sin embargo, en el caso específico de Haití la actitud de México se puede calificar como “de indiferencia”, al asumir que se “trataba de una cuestión interna, que no constituía una amenaza para la paz y seguridad internacionales”. Se opuso a cualquier medida que no representara una solución pacífica negociada y se manifestó en contra de que en la OEA se crearan las condiciones para que se estableciera una fuerza interamericana, debido a la tendencia que se manifestaba hacia la militarización del Organismo.²⁷⁰ Para Modesto Seara Vázquez, esta actitud puede ser comprensible, ya que “no se debe olvidar que los principios son más un instrumento de apoyo para la defensa de los intereses de México en el ámbito internacional, que un fin en sí mismos. Resultaría absurda una sacralización de dichos principios, que los convirtiera en una especie de mandato divino, inmutables al paso del tiempo y perfectos en su definición, olvidando que son un producto social, una sublimación de las conductas y una generalización de

²⁷⁰.- *Ibid.*, pág. 242.

los valores culturales, que a su vez normalmente reflejan los intereses de los grupos dominantes, sociales o de Estado.”²⁷¹

En este sentido, concluye Gloria Abella, es evidente que la política exterior de México durante el período de Carlos Salinas fue concebida en una doble perspectiva: por una parte, mantener una presencia internacional apegada a la actuación tradicional de México en lo que se consideró no prioritario para el proyecto modernizador y, por la otra, sentar las bases de una nueva vinculación de la economía mexicana con los centros de producción mundial, con el objetivo de insertar a México en el Primer Mundo.²⁷²

²⁷¹ - Agrega que “los sueños kelnetianos de una teoría pura del Derecho, despojada de contaminantes de tipo social, hace tiempo que han quedado atrás, por mucho que sea su atractivo intelectual. (...) No hace falta profundizar mucho en el análisis, para ver que el Derecho refleja los juegos del poder, más que las aspiraciones de justicia.”

Seara Vázquez, Modesto. Prólogo al libro de Fernando Solana Morales. *Cinco años de política exterior*, Editorial Porrúa, 1994, pág. VIII.

²⁷² - En este sentido destacan las gestiones en favor de la pacificación en Centroamérica, las propuestas para reformar la OEA y la ONU, la demanda para que cese el bloqueo económico a Cuba y se respete el principio de no intervención en los asuntos internos, la condena a la ruptura del orden constitucional en Haití y la promoción del Grupo de los Ocho, entre otros.

Abella, Gloria. “La política exterior de México en el Gobierno de Carlos Salinas de Gortari: ¿Una nueva concepción?”. en: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, No. 148, México, UNAM-FCPyS, abril-junio de 1992, pág. 68.

CAPITULO CUATRO

4.- La No Intervención como principio de la Política Exterior de México ante la Nueva Agenda de las Naciones Unidas

4.1 El contexto internacional en la llamada “posguerra fría”

La Guerra Fría²⁷³ terminó dejándonos un sistema internacional que todavía no acaba por definirse; por eso es que en estos momentos hablar de un *nuevo orden mundial* resulta algo presuntuoso. Vivimos un período de transición hacia un nuevo reacomodo de fuerzas, en donde los viejos actores buscan reubicarse y los nuevos tratan de encontrar su posición de acuerdo con las tendencias internacionales actuales.²⁷⁴

El fin de la Guerra Fría alteró de manera dramática el orden internacional surgido de la Segunda Guerra Mundial y con ello los marcos de referencia que habían guiado la acción de los Estados durante cuatro décadas. Lo acontecido en el último lustro no refleja exclusivamente cambios regionales o locales, sino de orden mundial, si bien su impacto difiere de una nación a otra.

La Guerra Fría tuvo varios significados. Fue la división del mundo en dos campos hostiles; fue la polarización en dos esferas de influencia de

²⁷³.- Situación y ambiente que prevaleció en la sociedad internacional en la segunda postguerra, desde 1946 hasta los últimos años setenta, caracterizado esencial y conjuntamente por la pugna ideológica-política-económica, supuestamente irrenunciable, de las dos grandes potencias surgidas de la contienda, Estados Unidos y la Unión Soviética, secundadas por sus respectivos “bloques”, el capitalista y el socialista, separados por una cortina de acero.

Hernández-Vela Salgado, Edmundo. *Diccionario de política internacional*. México, Edit. Porrúa, cuarta edición, 1996, pág. 290.

²⁷⁴.- “Si se tiene interés en estudiar este fenómeno, se recomienda ver a: Berkstein, Samuel. “Orden y desorden en la transformación de la sociedad internacional”. En: *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 46, México, SRE.

Europa, en general, y de Alemania, en particular; fue una confrontación ideológica, unos establecen que entre el capitalismo y el socialismo, y otros dicen que entre democracia y autoritarismo; fue la competencia para influir sobre el denominado Tercer Mundo; fue una carrera armamentista que pudo significar el fin total de la civilización. El fin de esta época representa, para unos, el paso de una estructura bipolar a otra multipolar; para otros, la emergencia de un *nuevo orden mundial* cuyo elemento principal es la competencia económica y en donde los procesos de civilización e interdependencia, junto con la fuerza del nuevo binomio liberalismo económico-democracia, determinarán el camino a seguir. Lo cierto es que el tiempo para analizar las verdaderas implicaciones y significados del fin de la Guerra Fría ha sido insuficiente.²⁷⁵

Los cambios, sobre todo los tecnológicos, y consecuentemente los económicos, se dan en cuestión de días y son de conocimiento mundial en instantes; apenas tratamos de comprender una transformación cuando ya se está dando otra. El conjunto de cambios producto de la tercera revolución científica y tecnológica está provocando transformaciones en las relaciones económicas, políticas y socioculturales que podrían traducirse en el establecimiento de un nuevo sistema mundial.²⁷⁶

²⁷⁵.- Hogan, Michael J. (editor). *The End of the Cold War: its meaning and implications*. Cambridge University Press, Nueva York, 1992. pág. 1.

²⁷⁶.- Es necesario aclarar que la revolución científico-tecnológica comenzó a mediados de la década de los años cincuenta y que actualmente nos encontramos en la tercera revolución tecnológica, cuyo inicio puede asociarse con la aparición de las computadoras y el extraordinario desarrollo que experimentan las telecomunicaciones. Las características básicas de esta nueva forma de desarrollo son: el cambio de los sistemas mecánicos y electromecánicos por sistemas electrónicos, la miniaturización, la digitalización y el desarrollo de los *software*.

La revolución en las telecomunicaciones ha permitido que la añeja esperanza de vivir en una *aldea global* se aproxime día con día hasta ser una realidad, en virtud de que las repercusiones de esta revolución son mundiales. La integración que genera el avance de la ciencia ha dado como resultado la formación gradual de bloques regionales cuyas consecuencias económicas, políticas y sociales empiezan a ser cuantificadas por los estudiosos. Al respecto, Andrés Rozental comenta que “el cambio tecnológico de fin de siglo basado en adelantos de la informática, telecomunicaciones y cibernética se ha difundido en el mundo entero. El cambio que ha producido esta nueva civilización de comunicaciones instantáneas, de computadoras personales, con un alto contenido de información, ha impactado a todos los países y ha transformado el entorno internacional (...)”²⁷⁷

En unos cuantos lustros hemos sido testigos de cómo se ha ido globalizando la economía mundial, cómo se han ido conformando los bloques comerciales, pero sobre todo, de cómo el mundo de los umbrales del siglo XXI busca canales de integración. De esta manera, los procesos de globalización influyen sobre el conjunto de las políticas de la mayoría de los países de la comunidad internacional.

Los fenómenos de globalización e interdependencia, intensificados por el fin de la Guerra Fría, han llevado a la necesidad de revisar la utilidad de algunos conceptos jurídico-políticos fundamentales en la regulación de las relaciones entre los actores internacionales. Nos referimos específicamente a

²⁷⁷.- Rozental, Andrés. “Las Naciones Unidas y la nueva agenda multilateral”, en: *Las Naciones Unidas Hoy: visión de México*. FCE, 1994, pág. 210.

la evolución que han sufrido las concepciones clásicas de Estado-nación y soberanía,²⁷⁸ que conducen a cuestionar la vigencia y utilidad del marco jurídico-político de la Guerra Fría y del futuro sistema internacional.²⁷⁹ Durante los últimos años, algunas tendencias destacadas en las relaciones internacionales y en la vida interna de los Estados nacionales han puesto en el tapete de la discusión, cada vez con mayor frecuencia e intensidad, la cuestión de la idea de soberanía y aún de la perspectiva de la existencia misma del Estado nacional.

Al respecto, todo parece indicar que el Estado-nación está sufriendo transformaciones. En un escenario caracterizado por la interdependencia, los espacios políticos nacionales ya no son suficientes para generar una viabilidad operativa.²⁸⁰

²⁷⁸ - Desde siempre el concepto de soberanía ha sido objeto de importantes polémicas y cuestionamientos por parte de juristas y estudiosos de las ciencias del Derecho y la política. Ello se debe, en buena parte, a las diferentes acepciones de esta idea -fenómeno frecuente en los temas políticos- y a las diversas circunstancias que han caracterizado a través del tiempo y en relación al espacio, la evolución de la organización política, a nivel nacional e internacional (...)

De la Madrid, Miguel. "Soberanía nacional y mundialización". Ponencia presentada en el Seminario *El papel del Derecho Internacional en América. El replanteamiento de la soberanía nacional en la era de la integración nacional*, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la American Society of International Law. 6 y 7 de junio de 1996.

²⁷⁹ - Una exposición detallada de esta corriente se encuentra en la obra de Giddon Gottlieb, *Nation against state* (Council of Foreign Relations, Nueva York, 1993), en especial el capítulo segundo, titulado "Sovereignty diminished".

²⁸⁰ Este debilitamiento de la capacidad operativa del Estado se atribuye a varios factores, entre ellos: al fortalecimiento de actores no estatales en el ámbito transnacional, considerados en dicho ámbito como actores individuales, básicamente las empresas transnacionales y la sociedad civil organizada; la naturaleza de los conflictos que están amenazando la paz y seguridad internacionales, que emergieron durante la Guerra Fría. Es decir, los grandes conflictos contemporáneos que han desembocado en guerras sangrientas tienen sus raíces en problemas de carácter local como son las rivalidades étnicas y nacionalistas dentro de un mismo Estado, por lo que son conflictos cuyas causas y soluciones en teoría debieran ser de competencia exclusiva del Estado en cuestión. Sin embargo, casos como el de la ex Yugoslavia y el de algunas de las ex repúblicas soviéticas muestran que la propensión hacia la desaparición gradual del Estado cerrado en lo político, a favor de la independencia y de la internacionalización de los problemas se encuentra en franco crecimiento. Kennedy, Paul. *Preparing for the Twenty-First Century*. Random House, N.Y., 1993, 428 pp.

De esta manera, la tendencia a poner en tela de juicio la utilidad real del Estado como actor autónomo clave en los asuntos internacionales aumenta conforme las transformaciones globales siguen presentándose. Paul Kennedy estableció, en 1993, que el Estado parece estar perdiendo no sólo su control e integridad, sino que está demostrando ser una unidad insuficiente para manejar las nuevas circunstancias.²⁸¹

Intimamente ligado al concepto de Estado se encuentra el de soberanía, cuyo desvanecimiento como consecuencia de la globalización económica es también ya un hecho. La soberanía -al igual que el Estado- no es un concepto absoluto, ni autárquico, ni cerrado; por el contrario, es una idea dinámica y un concepto funcional que ha ido evolucionando conforme el sistema internacional lo hace y que por tanto busca encontrar una definición acorde con las nuevas condiciones del mundo. En nuestro tiempo el concepto político-jurídico ha entrado en una crisis, producto de la transformación de la función del Estado moderno. Norberto Bobbio, en su **Diccionario de Política** señala que para el fin de este monismo ha contribuido el nuevo carácter de las relaciones internacionales, en las cuales las interdependencias entre los distintos Estados son cada vez más fuertes y estrechas en el plano jurídico y económico y en el plano político e ideológico. El camino para una

²⁸¹ - Actualmente existen presiones para la reubicación de la autoridad, en el sentido de crear nuevas estructuras supra o infra estatales (estructuras suprestatales) con el objeto de que éstas atiendan mejor y con mayor eficacia las fuerzas del cambio actuales y futuras. El objetivo, comenta Kennedy, es buscar una solución *ad hoc* al alcance de los problemas relacionados con el Estado, de tal manera que si los retos actuales son de naturaleza y de alcance global, éstos deban ser enfrentados y tratados bajo una óptica también global de acuerdo con la escala de los cambios, ya sea a través de mecanismos multilaterales y políticas de común acuerdo, que van desde la estrecha cooperación y consulta entre los principales países industrializados (G-7) del globo, hasta el refuerzo de los papeles y recursos de los diferentes organismos internacionales como la ONU, la UNESCO, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. El gran dilema, agrega, recae en la cuestión de la legitimidad *versus* ilegitimidad.

Ibid.

colaboración internacional cada vez más estrecha ha comenzado a corroer los tradicionales poderes de los Estados soberanos.²⁸² De esta manera, la interdependencia ha contribuido a erosionar el concepto de soberanía.²⁸³

Frente a ello, es necesario advertir lo que el maestro César Sepúlveda señala: “el orden internacional abarca y entrelaza, a través de un orden jurídico, por rudimentario que parezca, un conglomerado de naciones independientes que se enorgullecen de su soberanía, pero que de alguna manera deben esa soberanía, y lo que significa, a ese sistema jurídico, y han mostrado subordinación a ese derecho, en términos razonables”.

En esas condiciones, “la soberanía sólo puede mantenerse como concepto jurídico aceptable si se usa en el sentido de libertad de acción de los países para conducir su vida nacional como mejor le parezca a su interés, en una completa independencia mutua, pero dentro de las limitaciones del Derecho Internacional, bien sean sus normas oriundas de ese conglomerado, bien de órganos competentes creados libremente por consenso, pues es elemental que sólo en referencia a un orden jurídico situado un tanto encima del derecho interno, así sea un orden limitado o débil, es que puede

²⁸².- Bobbio, Norberto. *Op. cit.*, pág. 1276.

²⁸³.- Es evidente que en las últimas décadas se ha acelerado la interconexión o interdependencia entre las naciones. La intensificación de los intercambios comerciales, de inversiones, financieros, turísticos y tecnológicos, sobre todo en el área del transporte y las comunicaciones, han venido propiciando un intenso proceso de integración de las comunicaciones nacionales, independientemente de su magnitud y grado de desarrollo. Dentro de esta vertiente, la tendencia a la constitución de grupos económicos regionales, entre los que destacan la Unión Europea, el TLC y la Cuenca del Pacífico, sólo por mencionar algunos, implica, desde luego, una interrelación no sólo económica, sino con efectos jurídicos, políticos y sociales.

concebirse la independencia mutua de los Estados, que es el supuesto básico del Derecho Internacional moderno”.²⁸⁴

El fin de la Guerra Fría trastocó profundamente el orden internacional existente que, aunque detestado por todos, en retrospectiva puede decirse que había permitido una cierta estabilidad a menudo caracterizada como el “equilibrio del terror”.²⁸⁵ (...) “El fin del orden anterior, lejos de presagiar el nacimiento de un nuevo orden más justo, fundado sobre la paz y la cooperación, ha permitido el surgimiento de nuevos conflictos y la reaparición de otros que tan sólo aparentemente habían sido superados.”²⁸⁶

Es lógico pensar que en un mundo aparentemente liberado de la amenaza de una confrontación nuclear, las posibilidades para la paz y la cooperación entre las naciones se han incrementado. De esta manera, el desarrollo de las relaciones internacionales de finales de los ochenta y principios de los noventa llevó a pensar en el inicio de una nueva era, cuya

²⁸⁴ - Sepúlveda, César. “Algunas consideraciones en torno al vocablo Soberanía en la teoría política y en el Derecho Internacional”, en: *Revista Mexicana de Política Exterior*. No. 34, IMRED, primavera, 1992, pág. 24.

²⁸⁵ - La división del mundo en dos bloques antagonicos permitió la construcción de doctrinas que se acomodaban a esta confrontación bipolar, y que hoy, en perspectiva, se revelan como excusas inaceptables para una política de poder y de repartición de esferas de influencia.

La Doctrina Brezhnev, formulada después de la invasión soviética de Checoslovaquia en 1968, y la Doctrina Reagan, enunciada en el marco de las acciones intervencionistas de Estados Unidos en América Central en la década de los ochenta, parecen hoy como líneas de argumento gemelas. En el primer caso, la Unión Soviética proclamaba su derecho a intervenir en los países socialistas para garantizar la permanencia de su sistema de organización. Con la Doctrina Reagan, Estados Unidos afirmaban su derecho de intervenir en apoyo al derrocamiento de regímenes que, a su juicio, eran marxistas, estaban bajo influencia comunista o se alejaban de los valores democráticos.

²⁸⁶ - El orden de la Guerra Fría, basado como lo estaba sobre la amenaza, soslayó rivalidades nacionales y étnicas con profundas raíces históricas. Su injusticia intrínseca dejó sin resolver problemas internacionales que tan sólo mantuvo latentes. El problema de las nacionalidades ha resurgido con una fuerza y una violencia imprevistas.

Rozental, Andrés. *Las Naciones Unidas*; *op. cit.*, pág. 209.

principal característica sería el respeto definitivo al Derecho Internacional. “Se pensó que el orden internacional no estaría ya sujeto a la geopolítica y la estrategia de las grandes potencias y que cualquier país que osara actuar en contra del Derecho Internacional sería obligado a retractarse y, eventualmente, a someterse a sus normas, salvaguardadas por la comunidad internacional (...)”²⁸⁷

Sin embargo, esta visión sobre el nuevo ambiente internacional puede calificarse como demasiado optimista. El fin de la Guerra Fría no ha implicado la inauguración de una era de paz total; por el contrario, en el último lustro hemos sido testigos de la emergencia de una serie de conflictos de naturaleza doméstica, de carácter étnico, nacionalista y religioso, que han desembocado en guerras de gran alcance y envergadura, en donde ciertos principios tradicionales del Derecho Internacional, como la no intervención, no han sido cabalmente respetados.²⁸⁸

De esta forma, la constitución de una nueva agenda internacional, con temas considerados de preocupación para toda la humanidad, está

²⁸⁷.- Covián González, Miguel Angel. “La nueva crisis de confianza en las Naciones Unidas: el derecho de inferencia y la ampliación de los campos tradicionales de la ONU” en: *Relaciones Internacionales*. No. 47, enero-marzo, 1995, pág. 27.

²⁸⁸.- El concepto de seguridad internacional característico de la Guerra Fría ha sufrido una evolución. Fenómenos como las migraciones masivas, el narcotráfico, el deterioro del medio ambiente y la violación de los derechos humanos -los temas globales- se han convertido en nuevas amenazas para las estabildades regionales y han alimentado la teorización de los sentimientos de seguridad de las sociedades, en cuya formulación destaca la búsqueda de mecanismos para contener las más variadas expresiones de tales amenazas.

Gómez Robledo, Juan Manuel. “El debate sobre el uso de la fuerza por parte de Naciones Unidas”, en: *Naciones Unidas Hoy: Visión de México*, pág. 140.

permitiendo una nueva versión del intervencionismo en contraposición al Principio de No Intervención en los asuntos domésticos de los Estados.²⁸⁹

Aunado a lo anterior, y debido a la homogeneidad de las conductas en las actuales relaciones internacionales, se desprenden algunas nuevas "teorías" explicativas de ciertos fenómenos políticos de actualidad, determinadas tesis que toman carta de ciudadanía en la vida internacional; por ejemplo, el mal llamado "derecho de injerencia".²⁹⁰

4.2 El surgimiento del "derecho de injerencia"

La idea de un "derecho" o de un "deber" de injerencia (*devoir ou droit d'ingérence* o *right to interfere* o *right to intervene*) por razones humanitarias, llamado también "intervención por causas de humanidad", a pesar de que se trata de un viejo concepto acuñado en el siglo XIX,²⁹¹ ha salido en los últimos años en la escena internacional con gran fuerza y sin duda pretende

²⁸⁹ - En este sentido podríamos hablar de los casos de Irak, Somalia, Ruanda o Haití, en donde la intervención de la ONU se justificó diciendo que se trataba de problemas que amenazaban la paz y la seguridad internacionales, ello en franca violación al espíritu y la letra de la Carta de la Organización.

²⁹⁰ - Flores Olea, Víctor. *Op. cit.*, pág. 29.

²⁹¹ - Las primeras intervenciones alegando razones de índole humanitaria se llevaron a cabo en el siglo XIX, en 1827-30 en Grecia, por parte de Francia y Reino Unido; posteriormente se dio la intervención francesa en Siria en 1860-61 y en los Balcanes en 1876-78, lo que originó una doctrina internacionalista a favor y en contra de este tipo de intervenciones llamadas guerras justas o misiones civilizadoras que casi siempre tenían como objeto apoyar los intereses de las potencias europeas. (...) En épocas recientes, en los años setenta, el principio se utilizó para justificar intervenciones -siempre de carácter humanitario- en el Congo en 1960 y 1964, en Santo Domingo en 1965, en Granada en 1983, la India en Pakistán Oriental (Bangladesh) en 1971, Israel en Etebbe en 1976, Francia en Mauritania en 1977-78, en Chad y Centro Africa en 1978 y 1989, Bélgica en Rwanda en 1990-91, Vietnam en Camboya en 1979, Tanzania en Uganda en 1979, los Estados Unidos en Liberia en 1990 y tantas otras más intervenciones que por uno u otro motivo son casi un hecho constante en las relaciones internacionales contemporáneas.

Rhenán Segura, Jorge. "El derecho de injerencia humanitaria: una obligación internacional", en: *Revista de Relaciones Internacionales* No. 47, Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Costa Rica, 1994, pág. 31-32.

ser un factor destinado a cambiar y reformar no sólo los viejos principios del Derecho Internacional, sino también las relaciones y la política internacionales. De hecho, hay algunos que afirman que los principios clásicos de soberanía, no intervención y libre determinación de los pueblos se encuentran en crisis ante las violaciones manifiestas y sistemáticas de los derechos humanos que constituyen, sin duda, una amenaza para la paz y la seguridad internacionales.

Es necesario hacer notar que a pesar de que el concepto de derecho de injerencia ha logrado una amplia divulgación, no existe jurídicamente, ya que no se encuentra consagrado en ningún instrumento internacional, ni de la ONU, ni de la OEA,²⁹² aunque algunos panegiristas dicen lo contrario, argumentando que desde la constitución de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad ejerce sus funciones y poderes de acuerdo con lo establecido en el artículo 24 de la Carta, que nos dice "(...) sus Miembros (los de la ONU) confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad", lo que bien podría justificar la denominada "intervención colectiva" que, como su nombre lo indica, es aquella que se lleva al cabo por un grupo de Estados, que generalmente actúan en nombre de la comunidad internacional.²⁹³

²⁹² - Garrido Ruiz, Orfa. "La posición mexicana frente al derecho de injerencia" en: *Revista Mexicana de Política Exterior*. No. 36-37, otoño-invierno, 1992, pág. 49.

²⁹³ - En opinión de Adriana Valadés, "hay un consenso generalizado creciente en admitir como legítimas las intervenciones colectivas, autorizadas por la comunidad internacional, cuya finalidad sea mantener la paz y poner en vigor los principios del Derecho Internacional. Dichas intervenciones deben ser instrumentadas por

Si bien no existe todavía un acuerdo sobre el origen del derecho de injerencia, el tema puede remontarse al siglo XIX, época en la que el Derecho Internacional adoptó el principio de intervención como un principio paneuropeo, que fue expresado por la Santa Alianza, contraria a los gobiernos populares. Dicho principio de intervención se utilizaba en contra de los gobiernos revolucionarios de Europa en defensa, de los sistemas y gobiernos legítimos, *pour conserver ce qui est légalement établi*.²⁹⁴

La connotación de injerencia tal y como se está manejando actualmente, es decir, la concepción de la injerencia por razones relacionadas con los nuevos temas de la Agenda Global que amenacen o pongan en peligro la vida del ser humano, tiene sus antecedentes en este siglo, específicamente, en la década de los setenta. Bernard Kouchner, médico francés de origen judío, es pieza clave en el surgimiento y difusión de la "injerencia humanitaria". La organización no gubernamental Médicos sin Fronteras creada por él, tuvo una importancia vital en la consolidación del concepto.²⁹⁵ La indignación del médico francés lo llevó a asumir y pregonar

algún organismo internacional como la Organización de las Naciones Unidas, bajo autorización del Consejo de Seguridad."

Valadés, Adriana. "Intervención: ¿declive o reforzamiento? La discusión actual en torno a la intervención". En: *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 9, IMRED, 1993, pág. 52.

²⁹⁴ - Varias intervenciones fueron llevadas a cabo con base en este principio, ejemplos de ello fueron las realizadas por Austria en Nápoles (1821), por Francia en España (1823), por las potencias occidentales durante la Guerra Turco-Rusa (1853-1856) y por Francia en apoyo al Papa (1867).

El pacto místico-político de la Santa Alianza suscrito en París, primero por Rusia, Prusia y Austria (1815), y después por Inglaterra y Francia, fue, en principio, como un vago renacimiento del ideal cristiano de la paz. En el Congreso de Aix-la-Chapelle (1818) los diplomáticos ratificaron su adhesión a los principios del Derecho de Gentes para asegurar el reposo del mundo. La "Pentarquía" integrada por las cinco potencias del hemisferio occidental intervenía a discreción para apoyar la restauración monárquica y conjurar el fantasma revolucionario que seguía habitando en la mentalidad europea.

Gettel, R. G. Historia de las ideas políticas. *Op. cit.*, pág. 274.

²⁹⁵ - En 1968, Kouchner era un joven socorrista voluntario de la Cruz Roja en Biafra a quien repugnó la situación de hambre, miseria y represión por parte de las tropas nigerianas en ese país. Le indignó que la Cruz Roja, aunque socorría a la población, estuviera obligada a guardar silencio sobre lo que veía (ya que de

un deber de injerencia, un deber ético, moral y solidario para no permitir que otros seres humanos sufrieran.

Lo anterior parece indicar que la noción de injerencia nació por cuestionamiento moral al *statu quo*, de la indignación moral de un individuo que pretendía aliviar urgentemente el sufrimiento físico de aquellos que se encontraran dentro de los límites territoriales de un Estado durante tiempos de conflicto. “Tenemos así dos conceptos clave en el surgimiento de lo que habría de conocerse como el ‘derecho de injerencia’. El primer concepto, el más fuerte, el que explica el nacimiento del derecho de injerencia, es la indignación ante el sufrimiento de un ser humano que no recibe ayuda. El segundo concepto es el de la necesidad de denuncia, la importancia del testimonio para cambiar aquello que va en contra de nuestros valores éticos y morales”.²⁹⁶

El deber de injerencia que *Médecins sans Frontières* (MSF, Médicos sin Fronteras) reclamaba, se fue convirtiendo poco a poco en un derecho de injerencia. MSF argumentaba que no sólo existe un deber de injerencia en los asuntos internos de los Estados en respuesta al sufrimiento humano extremo, sino que este deber se convierte en un derecho de injerencia cuando los pueblos se encuentran en situaciones desesperadas. Adicionalmente, MSF

acuerdo con lo establecido por la Cruz Roja, los socorristas de esta institución se comprometen a prestar su ayuda haciendo un voto de silencio sobre todo aquello que vean). Kouchner decidió entonces tomar una nueva posición al respecto. Al sentirse sumamente comprometido con la necesidad de mitigar el sufrimiento humano, comenzó a hablar del deber ético y moral que él, como médico, tenía que atender en la causa humana. Este deber lo denominó *devoir d'ingérence* (un deber de injerencia).

Covián González, Miguel Ángel. *Op. cit.*, pág. 30.

²⁹⁶ - Covián González, Miguel Ángel. *Op. cit.*, pág. 31.

argumentaba que “esta intervención debía ser respaldada por medios militares, cuando fuera necesario.”²⁹⁷

En 1987, a raíz de la conclusión en París de la Conferencia Internacional de Derecho y Moral Internacional, los delegados franceses Mario Bettati (decano y profesor de la Universidad de París 2, Panthéon-Assas, y uno de los más ardientes defensores e impulsores del derecho de injerencia) y Bernard Kouchner retomaron el concepto y hablaron de un “deber de injerencia humanitaria” y del “derecho de asistencia”. A partir de entonces la diplomacia francesa hizo del concepto mencionado uno de los objetivos de su política exterior. “El ministro francés de Relaciones Exteriores de ese momento, Roland Dumás, refiriéndose a los últimos estertores de la dictadura de Ceauscescu, manifestó ‘la necesidad de una intervención de humanidad’ y habló de la obligación de que ‘la comunidad internacional intervenga ahí donde se violen flagrantemente los derechos humanos y que para ello era necesario que ésta se dote de los medios necesarios para hacerlo’. De esta manera, se subordinaba el principio de soberanía y el de la no intervención al respeto irrestricto de los derechos humanos.”²⁹⁸

Pero no sólo eso, sino que tales manifestaciones han tenido algunas adhesiones políticas y morales, tales como la declaración del Presidente Francois Mitterrand, el 30 de mayo de 1989, en el discurso inaugural de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación Económica celebrada en París,

²⁹⁷ - *Ibid.*, pág. 31.

²⁹⁸ - Rhenán Segura. Jorge. *Op. cit.*, pág. 32.

ocasión en la que el mandatario afirmó: “la obligación de no injerencia caduca en el momento preciso en que surge el riesgo de no asistencia”, mientras que en su alocución del 14 de julio de 1991, recordaba: “fue Francia quien tomó la iniciativa de este nuevo derecho bastante extraordinario en la historia del mundo, suerte de derecho de injerencia en el interior de un país cuando parte de su población es víctima de persecución”.²⁹⁹ Seis meses después, ante la Asamblea General de la ONU, el señor Hans Dietrich Genscher expresaba la convicción de Alemania: “cuando los derechos humanos son pisoteados, la familia de naciones no está confinada al papel de espectador, sino que puede -y debe- recurrir a la injerencia.”³⁰⁰

Al año siguiente, “Juan Pablo II se expresaba, por intermedio del cardenal Secretario de Estado, adhiriéndose al ‘derecho y deber de injerencia humanitaria’ para detener la mano del agresor en Bosnia. El 5 de diciembre de 1992, en el discurso de apertura de la Conferencia Internacional sobre Nutrición, organizada en Roma por la FAO y la OMS, el Papa reafirmaba su convicción en estos términos: ‘la conciencia de la humanidad exige que la injerencia humanitaria se vuelva obligatoria en aquellas situaciones que comprometen gravemente la supervivencia de pueblos y grupos étnicos enteros: éste es un deber de las naciones y la comunidad internacional.’³⁰¹

²⁹⁹ - Aquí cabe aclarar que es cierto que el auge de los derechos humanos, por un lado, y del derecho humanitario, por el otro, han provocado de cierta forma que se fueran temperando aquellas concepciones rígidas del principio de la soberanía de los Estados, pero de esto a sostener que existe ya en el derecho consuetudinario internacional un “derecho positivo de injerencia” al interior de un país, cuando por ejemplo, una parte de su población es víctima de una persecución, es una afirmación bastante aventurada, y que tiene más del discurso político, que del discurso jurídico.

³⁰⁰ - Bettati, Mario. “Derecho de injerencia humanitaria o derecho de libre acceso a las víctimas”. En: *Revista de la Comisión Internacional de Juristas*. No. 49, 1992. Ginebra, Suiza.

³⁰¹ - *Ibid.*, pág. 5.

Pero no sólo eso, sino que al año siguiente, en el marco de un encuentro con los miembros del Cuerpo Diplomático acreditado ante el Vaticano, el Santo Padre señaló que: "Los principios de soberanía de los Estados y la no injerencia en sus asuntos internos -que conservan todo su valor- no pueden (...) constituir una pantalla detrás de la cual se tortura y se asesina."

El impacto de estas declaraciones en el ámbito público se vio incrementado debido a la politización del tema, de manera que, para principios de la década de los ochenta, esta actividad salió de la competencia exclusiva de la sociedad civil organizada a través de las ONG's y encontró apoyo en un primer Estado: Francia. El interés de Francia por realizar estas actividades y defender la injerencia nació en virtud de dos factores:

1.- Las circunstancias políticas favorables.

A partir de 1981 la relación entre algunas ONG's francesas y el propio gobierno francés se estrechó de manera tal, que desde principios de la década de los ochenta dicho gobierno adoptó un papel fuerte y activo en la introducción de este debate en los consejos y asambleas de las diferentes instituciones internacionales. El nuevo concepto de *ingérence*, después de haber emergido del seno de las experiencias de las asociaciones de voluntarios preocupados por salvar vidas, iba paulatinamente penetrando al ámbito de la política internacional, dado que con prontitud fue adoptado por los diplomáticos franceses, quienes llevaron el tema a algunos foros, especialmente en Naciones Unidas.

2.- El papel crucial de Bernard Kouchner.³⁰²

Como delegado del gobierno francés ante la Asamblea General de la ONU, Kouchner logró la adopción de las resoluciones 43/131 y 45/100 en diciembre de 1989 y 1990, respectivamente. La primera de ellas, titulada "Asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones similares de emergencia", se refiere a la urgencia de atender muchas situaciones que amenazan la vida y dignidad humanas y que por lo tanto requieren medidas de intervención específicas e inmediatas.³⁰³

Si bien el surgimiento del derecho de injerencia no corresponde, como ya vimos anteriormente, al presente periodo de transición hacia un nuevo orden internacional, sí resulta válido afirmar que el desarrollo del concepto está siendo favorecido por el contexto coyuntural universal. Sobre lo anterior, durante una conferencia en la Universidad de Bordeaux de Francia, en 1991, el entonces Secretario General de la ONU señaló que: "el derecho a intervenir ha cobrado nuevo relieve por los acontecimientos políticos recientes (...). Estamos contemplando, claramente, lo que es una corriente irresistible en las actitudes públicas hacia la creencia de que la defensa del oprimido, en nombre de la moralidad, debe prevalecer sobre las fronteras o los documentos

³⁰².- En 1988, el presidente Francois Mitterrand lo nombró Secretario de Estado para la acción humanitaria y posteriormente Ministro de la salud y la acción humanitaria.

³⁰³.- La ONU (...) pudo adoptar esta resolución precisamente porque los países miembros se cuidaron de que la redacción permitiera que el reconocimiento de la asistencia humanitaria pudiera convertirse en pretexto para que las grandes potencias intervinieran en asuntos internos en caso de un conflicto armado dentro de su territorio.

Ibid., pág. 32.

jurídicos (...)"³⁰⁴ Sin embargo, reconociendo este conflicto entre la necesidad de intervenir y las normas vigentes de la sociedad internacional, Pérez de Cuéllar se preguntaba: "¿No pone ello en tela de juicio uno de los principios capitales del Derecho Internacional, un principio diametralmente opuesto al que antes hemos expuesto, a saber, la obligación de no injerencia en los asuntos internos de los Estados?" Por ello, al mismo tiempo el funcionario dirigió un llamado a la comunidad jurídica internacional para que contribuyese a establecer un "nuevo concepto, que conjugue el derecho y la moral."³⁰⁵

Existen dos razones que explican este cambio en las actitudes frente a la intervención. La primera es el fin de la Guerra Fría, que eliminó uno de los propósitos de la norma de intervención: la prevención de conflicto entre las grandes potencias, las cuales trataban de imponer sus propios modelos de legitimidad en otros países. La segunda razón se refiere a la aceptación cada vez mayor de la protección de los derechos individuales como una norma internacional. Este dogma emergente de la protección de los derechos humanos se encuentra en conflicto con el principio de la inviolabilidad de la soberanía nacional. Más aún, se puede decir que fomenta la intervención debido a que los derechos de los individuos son frecuentemente violados por sus propios gobiernos.

³⁰⁴ La "corriente irresistible" no era generalizada, y lo prueba que la votación sobre la Resolución 688 fue la más baja obtenida en la serie de resoluciones sobre Irak, iniciada en agosto de 1990. Cuba, Yemen y Zimbabwe votaron en contra, y China y la India se abstuvieron.
Pellicer, Olga. *Op. cit.*, pág. 115.

³⁰⁵ - Nota de prensa de las Naciones Unidas SG/SM/4560, del 24 de abril de 1991.

A este respecto bien puede aceptarse, dentro de condiciones muy precisas, que en lo sucesivo las violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos, llevadas a cabo por algún Estado, ya no podrán considerarse como un asunto de jurisdicción doméstica, sino como un asunto de jurisdicción internacional.

Al analizar estos puntos, el jurista Jorge Castañeda apuntó que el problema es que "(...) no sólo se contemplan violaciones graves de derechos humanos, sino que incluso se habla de derecho de injerencia para combatir sistemas políticos nacionales que se alejan del concepto de democracia y libertad, europeo o norteamericano. Obviamente, la situación de Europa es distinta a la de Latinoamérica en esa materia. Nosotros no podríamos legitimar una intervención de organismos internacionales en los casos aislados de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos. En este sentido debería continuar nuestra acción futura."³⁰⁶

4.3 La Nueva Agenda Internacional de la ONU

La Organización de las Naciones Unidas atraviesa hoy por una crisis de confianza sin precedentes. Su tendencia a incursionar en nuevos campos de acción, en especial en aquéllos que tradicionalmente se veían dentro de la esfera de la jurisdicción interna de los Estados, e incluso a través del uso de la fuerza, juega un papel fundamental en esta nueva crisis.

³⁰⁶.- Castañeda, Jorge. "México y el nuevo orden mundial: actualidad y perspectivas", en: *México y los cambios de nuestro tiempo*, México, UNAM/Conaculta/FCE, 1992, Vol. III, pág. 274.

La profunda transformación de la escena mundial, entre otros efectos, originó el cambio radical de la agenda y las prioridades de Naciones Unidas. Hoy esa agenda tiene que ver primordialmente con el medio ambiente,³⁰⁷ con los derechos humanos, políticos y cívicos, con el combate al narcotráfico, con la promoción de la democracia, y otras cuestiones de carácter social. Lo preocupante es que esta agenda se utiliza frecuentemente como instrumento de presión por parte de los países más fuertes, sobre todo en el marco de las embestidas en contra de la idea de soberanía y del Estado-nación, dirigidas a debilitar las instancias de decisión independiente, soberana y autónoma de los Estados.

Hoy se reconoce generalmente que los desórdenes sociales, económicos y ambientales no resueltos, que en un tiempo se creyó que caían dentro de la jurisdicción nacional de los Estados, pueden tener un efecto insidioso sobre los Estados vecinos y sobre la comunidad internacional en conjunto, y que, en determinadas circunstancias, pueden justificar una intervención internacional.³⁰⁸ A la luz de lo anterior, puede decirse que los cambios en el seno de las Naciones Unidas, causados por el fin de la Guerra Fría, evidencian que los países desarrollados han hecho sentir en mayor medida su peso

³⁰⁷ - La cuestión de la intervención se ha planteado también en el contexto de la protección ambiental. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Brasil a mediados de 1992, recomendó la creación de la Comisión de Desarrollo Sostenible encargada de vigilar todos los acuerdos sobre normas de protección del medio ambiente mundial. Con la creación de esta Comisión se prevé un papel más activo para la comunidad internacional, en lo relativo a asegurar que los Estados cumplan con sus obligaciones en este terreno.

Ver: Luna, Dámaso. "El medio ambiente de la Agenda de Naciones Unidas: evolución reciente y perspectivas" en: Pellicer, Olga (comp.). *Op. cit.*, pág. 239-258.

³⁰⁸ - En opinión de Gene M. Lyons y Michael Mastanduno, suele entenderse por este concepto el cruce de fronteras y las violaciones a la soberanía realizadas por la comunidad internacional o en nombre de ésta (...) tiende a ser más fácil de legitimar, ya que puede llevarse a cabo con mayor credibilidad en nombre de los valores compartidos de una colectividad, y no en favor de los intereses particulares de un Estado. Lyons M. Gene. *Op. cit.*, pág. 603.

específico al interior de la Organización, lo que se refleja en el impulso otorgado a la economía de mercado, la globalización de la economía mundial, la promoción de la democracia y el respeto a los derechos humanos.

Gradualmente se han venido ampliando las instancias internacionales encargadas de la salvaguardia de los derechos humanos y la actividad de los organismos internacionales para propiciar leyes y procesos electorales de corte Occidental y, bajo el rubro de la reforma del Estado, ha surgido una creciente variedad de programas de asistencia técnica, con cierto grado de inducción política, para la reestructuración de los poderes del Estado y de las organizaciones sociales.³⁰⁹

En relación con la crisis ya mencionada de las ideas de Estado-nación y soberanía, que se traduce concretamente en la formulación de un supuesto “derecho de injerencia” o de “soberanía limitada”, algunos consideran que la comunidad internacional podría y debería intervenir, por necesidad humanitaria, en aquellos casos de lucha cruenta entre poblaciones, así como en el caso del derrocamiento de gobiernos constitucionales o de graves y persistentes violaciones de los derechos humanos, cívicos y políticos. “Por ese camino, evidentemente se trata de violentar uno de los principios en que se funda la existencia misma de Naciones Unidas y de su Carta: el reconocimiento del principio de la soberanía de las naciones, de la autodeterminación de los pueblos y de la igualdad jurídica de los Estados (...) además de contradecir los principios internacionales de no intervención, con

³⁰⁹ - Para el caso de México, se recomienda ver a Rebolledo, Juan. *La reforma del Estado en México*. FCE, 1993.

fines de dominación y manipulación, creando precedentes inaceptables para la comunidad internacional.”³¹⁰

La búsqueda de una ampliación en los márgenes de acción de la ONU responde, como ya dijimos, a las profundas transformaciones en la política internacional a partir del fin de la Guerra Fría. “(...) Sin embargo, dicha tendencia no es compartida por todos los países miembros de la organización (...) Mientras que para algunos países los llamados nuevos temas globales de la agenda internacional requieren de una atención inmediata, para otros esa atención no debe darse en detrimento de la otorgada a los temas del desarrollo o de la cooperación internacional.”³¹¹ Existen divergencias importantes entre los países que consideran que la ONU debería ampliar sus márgenes de acción, aun en detrimento de la soberanía de los Estados, y aquéllos que consideran que ello solamente redundaría en un agravamiento de los problemas que pretende solucionar.

El tema de la ampliación de competencias hacia ámbitos que invaden la jurisdicción interna de los Estados “no puede desligarse de una percepción nueva respecto de lo que constituyen las fuentes de inestabilidad y conflicto en el último tramo del siglo XX y las tareas que, en esta etapa, le corresponde desempeñar al sistema de seguridad colectiva contemplado en la Carta de la ONU. Desaparecido el conflicto Este-Oeste, y con ello la concentración de preocupaciones en torno a una conflagración nuclear entre los dos grandes bloques, los problemas que merecen la atención del Consejo de Seguridad ya

³¹⁰ - Flores Olea, Víctor. *Op. cit.*, pág. 33.

³¹¹ - Covián González, Miguel Ángel. *Op. cit.*, pág. 25.

no corresponden sólo al tipo de conflictos que desencadenarían una guerra mundial, sino también a focos de inestabilidad interna.³¹² El llamado “derecho de injerencia” por motivos humanitarios es, pues, el ejemplo más acabado de la tendencia en el interior de la ONU para ampliar los márgenes de acción de la Organización. De acuerdo con este punto de vista se puede advertir que, a excepción del período en que el Consejo de Seguridad estuvo concentrado en los asuntos de Irak, sus actividades recientes, como veremos más adelante, se han dirigido a situaciones que ocurren dentro de las fronteras nacionales: guerras civiles, problemas de asistencia humanitaria y luchas interétnicas; baste citar los casos de Camboya, El Salvador, Somalia,³¹³ Sudáfrica o Haití.

La aceptación casi universal de los valores asociados a la democracia ha dado un nuevo impulso a la lucha en favor de los derechos humanos. El vigor que ha tomado el tema de la democracia y los derechos humanos en la agenda multilateral es también reflejo de las actuales tendencias resultantes del supuesto triunfo de Estados Unidos, que a partir del derrumbe del socialismo promulgó la instauración del “nuevo orden internacional”. La transición de regímenes autoritarios a regímenes democráticos, que han experimentado algunos países de América Latina y de Europa Oriental,

³¹² - Pellicer, Olga. “La crisis de confianza en el Consejo de Seguridad y sus implicaciones para el futuro de la seguridad colectiva internacional”, en: Las Naciones Unidas Hoy: visión de México. *Op. cit.*, pág. 112.

³¹³ - El Consejo de Seguridad, actuando bajo el Capítulo VII de la Carta, adoptó la Resolución 794 (1992) por virtud de la cual autorizó a los Estados miembros (en este caso a Estados Unidos) que cooperen en la puesta en práctica de la resolución para que “empleen todos los medios necesarios a fin de establecer cuanto antes un ambiente seguro para las operaciones de socorro humanitario en Somalia”. Cabe recordar que el despliegue de las operaciones de paz de las Naciones Unidas se hizo sin el previo consentimiento de las partes involucradas, a lo que el Secretario General respondió que las Naciones Unidas habían actuado en consecuencia dado que en ese momento no existía autoridad evidente a quien solicitarlo. Informe del Secretario General. Documento S/24868.

demuestra que la democracia pretende ser la tendencia, idea o régimen que logre unificar al mundo.³¹⁴

Esta unificación también está latente en el reconocimiento de problemas que han emergido como asuntos de interés prioritario para los países desarrollados. Adicionalmente, al ser considerados asuntos y problemas que no respetan fronteras geográficas, su tratamiento y solución requerirán de la participación y cooperación de todos los miembros de la comunidad internacional. Por esta razón se les ha denominado temas globales. El interés por la promoción de los gobiernos democráticos, la protección del medio ambiente, el combate al narcotráfico y la protección de los derechos humanos no son temas nuevos; sin embargo, son temas cuya atención en el ámbito internacional, durante más de cuarenta años de Guerra Fría, se había relegado a segundo plano dando prioridad a los asuntos militares, nucleares y estratégicos, es decir, los relacionados con la seguridad internacional.³¹⁵ De esta manera, el fin de la Guerra Fría trajo consigo una nueva agenda internacional cuya jerarquización de temas está siendo dictada por los países industrializados, y en especial por Estados Unidos como potencia triunfante,

³¹⁴ - Ahora se argumenta que la democracia liberal, en especial en lo que se refiere a los aspectos electorales y a la alternancia en el poder, se ha consolidado como el único régimen de organización interna capaz de proporcionar legitimidad, y que la comunidad internacional mantiene un interés fundado en su preservación y promoción, en algunas ocasiones por encima del principio de no intervención.

³¹⁵ - En su declaración cumbre de enero de 1992, el Consejo de Seguridad amplió la definición de lo que constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, e incluyó la proliferación de todas las armas nucleares de destrucción en masa, así como las fuentes no militares de inestabilidad en los ámbitos económico, social, humanitario y ecológico. La expansión de las funciones de la ONU para mantener la paz, que incluyó la supervisión de elecciones, la verificación de derechos humanos, la repatriación de refugiados y la prestación de ayuda humanitaria, puede decirse que refleja esta concepción más vasta de la seguridad, a la que han contribuido los movimientos sociales, las comunidades epistémicas y las instituciones internacionales.

Camillieri, Joshep. "Mantenimiento de la paz, pacificación y prevención de crisis después de la Guerra Fría", en: Seara Vázquez, Modesto (comp.). *Las Naciones Unidas a los cincuenta años*. FCE, 1995, pág. 141.

con base en sus propios criterios. Al respecto, Víctor Flores Olea señala que "al terminar la Guerra Fría, Estados Unidos decidió asumir el papel constructor y guardián de un nuevo orden internacional regido por sus intereses y sus objetivos estratégicos, cumpliendo de esa manera su función de primera y única potencia. Ese papel, por supuesto, se cumplía en nombre de la defensa de los valores que todos compartimos, de la democracia, del medio ambiente, del combate al narcotráfico y de los derechos humanos (...)"³¹⁶ Estos nuevos temas tienen un nuevo espacio ante la caída del "gran enemigo a vencer" durante la Guerra Fría, es decir el socialismo y/o comunismo. El nuevo enemigo a vencer será, sin duda alguna, toda la serie de problemas relacionados con los temas globales. Se observa ya que la promoción de los regímenes democráticos, el combate al narcotráfico y la protección de los derechos humanos son parte de una nueva lógica internacional, tanto unilateral como multilateral.³¹⁷

Sin embargo, es necesario aclarar que los temas globales aparecen como los temas prioritarios para los países industrializados, en virtud de que las bondades de la democracia y de la economía de mercado sólo se producen en determinados contextos sociales y culturales. Por lo tanto, es lógico pensar

³¹⁶ - Flores Olea, Víctor. *Op. cit.*, pág. 210.

³¹⁷ - Al respecto, Daniel de la Pedraja apunta que los cambios en la doctrina internacional, son resultado de la influencia de Estados Unidos en la ONU, ya que, desde su punto de vista, la sustitución de la estrategia de la "contención", por la estrategia de la "ampliación", que dió a conocer Anthony Lake, y que establece el triunfo de la democracia y de la economía de mercado, así como el impulso a la defensa de los derechos humanos, se refleja en el ámbito formal multilateral y se aprecia ya en los principales foros de la Organización de las Naciones Unidas y de muchos de los organismos regionales, en cuya agenda aparecen los temas que directamente reflejan los objetivos de la estrategia de "ampliación", en especial en los rubros de los derechos humanos, de los procesos de liberación comercial y en los mecanismos extrainstitucionales a los que se ha recurrido "con el consenso internacional", para avanzar en estos nuevos propósitos, compartidos, en materia de relaciones internacionales.

De la Pedraja, Daniel. "Los principios de la política exterior mexicana ante las nuevas tendencias de Naciones Unidas". En: Pellicer, Olga. *Op. cit.*, pág. 293.

que para un país en vías de desarrollo existe un listado de asuntos y problemas que van por delante de las cuestiones globales, por ejemplo, desarrollo y crecimiento económicos *versus* protección del medio ambiente. Así, ante las pretensiones de universalidad de determinadas instituciones, modos de pensar y operar, y ante la homogeneización de los juicios, algunos Estados y grupos de Estados continúan luchando por problemas añejos de interés prioritario que jamás han llegado a una solución óptima.

Hoy en día las Naciones Unidas tienen un impacto de gran importancia en la política mundial dentro de los llamados “nuevos temas”. Sería difícil entender el acontecer contemporáneo en áreas como el medio ambiente, el narcotráfico, la promoción de la democracia, los derechos humanos o la asistencia humanitaria, por mencionar sólo algunos, sin reconocer la participación de las Naciones Unidas. Sin embargo, todos estos temas exigen acciones concertadas y esfuerzos multilaterales para atenderlos. Lograr éstos y otros objetivos, a la vez que respetar la soberanía de los Estados, es y seguirá siendo el reto central de nuestros días.

4.4 La ONU y el llamado “derecho de injerencia”

Los cambios que sufrió el sistema político internacional en el último lustro han obligado a un replanteamiento del papel de Naciones Unidas y, un examen de los nuevos desafíos que enfrenta la Organización en su objetivo primordial de preservación de la paz y la seguridad entre los Estados. El documento “*Un programa de paz*”, presentado en 1992 por el Secretario

General Boutros Ghali, contiene recomendaciones concretas para un papel más activo en la prevención de conflictos y el mantenimiento de la paz, y constituye un reconocimiento de la necesidad de transformaciones substanciales. En este replanteamiento, la protección de los derechos humanos y la promoción de las fuerzas democráticas de gobierno han emergido como una preocupación de la mayor importancia. Se celebra la consolidación de nuevos gobiernos democráticos y la adopción de políticas económicas más abiertas como un fenómeno global. Sin embargo, se insiste en que "el respeto a la soberanía e integridad fundamentales (del Estado) son cruciales para el progreso internacional común."³¹⁸

El fin de la Guerra Fría ha provocado, pues, grandes cambios dentro de la Organización Mundial; el más notable ha sido el aumento de las posibilidades de acción del Consejo de Seguridad.³¹⁹ Desde finales de 1987 se advirtió un cambio significativo en su capacidad de influencia, situación que contrasta con el largo período en el que sus actividades se vieron paralizadas por el uso frecuente del veto. En la actualidad el Consejo se reúne casi cotidianamente y toma decisiones que afectan el devenir de una amplia gama de problemas, desde la asistencia humanitaria a regiones en conflicto,³²⁰ hasta la instalación de gobiernos provisionales o el envío de

³¹⁸.- Un programa de paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz. Doc. A/47/277, S/24111, párrafo 9.

³¹⁹.- Es necesario recordar que durante la Guerra Fría la única ocasión en la que el Consejo de Seguridad aprobó el uso de la fuerza fue en 1950, con motivo de la Guerra de Corea.

³²⁰.- En su informe anual a la Asamblea General, de septiembre de 1993, el Secretario General señaló que en el período comprendido entre el 1 de enero de 1992 y el 31 de agosto de 1993, el Consejo había celebrado 359 reuniones informales, había convocado a 247 reuniones formales, adoptado 137 resoluciones y emitido 144 declaraciones del presidente.

Para ilustrar el crecimiento exponencial de sus actividades, basta citar que en 1988 sólo celebró 40 reuniones informales y 60 formales.

Boutros Boutros, Ghali. Informe. Septiembre 1993, Naciones Unidas, págs. 38-39.

operaciones para el mantenimiento de la paz y para verificar el cumplimiento de compromisos en materia de derechos humanos en países que han sufrido una guerra civil.³²¹ El predominio del Consejo de Seguridad en la vida de la ONU no es nuevo; las disposiciones de la Carta depositan en dicho órgano el poder de decisión y la responsabilidad para el mantenimiento de la paz. “Lo inesperado han sido las circunstancias que lo hicieron posible y la manera en que ha procedido a interpretar y ejercer las competencias que le fueron atribuidas.”³²²

Más allá de la serie de problemas que enfrentan las Naciones Unidas,³²³ las recientes actividades del Consejo de Seguridad son vistas con recelo por dos motivos principales: su tendencia a incursionar en ámbitos que corresponden a la jurisdicción interna de los Estados y el creciente margen de discrecionalidad utilizado para interpretar los supuestos que le permiten invocar el Capítulo VII de la Carta.

³²¹.- El Derecho Internacional ha hecho siempre una distinción entre la protección internacional de los derechos humanos y el Derecho Internacional humanitario. Por lo menos hasta ahora, la promoción de los derechos humanos pertenece al ámbito de la jurisdicción interna del Estado, por lo que los instrumentos jurídicos correspondientes se limitan a fomentar la cooperación internacional y procuran salvaguardar tales derechos mediante una serie de mecanismos en los que la opinión pública mundial ejerce una presión activa (...). El Derecho Internacional humanitario, en cambio, tiene como fin proteger la suerte de combatientes y de la población civil en situaciones de conflicto armado que, si bien no se derivan siempre de un conflicto internacional, al prolongarse logran cierto grado de internacionalización. Gómez Robledo, Juan Manuel. “El derecho internacional humanitario: las nuevas exigencias del mantenimiento de la paz”, en: *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 47, abril-junio 1995.

³²².- Aunque en los primeros momentos de la nueva época muchas voces celebraron la aparición de condiciones que hacían posible el acuerdo entre los miembros permanentes del Consejo y, por ende, su funcionamiento, el hecho es que las actuaciones recientes de ese órgano han producido reacciones variadas entre las que sobresale la cautela y el escepticismo.

Pellicer, Olga. *Op. cit.*, pág. 111.

³²³.- Para un análisis detallado de la actual problemática de las Naciones Unidas, se recomienda revisar a: Pellicer, Olga (comp.). *Las Naciones Unidas hoy: visión de México*. México, FCE-SRE, 1994; Seara Vázquez, Modesto (comp.). *Las Naciones Unidas a los cincuenta años*, FCE, 1995; *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 47. “Las Naciones Unidas en su 50 aniversario”. IMRED, 1995, 252 págs.; y *Relaciones Internacionales*, No. 65. FCPyS / UNAM. Enero-marzo, 1995.

Hoy en día podemos preguntarnos si los cambios políticos recientes no han alterado el equilibrio entre los derechos soberanos y la autoridad de los Estados, y los derechos y la autoridad de la comunidad internacional en general. Además, también podríamos preguntarnos: ¿estamos presenciando la aparición y el reconocimiento de un “derecho” a intervenir en los asuntos internos de los Estados miembros en nombre de las normas, valores o intereses de la comunidad internacional?

En este sentido, la guerra del Golfo Pérsico, a principios de 1991, constituyó un punto de inflexión en la historia contemporánea, ya que se considera que este suceso representó una ruptura brutal de la tendencia hacia la legitimación y legalidad del derecho de asistencia humanitaria, permitiendo que el Consejo de Seguridad de la ONU autorizara una intervención en asuntos de la competencia exclusiva de un Estado,³²⁴ puesto que en la conocida resolución 688, el Consejo decidió “insistir que Irak permitiera el acceso inmediato de organizaciones humanitarias a todos aquellos en necesidad de asistencia (...)”.³²⁵ Si se analiza el resultado bajo una interpretación estricta del Derecho Internacional, las exigencias de un deber moral para con la población kurda se convirtieron, a raíz de la derrota de Irak,

³²⁴.- Parece existir consenso en que el renacimiento -después de más de cuatro décadas de relativa actividad- del Consejo de Seguridad se da precisamente con el comienzo de la crisis del Golfo Pérsico, es decir el 2 de agosto de 1990, con la aprobación de la Resolución 660 en la cual condena la invasión de Irak a Kuwait y le pide al primero la retirada inmediata e incondicional de todas sus fuerzas. Entre agosto de 1990 y octubre de 1991, el Consejo de Seguridad aprobó 24 resoluciones sobre el conflicto del Golfo Pérsico exclusivamente. En algunas de ellas la actuación del Consejo sigue siendo la tradicional, es decir, la promoción de la paz y seguridad internacionales; pero en otras sugiere la evolución de las actividades del Consejo de Seguridad, percibiéndose a este órgano como un cuerpo internacional para la toma de decisiones en el ámbito del humanitarismo y los derechos humanos.

³²⁵.- Resolución 688 del Consejo de Seguridad, párrafo operativo 3.

en una violación flagrante de la soberanía iraquí³²⁶ por parte de las potencias victoriosas. Prueba de lo anterior fue la reacción de malestar expresada por la comunidad internacional. Dicha reacción se vio reflejada, de alguna manera, durante la votación de la resolución, ya que fue la más baja del conjunto de resoluciones que el Consejo de Seguridad aprobó durante la Guerra del Golfo Pérsico.³²⁷ Para Olga Pellicer, “la intervención para proporcionar asistencia humanitaria debe ubicarse en el contexto de la situación excepcional creada por la derrota de Irak. Así resulta comprensible que, como un derecho de las fuerzas victoriosas, se pasara por alto el tema de la soberanía de ese país y se procediera a actuar en un asunto de jurisdicción interna. Lo sorprendente del episodio fue el grado en que el hecho de excepción fue usado por líderes políticos y algunos tratadistas para desarrollar la tesis del derecho a la intervención.”³²⁸

³²⁶.- Esto cobra relevancia, sobre todo si se recuerda que la resolución no hizo mención del Capítulo VII de la Carta, así como la impresión casi generalizada en la comunidad de naciones acerca de la Fuerza Multinacional bajo el mandato de la ONU. En realidad, lo que siempre se pensó fue que las Naciones Unidas estaban siendo utilizadas por Estados Unidos como un instrumento de su política exterior.

³²⁷.- De los 15 Estados miembros del Consejo de Seguridad, cuatro de los cinco permanentes (Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Rusia) y seis de los diez no permanentes (Austria, Bélgica, Costa de Marfil, Ecuador, Rumania y Zaire) votaron a favor. Tres de los diez no permanentes (Cuba, Yemen y Zimbabue) votaron en contra, y por último, sólo uno de los cinco permanentes (China) y uno de los diez no permanentes (India) se abstuvieron.

Pellicer, Olga. *Op. cit.*, pág. 115.

³²⁸.- *Ibidem*.

En este sentido, cabe destacar las declaraciones que hiciera el actual Secretario General de las Naciones Unidas al plantear el problema del Consejo de Seguridad en su informe de 1992, sobre el fortalecimiento de la capacidad de la Organización Mundial para salvaguardar la paz y la seguridad internacionales: “El respeto de su soberanía e integridad fundamentales (de un Estado) es crítico en todo progreso internacional común (...) No obstante ha pasado ya el momento de la soberanía absoluta y exclusiva, pues su teoría nunca tuvo asidero en la realidad. (Por ello) es necesario que los gobiernos entiendan que la soberanía no es absoluta y que hay que contrapesar las necesidades de una buena gestión interna con las exigencias de un mundo cada vez más interdependiente.”

Boutros Boutros, Ghali. Informe. Septiembre de 1993. Naciones Unidas.

La resolución sobre el pueblo kurdo creó, sin duda alguna, un precedente que ha hecho posible que algunos Estados y figuras políticas consideren como legítima la autorización del Consejo de Seguridad para seguir interviniendo bajo los mismos criterios y razones en otros conflictos que se han generado a partir de la Guerra del Golfo.³²⁹ El optimismo surgió a raíz de este evento entre los miembros del Consejo de Seguridad, sobre el uso de la fuerza como forma de solucionar controversias, bajo el argumento de que el Consejo finalmente ejercía sus facultades como fueron concebidas por los redactores de la Carta, ha llevado a este órgano a aplicar medidas coercitivas bajo el Capítulo VII en los conflictos de Somalia³³⁰ y Bosnia-Herzegovina.

³²⁹ - Al respecto algunos autores consideran que en este caso lo que debe analizarse no es la intervención *per se* que siempre ha estado presente en las relaciones internacionales, sino la intervención internacional, que suele entenderse como el cruce de las fronteras y las violaciones de la soberanía realizadas por la comunidad internacional, o en nombre de ésta. Para Lyons y Mastanduno "la diferencia más importante entre la intervención internacional y la intervención unilateral tiene que ver con el elemento de legitimidad, es decir, si se ha justificado política y jurídicamente, el derecho a intervenir, y de qué manera se ha hecho". Es obvio, pues, que en esta nueva circunstancia la intervención internacional tiende a ser más fácil de legalizar, ya que puede llevarse a cabo con la mayor credibilidad en nombre de los valores compartidos de una colectividad, y no en favor de los intereses particulares de un Estado. Por ello, luego de la reactivación del Consejo de Seguridad, las grandes potencias han empezado a recurrir a él en mayor medida para proponer, legitimar y en algunos casos llevar a cabo una intervención.

Lyons, Gene M. y Michael Mastanduno. "Intervención internacional, soberanía de los Estados y futuro de la sociedad internacional", en: *International Social Science Journal*. Vol. XLV, No. 4, noviembre 1993. Estados Unidos, págs. 517-531.

³³⁰ - En el caso de Somalia, las acciones por parte de la comunidad internacional comenzaron el 24 de abril de 1992, fecha en la que el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 75, mediante la cual decide establecer una operación de mantenimiento de la paz (ONUSOM), con el fin de desplegar observadores militares para vigilar el cese al fuego y proteger la ayuda humanitaria. No fue sino hasta diciembre de 1992, cuando los medios de comunicación conmovieron al mundo con las imágenes de hambre en Somalia que el Consejo de Seguridad decidió, en su también histórica Resolución 794, autorizar una intervención militar masiva integrada por fuerzas estadounidenses "Operación para restaurar la esperanza- para asegurar la entrega de asistencia humanitaria a la población somalí". La intervención no fue solicitada por ningún actor que hubiera podido ser considerado como la autoridad soberana o el gobierno de facto en Somalia; fue iniciada por el Consejo de Seguridad a petición de varias organizaciones de asistencia humanitaria y de algunos Estados miembros. Si se desea profundizar en la experiencia Somalí, ver: Omar, Rakiya. "Somalia: at war with itself", en: *Current history*. Vol. 91, No. 565, mayo 1992; Clark, Jeffrey. "Debate in Somalia", en *Foreign Affairs*. Vol. 72, No. 1, 1993/1994.

No obstante estos hechos, la propuesta de otorgar a Naciones Unidas competencias por encima de la soberanía de los Estados para actuar en materia de asistencia humanitaria carece de una base consensual.³³¹ Una parte importante de la comunidad internacional no muestra en estos momentos signo alguno de querer avanzar en ese sentido.

Por ejemplo, en el marco de Naciones Unidas ha habido pronunciamientos en favor y en contra de la idea del "derecho de injerencia". La tendencia que lo favorece está representada, obviamente, por las potencias y naciones industrializadas, mientras que el grupo de Estados que han presentado argumentos en contra de su existencia son, generalmente, los Estados débiles y en vías de desarrollo.

Una de las razones que argumentan los países desarrollados en favor del "derecho de injerencia" es que ellos, al ser los únicos que poseen los recursos económicos y la capacidad material para responder ante las diferentes crisis, proclaman tener la responsabilidad de garantizar la paz mundial, por lo que se encuentran obligados a evitar y a frenar dichas crisis con el objeto de que no lleguen a constituir una amenaza para la paz y la seguridad internacionales. Así pues, "la intervención estructural puede definirse como la característica 'inherente' a las grandes potencias en su actuación en el ámbito exterior. Esta concepción se apoya en la idea de que las potencias tienen la 'responsabilidad' de evitar grandes conflictos, y asume que la interferencia se justifica políticamente si una guerra ocurre en la esfera

³³¹.- Ver: Gómez Robledo, Juan Manuel. "El debate sobre el uso de la fuerza por parte de Naciones Unidas". En: Pellicer, Olga. *Op. cit.*, págs. 124-149.

de dominio de una potencia. La ‘responsabilidad especial’ de las superpotencias ha significado que pueden intervenir, más o menos en forma constante, para evitar la globalización de conflictos (...)”³³² En contrapartida, existe un grupo numeroso de Estados que niegan la posibilidad de acción colectiva en aquellos conflictos internos que otros intentan configurar como amenazas a la paz y la seguridad internacionales, por considerarlos reservados a la jurisdicción nacional. En múltiples ocasiones el respeto al concepto de soberanía nacional, consagrado en el artículo 2.7 de la Carta, se encuentra privilegiado frente a las tendencias que pretenden dotar con mayores facultades a las Naciones Unidas. De hecho, algunos países en desarrollo consideran que el solo invocar el “derecho de injerencia”, “equivale a abrir una caja de pandora de la que saldrán un sinnúmero de intervenciones militares que acabarían destruyendo el sistema internacional.”³³³

Sería imposible reproducir en este trabajo la gran cantidad de posiciones que se han planteado para fundamentar y/o atacar el “derecho de injerencia”, ya que éste se está convirtiendo en tema de moda de los últimos años. Lo que sí podemos afirmar es que el impacto que han ejercido las diversas tesis determinará, en gran medida, el futuro del debate sobre el uso de la fuerza y, por ende, la práctica de Naciones Unidas y de los Estados.

Pero qué debemos entender como “derecho de injerencia”. Desde nuestro punto de vista, el “derecho de injerencia” en nuestros días es tan sólo una práctica promovida por ciertos Estados, que todavía no es aceptada por la

³³².- Valadés, Adriana. *Op. cit.*, pág. 61.

³³³.- Gómez Robledo, Juan Manuel. *Op. cit.*, pág. 141.

totalidad de los países que conforman la comunidad internacional, reforzada por el contexto en el cual se está inscribiendo; es decir, por la crisis que atraviesan los conceptos político-jurídicos de Estado y de soberanía, piezas medulares del Derecho Internacional.

Al respecto, Daniel de la Pedraja, al intentar explicar algunas de las nuevas tendencias que han surgido en el seno de las Naciones Unidas, señala que actualmente dentro de la Organización existe una tendencia que favorece "una interpretación libre de los preceptos del Derecho Internacional positivo, alentada por la necesidad de proponer nuevas fórmulas operativas para la Organización y por la urgencia política de responder a las crisis violentas surgidas en los últimos años."³³⁴ Sin duda alguna el "derecho de injerencia se inscribe dentro de esta tendencia". De la Pedraja agrega que dicho "derecho" de injerencia ha sido denominado de una manera errónea, por lo que establece que ante esta nueva tendencia, "la tarea de codificación conceptual en el ámbito jurídico de la negociación internacional se adivina fundamental y urgente."³³⁵

Por su lado, Víctor Flores Olea, en una aproximación al concepto, define que "según estos derechos (derecho de injerencia o de soberanía

³³⁴.- Al respecto, el autor añade que la desnaturalización conceptual, resultado de los cambios políticos radicales de los últimos años, sobre todo en temas relacionados con el mantenimiento de la paz, de la pacificación y, aun, de la diplomacia preventiva, ha generado una reacción natural en la inmensa mayoría de los países periféricos, dada la tendencia a dar a estos conceptos una interpretación subjetiva de lo que los Estados miembros de la ONU han acordado en la Carta y otros documentos relevantes, que podrían generar el desarrollo de ciertas prácticas no ortodoxas, como las que se han llevado a cabo bajo el concepto de intervencionismo humanitario y que, por su naturaleza, podrían definirse mejor como "imperialismo humanitario."

De la Pedraja, Daniel. "Los principios de la política exterior mexicana ante las nuevas tendencias de las Naciones Unidas", en: Naciones Unidas hoy: visión de México, pág. 304.

³³⁵.- *Ibid.*, pág. 307.

limitada) la comunidad internacional podría intervenir por necesidad humanitaria, en aquellos casos de lucha cruenta entre poblaciones, así como en el caso del derrocamiento de gobiernos institucionales y de graves y persistentes violaciones a los derechos humanos, cívicos y políticos.”³³⁶

Es evidente que si no se tiene especial cuidado y se permite que avance el supuesto “derecho de injerencia”, los riesgos que se pueden correr son inmensos. “Al abrir la puerta a las excepciones, se frustra un fin del orden jurídico, que es la seguridad y la certidumbre. Además, se introduce un elemento de arbitrariedad, al ser la potencia intervencionista la que juzga y califica la razón de ser de su injerencia. Un régimen jurídico sano, no admite esos grados de discrecionalidad.”³³⁷

Ante estas tendencias, sería deseable modificar las funciones de los órganos de la ONU, de modo que la Asamblea General pueda tener un papel más destacado en la preservación de la paz y la seguridad internacionales. Como órgano de participación universal, la Asamblea General debería tener mayores posibilidades para adoptar decisiones que cuenten con la aceptación generalizada. Más importante aún, una acción concertada de la Asamblea General podría servir de contrapeso a la acción discrecional que el Consejo desempeña en materia de paz y seguridad. “Si desde un punto de vista jurídico no existe posibilidad de establecer controles al órgano que conforme a la Carta detenta la facultad primordial del mantenimiento de la paz y la

³³⁶.- Flores Olea, Víctor. *Op. cit.*, pág. 33.

³³⁷.- Pellicer, Olga. (comp.). *Las Naciones Unidas hoy. Op. cit.*, pág. 92.

seguridad internacionales, una decisión de la Asamblea podría llevar un enorme peso moral sobre la actuación del Consejo.”³³⁸

4.5 La posición mexicana frente al llamado “derecho de injerencia”

La no intervención constituye, junto con la igualdad jurídica de los Estados y la proscripción del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, un fundamento básico de la lógica interna del Derecho Internacional. El principio, como hemos visto, se encuentra codificado de manera explícita en un buen número de tratados multilaterales. La fracción séptima del artículo segundo de la Carta de Naciones Unidas excluye la intervención de la Organización en los asuntos internos de los Estados. Por otro lado, el Principio de No Intervención encuentra sustento, por una necesaria y elemental congruencia, en la prohibición del uso de la fuerza contenida en la fracción cuarta de ese artículo segundo, así como en la afirmación del principio de igualdad soberana de los Estados incluida en la fracción primera del mismo artículo de la Carta.

En contrapartida, con el “derecho de injerencia” lo que se busca, es modificar un principio básico del orden internacional: la soberanía. En efecto,

³³⁸.- Como prueba de esta afirmación se encuentra la Resolución 46/182, adoptada en 1991 por la Asamblea General para fortalecer la coordinación de tareas de asistencia humanitaria de emergencia de la ONU. En ella, no obstante que la Asamblea General reconoce la necesidad de garantizar el suministro de asistencia humanitaria a las poblaciones víctimas de conflictos internos o internacionales, dejó en claro la obligatoriedad de respetar la soberanía y la integridad territorial de los Estados, además de insistir en que la asistencia humanitaria sólo puede ser proporcionada con el consentimiento del país afectado y, en principio, con base en una solicitud expresa de éste.
Hernández García, Joel. “Nuevos ámbitos de acción de las operaciones de mantenimiento de la paz: implicaciones para el nuevo orden mundial”. En: Pellicer, Olga (comp.). *Las Naciones Unidas hoy. Op. cit.*, pág. 172.

la capacidad de cada uno de los Estados de determinar libremente sus formas concretas de organización política es un elemento medular de la soberanía. Desde los orígenes del Estado-nación, la facultad soberana se define como la competencia exclusiva de la autoridad en el ámbito de su jurisdicción doméstica, el monopolio del poder en el espacio territorial que corresponde a ese Estado, y es precisamente esta característica común (la de ser poseedores todos de una competencia soberana) la que permite a los Estados participar en el sistema internacional en términos de igualdad jurídica. De esa igualdad jurídica, derivada del atributo de la soberanía, se desprende el deber de no intervenir en los asuntos internos de otros Estados.

Por eso, “la pretensión de establecer un derecho de injerencia, invocando una serie de razones aparentemente legítimas, trastoca principios fundamentales del orden jurídico internacional estrechamente relacionados entre sí. Países como México, que han sido a lo largo de su historia víctimas de intervenciones injustas, han reafirmado la eficacia del principio jurídico de no intervención, promoviendo su vigencia, y en general la del Derecho Internacional, como medio de supervivencia frente a las ambiciones hegemónicas de las potencias.”³³⁹

Por tal razón no es sorprendente que los países subdesarrollados, que son los más vulnerables a la presión externa, sean también los más sensibles a la posible erosión del concepto de soberanía y se sientan extremadamente susceptibles ante el desarrollo de un “derecho de injerencia”, que no sería más

³³⁹ . Sepúlveda, Bernardo. “No intervención y derecho de injerencia”. En: Seara Vázquez, Modesto (comp.). *Las Naciones Unidas a los cincuenta años*. FCE, 1995, pág. 174.

que un subterfugio para encubrir el dominio de las grandes potencias. Ante esta circunstancia, la defensa de la soberanía es un importante elemento de las políticas y la retórica de los países en desarrollo, que ven en la intervención un factor endémico y omnipresente de las relaciones internacionales, incrustado en la estructura misma de sus relaciones de poder³⁴⁰ con los países industrializados del Norte.³⁴¹

Ahora bien, teniendo presente nuestra particular perspectiva histórica, quizás resulta necesario recordar que los sucesivos responsables de la política exterior de México han ubicado, de manera clara y objetiva, el sentido y el contenido de los objetivos del país frente al exterior, pasando por la defensa de la integridad territorial del Estado, la afirmación del proceso de formación de la conciencia nacional, el reforzamiento de la capacidad soberana del Estado y la recuperación formal y actual de los recursos que integran el patrimonio nacional. "Como en muy pocos casos, la experiencia nacional ha sido un ejercicio práctico y cotidiano de la soberanía del país y los propósitos de los distintos episodios de ese ejercicio se han convertido en elementos normativos de nuestra doctrina internacional, como el caso del Principio de No Intervención, comprobando la intercondicionante que existe entre las vertientes internas y externas de nuestra política".³⁴²

³⁴⁰ - Es la capacidad que tienen los sujetos de la sociedad internacional de lograr sus propósitos internos y externos, y la facultad de imponer su voluntad a los demás para que faciliten y contribuyan a su cumplimiento; que emana del talento y el genio de su población o personal; de la cantidad, la calidad y el grado de aprovechamiento de los recursos humanos y materiales de que disponen; y el nivel de organización, participación y avance alcanzado en los ámbitos social, político, económico, jurídico, cultural, científico, técnico, etc., particularmente en los campos de la educación, la investigación científica y el desarrollo tecnológico, y las comunicaciones, y sus aplicaciones militares; así como el grado de bienestar que goza su población (...).

Hernández-Veja Salgado, Edmundo. *Op. cit.*, pág. 421.

³⁴¹ - Gene M. Lyons y Michael Mastanduno. *Op. cit.*, pág. 602.

³⁴² - De la Pedraja, Daniel. *Op. cit.*, pág. 299.

En consecuencia, el marco normativo de la política exterior mexicana deberá ceñirse “obligatoriamente” a lo que marca la fracción décima del Artículo 89 de nuestra Constitución. Esto es, se trata de asegurar el respeto a los principios contenidos en este artículo constitucional.

Desde 1983, por mandato constitucional, el gobierno de México ha procedido a la elaboración de sucesivos planes nacionales de desarrollo en los que la respectiva visión de la política exterior demuestra una sucesión lógica de propósitos orientados a la defensa y promoción de nuestros intereses nacionales. El último de estos documentos, vigente hasta el año 2000, hace una descripción de la transformación acelerada del mundo de nuestros días, así como de los retos del presente y la necesidad del fortalecimiento de la soberanía nacional.

Además se reconoce que la acción internacional del gobierno de México responde a principios normativos de cumplimiento obligatorio por mandato constitucional. Tales principios se complementan con una larga serie de preceptos también vigentes jurídicamente y que, contenidos en otros instrumentos -tratados internacionales, generalmente- se refieren, fundamentalmente, a la defensa de los derechos humanos, la soberanía sobre los recursos naturales y a la búsqueda de una práctica democrática en la toma de decisiones en la comunidad internacional. Estos preceptos sirven de base para proponer una mayor participación de México ante la nueva era de las relaciones internacionales³⁴³ y las transformaciones que se observan en las

³⁴³ - Al respecto, se dice que “el cambio mundial y la nueva dimensión internacional de México, aunados a la difícil coyuntura del país, conducen a proponer los siguientes objetivos específicos (...): promover posiciones

alianzas estratégicas, alertando oportunamente sobre los nuevos peligros que pueden amenazar al país, derivados de la influencia de entidades económicas emergentes, más que de las clásicas conquistas territoriales o de intervencionismos políticos.

Es muy seria la reflexión que debe llevarse a cabo acerca de la naturaleza especial de las nuevas amenazas a las que se enfrentan países como México, muy diferentes en esencia de las que prevalecieron hasta hace pocos años. Por ejemplo, para Miguel de la Madrid, "las soberanías nacionales no deben seguir siendo defendidas en términos convencionales, ya que las virtuales interferencias externas se originan en las novedosas manifestaciones de los problemas globales, que en distinto grado, constituyen los nuevos condicionantes de las relaciones internacionales. La naturaleza distinta de las nuevas fuerzas debe ser comprendida, si se pretende darles una respuesta adecuada."³⁴⁴

Lo cierto es que el fenómeno de la globalización ha permitido que afloren en terceros países tesis y opiniones sobre cuestiones que normalmente eran consideradas de estricta competencia interna; además, los procesos de integración han propiciado que las cuestiones internacionales, por el fenómeno de la interdependencia, se inscriban en la agenda de la política

internacionales acordes con las transformaciones internas y, en su caso, con el principio de corresponsabilidad entre naciones en torno a los grandes temas mundiales de la posguerra fría: la estabilidad financiera internacional, el libre comercio, la migración, la democracia, los derechos humanos, el narcotráfico, el terrorismo y el cuidado al medio ambiente.

Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000. pág. 9.

³⁴⁴.- De la Madrid, Miguel. *Op. cit.*, pág. 8.

interna de las diferentes naciones. El "derecho de injerencia" es uno de los ejemplos más significativos al respecto.³⁴⁵

En este sentido, México se ha declarado en los diversos foros multilaterales en contra de la intervención por motivos humanitarios, alertando sobre riesgo existente de que, en contradicción con la Carta de la ONU, la acción de los organismos internacionales debilite la soberanía de los Estados. Para nuestro país, los derechos humanos no pueden ser usados con finalidades políticas para desestabilizar internamente a otros países y que es preciso evitar que este tema se convierta en sustento de nuevas intervenciones, ya que los derechos humanos son responsabilidad y competencia exclusiva de cada gobierno y no debe aceptarse ningún tipo de intervenciones ni siquiera por razones humanitarias.³⁴⁶

En el campo específico de la protección de los derechos humanos, "la nueva realidad política brinda una observancia más completa y fuerte de estos derechos y libertades, sobre la base de la no intervención y la igualdad soberana de los Estados. El respeto de estos derechos debe ser promovido por los organismos respectivos en los foros internacionales de una manera objetiva y sobre la base de los principios de la Carta de las Naciones Unidas (...) La diplomacia mexicana otorga importancia principal e igual a la defensa de todos los derechos humanos, pero se opone a los intentos, cada vez más

³⁴⁵ - Moya Palencia, Mario. "El llamado 'derecho de injerencia'". Mimeo. Pág. 3.

³⁴⁶ - Véase a: Heller, Claude. "La Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena". En: Pellicer, Olga (comp.). *Las Naciones Unidas hoy. Op. cit.*, págs. 223-238.

frecuentes, de dar un sentido político a casos y situaciones cuyo mantenimiento debe responder a principios estrictamente humanitarios".³⁴⁷

Un ejemplo de la posición de nuestro país es, sin duda alguna, el discurso que pronunciara el entonces Secretario de Relaciones Exteriores, Fernando Solana, ante la Asamblea General de Naciones Unidas, ocasión en la que señalara: *"en su tratamiento (de los temas de la Agenda Mundial) deben estar presentes el principio de responsabilidad compartida y el fortalecimiento de la cooperación basada en una perspectiva integral, con pleno respeto a la soberanía de los Estados y a la no intervención (...) No podemos coincidir con interpretaciones que mantienen que, en el mundo interpediente de nuestros días, es anacrónico referirse a la igualdad jurídica de los Estados, o al respeto de sus derechos soberanos. Preocupa al gobierno de México una peligrosa tendencia en los foros internacionales a promover, sobre la base de pretendidos valores universales, iniciativas que vulneran los principios fundamentales como la autodeterminación de los pueblos y la no intervención(...) Existe el riesgo de que, en contradicción con la Carta de las Naciones Unidas, la acción de organizaciones internacionales debilite la soberanía de los Estados argumentando causas humanitarias. Ello sentaría precedentes que no podríamos aceptar. Requerimos encontrar, urgentemente, un punto de equilibrio entre la cooperación internacional, la responsabilidad de los Estados y el respeto a su jurisdicción interna."*³⁴⁸

³⁴⁷ - Solana, Fernando. Discurso pronunciado en su comparecencia ante la Cámara de Senadores de la República, 4 de diciembre de 1990.

³⁴⁸ - En esa ocasión, el Canciller comentó además que llamaba la atención que "en materia de derechos humanos, se hagan a un lado problemas como la pobreza extrema, mientras que se pone un nuevo énfasis en

Un año después, en el mismo foro, el funcionario señaló con insistencia que ante las nuevas tendencias que parecían ganar terreno en las Naciones Unidas, México “rechaza con la mayor energía la pretensión de cualquier Estado de aplicar sus leyes más allá de sus fronteras. No pueden tampoco tener carácter legal los actos violatorios del orden jurídico de otro país, con el pretexto de hacer respetar la ley propia. Todos los Estados hemos de sujetar nuestros actos a las normas y a los acuerdos soberanamente aceptados (...)”³⁴⁹

No obstante lo anterior, cabe precisar que la no aceptación de este aberrante “derecho de injerencia”, no significa que México no esté dispuesto a fortalecer su cooperación con la comunidad internacional para encontrar soluciones a los problemas que atañen a toda la humanidad en general, o a nuestra región en particular. Prueba de ello es que la actual administración reconoce en el **Plan Nacional de Desarrollo** que “los compromisos contenidos en las políticas nacionales sobre ecología, el respeto a los derechos humanos, la democracia, la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo deben reflejarse en las posiciones internacionales de México a nivel bilateral y multilateral (...) el país promoverá enfoques integrales y la acción concertada de las naciones cuando la naturaleza de los problemas así

mecanismos para supervisar procesos políticos internos, que algunos pretenden que sean manejados por las propias Naciones Unidas”. México, añadió, “reitera su posición de que este campo es competencia exclusiva de los Estados. Toda asistencia multilateral en materia política sólo es admisible a petición expresa de los gobiernos correspondientes. El abandono de este precepto básico representaría un serio retroceso en las posibilidades que se abren para una nueva convivencia internacional (...)”

Discurso pronunciado por el Secretario de Relaciones Exteriores, Fernando Solana, en la XXVI Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 23 de septiembre de 1991. En: Pellicer, Olga (comp.). *Voz de México en la Asamblea General*. *Op. cit.*, pág. 446.

³⁴⁹ - *Ibid.*, pág. 455.

lo justifique (...) siempre apegado al principio del respeto a la soberanía nacional y a la jurisdicción que de ella se deriva.”³⁵⁰

Por eso, “en el debate mundial de grandes temas como la defensa de los derechos humanos, el combate al narcotráfico y al terrorismo, la lucha contra el deterioro ecológico e, incluso, la promoción de la democracia, México comparte estos objetivos con toda la humanidad, pero debe cuidar que no sirvan como pretexto para justificar la injerencia en nuestros asuntos internos.”³⁵¹

Un nuevo intento de la corriente injerencista es, sin duda, la pretensión del gobierno de Estados Unidos de hacer cumplir la denominada Ley para Libertad y Solidaridad Democrática en Cuba,³⁵² más conocida como Helms-Burton, la cual ha sido motivo de amplios comentarios en los más diversos ámbitos nacionales e internacionales. Esta ley ha suscitado reacciones adversas en los más diversos puntos del globo. En nuestro Continente, desde luego, las ha habido en México y Canadá, y también en la Organización de Estados Americanos. En Europa, la Unión Europea expresó su desacuerdo, así como muchos países de Asia. Basta señalar a esos países y organizaciones internacionales para darnos cuenta de que entre las naciones que la han

³⁵⁰ - Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000., pág. 16.

³⁵¹ - *Ibid.*, pág. 5.

³⁵² - Los propósitos de la Helms-Burton, tal y como están señalados en la parte introductoria de la ley, básicamente son los siguientes: Apoyar al pueblo cubano para restablecer su libertad; Reforzar las sanciones internacionales en contra de Castro; fomentar comienzos libres en Cuba, bajo la supervisión de observadores internacionales; Proteger los derechos patrimoniales en el extranjero de los nacionales de Estados Unidos, afectados por las confiscaciones ocurridas a raíz de la Revolución Cubana.

condenado se incluye a los países más desarrollados y a los principales socios comerciales de Estados Unidos.

En los abundantes juicios externados sobre el tema se ha puesto de relieve una constante: el rechazo total desde ópticas diversas y mediante razonamientos varios. Lo que para muchos es el aspecto más vulnerable de esa Ley es su carácter extraterritorial,³⁵³ dado que se pretende dar vigencia en otros países a una disposición interna, lo que contraviene normas básicas que rigen la convivencia entre naciones.³⁵⁴

En la pasada reunión de la OEA, con la abstención de algunos Estados miembros, la mayoría de los países que integran la Organización aislaron la posición de Estados Unidos sobre el tema cubano, al mismo tiempo que acordaron pedir al Comité Jurídico Interamericano³⁵⁵ su opinión sobre la

³⁵³ - Los elementos del Estado son: el pueblo, el territorio y la soberanía. Uno de los actos que caracterizan al Estado soberano es la creación y aplicación de leyes en su territorio; en éste el Estado ejerce su soberanía y aplica su jurisdicción. De ahí surge el principio de la territorialidad de las leyes; es decir, el territorio de un Estado, determina el marco de aplicación de una norma jurídica. Las leyes se aplican a todas las personas, actos y hecho jurídicos ubicados o celebrados en los límites del territorio de un Estado.

Malpica de la Madrid, Luis. "Reflexiones sobre la Ley Helms-Burton y las posibles defensas contra su aplicación en Derecho interno e internacional", en: *La ley Helms-Burton a la luz del Derecho*. PRI, 1996, págs. 36.

³⁵⁴ - En efecto, "la soberanía territorial debe entenderse como el poder de actuación exclusiva que el Estado tiene sobre su territorio, con las limitaciones establecidas por el Derecho Internacional y, una expresión evidente de esa soberanía es la facultad de legislar dentro de su ámbito especial, facultad que es exclusiva y que se vería mermada si otro Estado pretende que sus leyes tengan vigencia en el mismo territorio. Permitirlo implicaría una violación a la soberanía de otros Estados y no hay que olvidar que el poder soberano de un miembro de la comunidad internacional existe sobre bases de igualdad con relación a los demás."

Sobarzo, Alejandro. "La Ley Helms-Burton a la luz del Derecho." En: *La Ley Helms-Burton a la luz del Derecho*, Partido Revolucionario Institucional, 1996, pág. 2.

³⁵⁵ - El artículo 98 de la Carta de la OEA (anteriormente 104), dice: "El Comité Jurídico Interamericano tiene como finalidad servir de cuerpo consultivo de la Organización en asuntos jurídicos; promover el desarrollo progresivo y la codificación del Derecho Internacional; y estudiar los problemas jurídicos referentes a la integración de los países en desarrollo en el Continente y la posibilidad de uniformar sus legislaciones en cuanto le parezca conveniente".

legalidad de la Helms-Burton en el marco del Derecho Internacional.³⁵⁶ En esa ocasión, el Canciller José Angel Gurría señaló: “debemos evitar la adopción de medidas unilaterales que busquen aplicar las leyes nacionales de manera extraterritorial (...) Es un elemento consustancial a la noción de soberanía el hacer valer las leyes de un Estado dentro de su propio territorio y sólo ahí. Por ello, reiteramos nuestro firme rechazo a la llamada Ley Helms-Burton por ser claramente contraria al Derecho Internacional.”³⁵⁷

Quizás el aspecto más vulnerable de la Helms-Burton es su carácter extraterritorial, dado que se pretende dar vigencia en otros países a una disposición de carácter interno, lo que contraviene normas fundamentales del Derecho de Gentes.

Pretender, pues, imponer leyes propias o iniciativas que afectan la jurisdicción interna de los Estados, sin su consentimiento, es una medida francamente intervencionista, que viola no sólo normas del Derecho Internacional consuetudinario sino, además, instrumentos jurídicos básicos de organismos internacionales universales, como la Organización de las Naciones Unidas, y regionales como la Organización de Estados Americanos.

³⁵⁶ - El Comité Jurídico Interamericano, en cumplimiento del mandato de la OEA del 4 de junio de 1996, concluyó que la ley en cuestión “no guarda conformidad con el Derecho Internacional”, de acuerdo con la opinión unánime de sus miembros, dada a conocer el 23 de agosto de 1996, mediante la resolución AG/DOC3375/96.

Por lo que respecta a México, el 5 de octubre de 1996 se aprobó por las Cámaras la Ley de Protección al Comercio y la Inversión de Normas Extranjeras que Contravengan el Derecho Internacional. Según se señala en la exposición de motivos de la iniciativa, “la legislación de un país extranjero que restrinja los actos de comercio que ocurren fuera de su territorio y que no sean realizados por sus nacionales, es un claro ejemplo de pretensión de extraterritorialidad, contraria a nuestra tradición jurídica que ha sido siempre respetuosa de las normas internacionales”.

³⁵⁷ - Intervención del Secretario de Relaciones Exteriores, José Angel Gurría, en la XXVI Asamblea General de la OEA, el 3 de junio de 1996, celebrada en la ciudad de Panamá, Panamá.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

El logro de mayores márgenes de independencia en materia internacional ha sido uno de los objetivos centrales de la política exterior de nuestro país. México, nacido de una guerra de independencia que lo enfrentó con España, debió sortear numerosas amenazas a su soberanía y a su integridad territorial, por lo que muchos años nuestra política exterior estuvo centrada en la defensa de nuestro territorio y de sus recursos frente a la intervención extranjera.

Las diversas injerencias de otras naciones en los asuntos internos de nuestro país donde los primeros años de nuestra vida independiente, nos llevó a incorporar al Principio de No Intervención como uno de los postulados básicos que guían la conducta internacional de México.

En nuestro país, el origen del Principio de No Intervención y de otro, con el que se encuentra estrechamente vinculado, el de autodeterminación de los pueblos, se remontan, pues, al surgimiento de México como un nuevo Estado de la comunidad internacional. Ya en la Proclamación de Independencia, así como en los Sentimientos de la Nación, se encuentra una primera afirmación de la voluntad del pueblo mexicano para determinar libremente su destino, sin sujeción a potencias extranjeras y con la capacidad para definir un gobierno propio, lo que no es otra cosa que el derecho a la libre determinación.

Sin embargo, durante los primeros cien años de vida independiente, México no podía sentar las bases de su Estado-nación sin sentir el peligro de la interferencia extranjera. De ahí que nuestra política exterior esté sustentada en principios básicos de convivencia internacional que sólo pueden entenderse a la luz de nuestra experiencia histórica.

De la Revolución Mexicana se derivan las principales características de nuestro sistema político y de las instituciones actuales. En ella también está la base de la política exterior. Podemos decir que los principios de no intervención, de autodeterminación de los pueblos, de solución pacífica de las controversias y de apego irrestricto al Derecho Internacional, adquieren con el movimiento revolucionario una importancia fundamental como elementos legitimadores del proyecto revolucionario mexicano. La Doctrina Carranza y la Doctrina Estrada son las principales expositores de dichos principios.

Por otra parte, México ha tenido una participación destacada en la integración de las normas del Derecho Internacional, aportando su experiencia histórica, sus luces jurídicas y su vocación en favor de un sistema de relaciones entre los Estados regido por el imperio del Derecho.

Desde luego no pretendemos atribuirle a México la autoría del Principio de No Intervención, pues su consagración es el producto de un esfuerzo que ha ido madurando en el ámbito internacional en el transcurso de muchos años. Pero es importante destacar que su aceptación a nivel continental se logró, en buena parte, gracias a la tenacidad de nuestro país.

Sin embargo, el reconocimiento formal del principio de no intervención no ha sido un obstáculo para que, en los hechos, los Estados poderosos en lo militar y en lo económico practiquen, a su conveniencia, una política diferente y de franca violación a este y a otros principios del Derecho Internacional.

Vivimos una época en la cual ya no necesitamos defendernos de una posible intervención ni del dominio directo de una potencia extranjera. Los retos son distintos. El fin de la Guerra Fría no ha implicado la inauguración de una era de paz total y de respeto cabal al Derecho Internacional; por el contrario, durante el último lustro hemos sido testigos del surgimiento de una serie de conflictos y prácticas internacionales en donde ciertos principios, como el de la no intervención y el respeto a la soberanía de los Estados, son constantemente violados, sobre todo cuando algunos teóricos insisten en que las concepciones clásicas de "Estado-nación" y soberanía son conceptos pasados de moda.

La posición dominante de Estados Unidos, luego del colapso de la otrora Unión Soviética, permite que aquél país refuerce su combate a las nuevas amenazas internacionales cuya lista se integra por el terrorismo, la vigente proliferación del armamento de destrucción masiva, los conflictos étnicos, religiosos o simplemente faccionales, y la degradación del medio ambiente global. En este contexto, un grupo de países liderados por Estados Unidos se empeñan en introducir la noción del "derecho de injerencia" en las relaciones internacionales.

Este supuesto “derecho de injerencia” consiste en sostener que es necesaria la acción colectiva de los Estados para mitigar el sufrimiento de una población determinada, que es causado por la presencia de problemas que hoy en día se consideran de interés global, como la violación de los derechos humanos, la protección del medio ambiente, la lucha contra las drogas y últimamente las hambrunas, sin el previo consentimiento de los Estados intervenidos.

Fenómenos tales como los conflictos regionales antiguos o derivados del postcomunismo, las luchas tribales resultantes de una partición territorial un tanto arbitraria y los conflictos étnicos y religiosos, han inducido a países importantes de la comunidad internacional para resucitar el “derecho de injerencia” con fines de seguridad colectiva o con propósitos presuntamente humanitarios, actitud que desde luego despierta la suspicacia o el temor de los Estados medianos y pequeños frente a una situación que se percibe como una disminución de su propia soberanía ante las decisiones selectivas que asumen los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU.

Una tendencia que también se ha venido apuntalando con fuerza, sobre todo a partir del colapso del sistema comunista, es la reafirmación de las doctrinas “demoliberales” que postulan la misión de los países occidentales, y ahora también de los organismos multilaterales, de velar por la vigencia y expansión de la democracia representativa como forma universal de gobierno, así como el respeto de los derechos humanos, en una concepción propia de las tradiciones de Occidente.

Sin embargo, la experiencia histórica demuestra que la democracia sólo puede ser genuina si resulta de un esfuerzo local y se da en un contexto de progreso económico y social. Sobre todo, esa experiencia demuestra que la democracia y los derechos humanos no pueden ser impuestos por la fuerza, a riesgo de que el remedio cause un daño superior a las aflicciones que pretende atenuar. Demuestra también que permitir excepciones a dos reglas básicas del Derecho Internacional -la prohibición del uso de la fuerza y la facultad de los Estados de determinar libremente las formas de organización política y social que más les convengan- abre las puertas para innumerables abusos. Vulnerar el Derecho liquida la base de sustentación de un orden jurídico internacional. Por ello, los riesgos que entraña aceptar ese supuesto derecho de injerencia son inmensos. Al abrir la puerta a las excepciones se frustra un fin del orden jurídico, que es la seguridad y la certidumbre. Además se introduce un elemento de arbitrariedad, ya que es la potencia intervencionista quien juzga y califica la razón de ser de su injerencia.

En el caso de la defensa y promoción de los derechos humanos, en cuyo contexto se han sugerido algunas iniciativas que se orientan a canalizar la presión política internacional contra ciertos gobiernos donde se producen violaciones masivas y sistemáticas en la materia, cabe señalar que, no obstante que el postulado podría ser positivo y loable, la experiencia muestra que su aplicación presenta injustas parcialidades que se explican por intereses políticos y pretensiones que rebasan los límites señalados por las convenciones internacionales vigentes.

Sin embargo, dado que la dinámica global ha dado un nuevo enfoque al concepto clásico de soberanía -entendida ésta como la capacidad de un país para tomar, con autonomía y sin interferencias sus decisiones fundamentales-, como fruto de los efectos de la interdependencia y de las realidades económicas contemporáneas, nuestra política exterior debe adaptarse a las nuevas corrientes de modernización política, económica y social, para adecuarse a las nuevas corrientes internacionales.

Sin embargo, el que México encamine sus esfuerzos a ampliar y fortalecer sus vínculos políticos, económicos y de cooperación con la comunidad internacional, no debe significar el debilitamiento de las posiciones básicas de nuestra política exterior, como el rechazo a todo tipo de intento hegemónico que pueda manifestarse en cualquier parte del mundo y la invalidación de cualquier intento de imposición externa de normas o prácticas ajenas, que contravengan el Principio de No Intervención.

Esa postura será la mejor forma de satisfacer los intereses fundamentales del Estado mexicano y de preservar nuestra seguridad nacional.

BIBLIOGRAFIA
DOCUMENTOS

BIBLIOGRAFIA

Accioly, Hildebrando

Tratado de Derecho Internacional Público.
Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1958.

Ampudia, Ricardo

México en los informes presidenciales de los Estados Unidos de América.
FCE-SRE, México, 1996.

Arellano García, Carlos

Derecho Internacional Público.
Vol. 1, Editorial Porrúa, México, 1983.

Astic-Burgos, Walter

El Aguila bicéfala.
Editorial Ariel Divulgación
México, 1995.

Bobbio, Norberto

Diccionario de Política.
Editorial Siglo XXI. México, 1982.

Carreño, Alberto María

La diplomacia extraordinaria entre México y Estados Unidos.
2 Tomos, México, Editorial Jus. 1951.

Castañeda, Jorge

México y el orden internacional.
El Colegio de México, 1981.

Conell-Smith, Gordon

El Sistema Interamericano.
FCE, 1971.

De Icaza, Carlos y Rivera Banuet, José

El orden mundial emergente. México en el siglo XXI.
CONACULTA.
México, 1994.

De Tocqueville, Alexis

La democracia en América.
México, FCE.

Diccionario de la Lengua Española
Real Academia Española. 2 Tomos.
Madrid, 1992.

Esquivel Obregón, Toribio
México y Estados Unidos ante el Derecho internacional.
SRE. México, 1985.

Fabela, Isidro
Intervención.
UNAM, México, 1959.

Fabela, Isidro
Las Doctrinas Monroe y Drago.
FCPySoc, UNAM, 1957.

Fabela, Isidro
La política interior y exterior de Carranza.
Editorial Jus. México, 1979.

Fabela, Isidro
Historia diplomática de la Revolución Mexicana.
II Tomos. FCE, México 1959.

Galeana, Patricia
México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores.
Tomo III. Senado de la República, México 1990.

García Cantú, Gastón
Las invasiones norteamericanas en México.
SEP. México, 1986.

Garcés Contreras, Guillermo
Cincuenta años de política internacional.
México, PRI-ICAP. 1982.

Garza Elizondo, Humberto. (comp.)
Fundamentos y prioridades de la política exterior de México.
COLMEX, 1986.

Gettel, R.E.
Historia de las ideas políticas.
Editorial Nacional. México, 1988.

Gómez Arnau, Remedios

México y la protección de sus nacionales en Estados Unidos.
UNAM, 1990.

Gómez Robledo, Antonio

Los Convenios de Bucareli ante el Derecho internacional.
México, 1983.

González Souza, Luis

Soberanía herida.

2 Tomos, México, Nuestro Tiempo, 1994.

Guillén, Fedro

Fabela y su tiempo.

FCPySoc. UNAM. 1989.

Hernández-Vela Salgado, Edmundo

Diccionario de política internacional.
Editorial Porrúa. 1996.

Hogan, Michael J. (editor)

The End of the cold war: its meaning and implications.
Cambridge University Press. NY. 1992.

Kennedy, Paul

Preparing for the twenty-first century.
Random House. N.Y. 1993.

Krauze, Enrique

Siglo de caudillos. Biografía política de México (1810-1910).
Tucques Editores, México, 1993.

La política exterior de México en el nuevo orden mundial.

Antología de principios y tesis.

FCE, 1993.

Lajous, Roberta

México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores.
Tomo IV. Senado de la República, México 1990.

Meyer, Lorenzo

México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores.
Tomo VI. Senado de la República, México 1990.

Moreno Quintana, L. M. Y Bollini Shaw, C.M.
Derecho Internacional Público
Buenos Aires, Arg. 1953.

Moreno Pino, Ismael
Orígenes y evolución de Sistema Interamericano.
SRE. México, 1977.

Moreno Pino, Ismael
La Diplomacia. Aspectos teóricos y prácticos de su ejercicio profesional.
SRE. 1996. 604 págs.

Ojeda, Mario
Alcances y límites de la política exterior de México.
COLMEX, 1984.

Ojeda, Mario
México: el surgimiento de una política exterior activa.
SEP, México 1986.

Olloqui, Juan José
La diplomacia total.
FCE, 1994.

Partido Revolucionario Institucional
Antología de Textos sobre política exterior.
México, 1987.

Pellicer, Olga. (comp.)
Voz de México en la Asamblea General de la ONU 1946-1993.
SRE-FCE. México, 1994.

Plano, Jack C. Y Roy Olton
Diccionario de Relaciones Internacionales.
México, Editorial Limusa.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.
Poder Ejecutivo, 1995.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.
Poder Ejecutivo Federal. 1983.

Partido Revolucionario Institucional
México en la Economía Internacional.
México, PRI, 1993.

Rangel, Eliseo

La intervención francesa en México.

Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística. Sección de historia
México, 1963.

Rebolledo, Juan

La reforma del Estado en México.

FCE, 1993.

Rico, Carlos

México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores.

Tomo VIII. Senado de la República, México 1991.

Rozental, Andrés

La política exterior de México en la era de la modernidad.

FCE, 1993.

Scara Vázquez, Modesto

Derecho Internacional Público.

Editorial Porrúa, México, 1988.

Scara Vázquez, Modesto

Política exterior de México.

Editorial Harla, 1985.

Scara Vázquez, Modesto

Tratado general de la organización Internacional.

México, FCE, 1985.

Scara Vázquez, Modesto (comp.)

Las Naciones Unidas a los cincuenta años.

México, FCE, 1995.

Selser, Gregorio

Cronología de las intervenciones extranjeras en América Latina.

2 Tomos. 1776-1848

Cuadernos del CIIH. México. 1994.

Sepúlveda, César

Derecho Internacional Público.

Editorial Porrúa. México, 1986.

Sepúlveda, César

La teoría y la práctica del reconocimiento de gobiernos.

UNAM, Facultad de Derecho, 1974.

Sepúlveda, César

La política internacional de México, en el decenio de los ochenta.
FCE, 1994.

Sobarzo, Alejandro

Deber y conciencia. Nicolás Trist, el negociador norteamericano en la Guerra del 47.
FCE, México, 1996.

Solana, Fernando

Cinco años de política exterior.
México, Porrúa, 1994.

Sorensen, Max

Manual de Derecho Internacional Público.
FCE, México, 1973.

SRE

Política exterior de México. 175 años de historia.
4 Tomos. México, 1985.

Torres, Blanca

México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores.
"De la guerra al mundo bipolar"
Tomo VII. Senado de la República, México 1991.

Ulloa, Berta

México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores.
Tomo V. Senado de la República, México 1990.

Vázquez, Josefina y Meyer, Lorenzo

México frente a Estados Unidos.
México, FCE, 1989.

Vázquez, Josefina

México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores.
Tomo II. "México, Gran Bretaña y otros países 1821-1848."
Senado de la República, México 1990.

Vázquez, Josefina

México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores.
Tomo I. Senado de la República. México, 1990.

Velázquez Flores, Rafael

Introducción al estudio de la política exterior de México
Editorial Nuestro Tiempo, México. 1995.

Vincent, R.J.

No intervención y orden internacional.
Ediciones Marymar. Princeton, Nueva Jersey. 1973.

Zorrilla, Luis G.

Historia de las relaciones entre México y Estados Unidos.
México, Editorial Porrúa, 1977.

ARTICULOS

Abella, Gloria

"La política exterior de México en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari: ¿Una nueva concepción?"

En: Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, No. 148, México, UNAM-FCPySoc., abril-junio de 1992, pág. 63.

Abella, Gloria

"La política exterior en la administración de Carlos Salinas de Gortari. La propuesta de cambio estructural"

En: Relaciones Internacionales, México, No. 62, FCPyS-UNAM, abril-junio 1994.

Berkstein, Samuel

"Orden y desorden en la transformación de la sociedad internacional".

En: Revista Mexicana de Política Exterior No. 46, SRE.

Betati, Mario

"Derecho de injerencia humanitaria o derecho de libre acceso a las víctimas".

En: Revista de la Comisión Internacional de Juristas

No. 49, 1992.

Ginebra, Suiza.

Camillieri, Joshep

"Mantenimiento de la paz, pacificación y prevención de crisis después de la Guerra Fría".

En: Seara Vázquez, Modesto. (comp.) Las Naciones Unidas a los cincuenta años.

FCE, 1995.

Castañeda, Jorge

"México y el nuevo orden mundial: actualidad y perspectivas".

En: México y los cambios de nuestro tiempo, UNAM/Conaculta/FCE, Vol. II, 1992.

Claude, Heller

"La Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena"

En: Pellicer, Olga. (comp.) Naciones Unidas Hoy: visión de México.

FCE-SRE, 1994.

Cosío Villegas, Daniel

"La doctrina Juárez"

En: Política Exterior de México, 175 años de historia.

SRE., Tomo II, México, 1985.

Covián González, Miguel Angel

"La nueva crisis de confianza en las Naciones Unidas: el derecho de injerencia y la ampliación de los campos de acción tradicionales de la ONU".

En: Relaciones Internacionales. No. 65, enero-marzo, 1995, México, D.F.

Covián González, Miguel A.

"México en el surgimiento y la creación de las Naciones Unidas"

En: Revista de Política Exterior. No. 47. IMRED. 1995.

Covián González, Miguel A.

"La nueva crisis de confianza en las Naciones Unidas: el derecho de injerencia y la ampliación de los campos tradicionales de la ONU".

En: Relaciones Internacionales No. 47, enero-marzo, 1995.

Chabat, Jorge

"Condicionantes del activismo de la política exterior mexicana: 1960-1985"

En: Garza Elizondo, Humberto. (comp.) Fundamentos y prioridades de la política exterior de México. COLMEX, 1986.

Chopra, Jarat y Thomas G. Weiss

"Sovereignty is no longer sacrosant: codifying humanitarian intervention"

En: Steven Spiegel y David J. Pervin (eds.), At issue : politics in the world arena, N.Y., St. Martin's Press, 1994.

Dávila, Consuelo

"La política exterior de la Revolución Mexicana"

En: Relaciones Internacionales. No. 40, FCPySoc./UNAM, septiembre-diciembre de 1987.

Dávila Aldás, Francisco R.

"La revolución científico-técnica, la globalización industrial, la formación de bloques y nuevos cambios mundiales".

En: Relaciones Internacionales No. 58. FCPySoc./UNAM, abril-junio de 1993.

De la Madrid, Miguel

"Soberanía nacional y mundialización".

Ponencia.

De la Pedraja, Daniel

"Los principios de la política exterior mexicana ante las nuevas tendencias de Naciones Unidas".

En: Pellicer, Olga. (comp.). Naciones Unidas Hoy: visión de México.

FCE-SRE. 1994.

De la Pedraja, Daniel

"Política exterior en los foros multilaterales"

En: Revista Mexicana de Política Exterior, No. 44, IMRED, otoño de 1994.

Díaz, Luis Miguel

"La igualdad jurídica como principio de la Política Exterior Mexicana".

En: 7 principios básicos de la política exterior de México.

PRI, 1993.

Flores Olea, Víctor

"La Problemática actual de las Naciones Unidas".

En: Pellicer, Olga (comp.).

Las Naciones Unidas Hoy: Visión de México. FCE-SRE. 1994

García Robles, Alfonso

"La autodeterminación y la no intervención en el Derecho internacional e interamericano"

En: No intervención. Autodeterminación y democracia en América Latina.

Editorial Siglo XXI, México, 1983.

Garrido Ruiz, Orfa

"La posición mexicana frente al 'derecho de injerencia'.

En: Revista Mexicana de Política Exterior. No. 36-37, otoño-invierno, 1992.

Gómez-Robledo, Juan Manuel

"El debate sobre el uso de la fuerza por parte de Naciones Unidas"

En: Pellicer, Olga (comp.) Naciones Unidas Hoy: visión de México.

FCE-SRE. 1994.

Gómez Robledo, Juan Manuel

"El derecho internacional humanitario: las nuevas exigencias del mantenimiento de la paz".

En: Revista Mexicana de Política Exterior No. 47, abril-junio 1995.

Gómez-Robledo Verdusco, Alonso

"Jurisdicción interna, principio de no intervención y derecho de la injerencia humanitaria".

En: Boletín Mexicano de Derecho Comparado, No. 76.

Enero-abril, 1993. México, D.F.

Green, Rosario

"La política exterior del nuevo régimen"

En La continuidad y cambios en la política exterior de México.

Centro de Estudios Internacionales. El Colegio de México, 1991.

Gurriá, José Angel
 "México y la OCDE".

En: México en la Economía Internacional. México, PRI, 1993.

Hernández García, Joel

"Nuevos ámbitos de acción de las operaciones de mantenimiento de la paz: implicaciones para el nuevo orden mundial".

En: Pellicer, Olga. (comp.). Naciones Unidas Hoy: visión de México. FCE-SRE. 1994.

Herrera, René y Chavarría, Manuel

"México en Contadora: una búsqueda de límites a su compromiso en Centroamérica".

En: Foro Internacional, XXVI, No. 4, abril-junio 1984.

López de Roux, María Eugenia

"Introducción".

En: Marín, Roberto. El reconocimiento de la independencia de México SRE, 1995.

Luna, Dímazo

"El medio ambiente de la agenda de Naciones Unidas: evolución reciente y perspectivas".

En: Pellicer, Olga (comp.). Naciones Unidas Hoy: visión de México. FCE-SRE. 1994.

Lyons, Gene M. Y Michael Mastanduno

"Intervención internacional, soberanía de los Estados y futuro de la sociedad internacional"

En: International Social Science Journal. Vol. XLV, No. 4, noviembre 1993.

Martínez Báez, Antonio

"La Cláusula Calvo en el constitucionalismo mexicano".

En: Calvo Carlos. Tres ensayos mexicanos, México, SRE. Colección de Archivo Histórico Diplomático Mexicano. 1974

Moreno de Del Cuelo, Carmen

"Panamericanismo o interamericanismo. Dilema de la OEA".

Suplemento "Política Exterior"

En: EL Nacional. Jueves 13 de junio de 1995.

Moya Palencia, Mario

"El llamado "derecho de injerencia"

Mimeo.

Pellicer, Olga

"Veinte años de política exterior mexicana: 1960-1980".

En: Foro Internacional XXI-2, El Colegio de México, oct-dic. 1980.

Pellicer, Olga

"La crisis de confianza en el Consejo de Seguridad y sus implicaciones para el futuro de la seguridad colectiva internacional.

En: Pellicer, Olga (comp.) Naciones Unidas Hoy: visión de México.

FCE-SRE. 1994.

Ramírez Brun, José Ricardo

"El Tercer Mundo, pasado, presente y perspectivas".

En: Grandes Tendencias Política Contemporáneas.

UNAM. 1985.

Rhenán Segura, Jorge

"El derecho de injerencia humanitaria: una obligación internacional".

En: Relaciones Internacionales, No. 47, 1994.

Heredia, Costa Rica.

Rozental, Andrés

"Las Naciones Unidas y la nueva agenda multilateral"

En: Pellicer, Olga (comp.).

Las Naciones Unidas Hoy: Visión de México. FCE-SRE. 1994.

Sandoz, Yves

"Derecho o deber de injerencia, derecho de asistencia. ¿De qué hablamos?"

En: Revista de la Comisión Internacional de Juristas, No. 49. 1992

Ginebra, Suiza.

Sepúlveda, César

"La No Intervención como norma legal internacional. Sus alcances".

En: 7 principios básicos de la política exterior de México.

Partido Revolucionario Institucional, 1993.

Sepúlveda, César

"Presencia viviente de Carlos Calvo".

En: Calvo Carlos. Tres ensayos mexicanos.

México, SRE. Colección de Archivo Histórico Diplomático Mexicano.

1974.

Sepúlveda, Bernardo

"Los intereses de la política exterior"

En: Sepúlveda, Cesar. La política Internacional de México, en el decenio de los

ochenta. FCE. 1994.

Sepúlveda, César

"Algunas consideraciones en torno al vocablo soberanía en la teoría política y en el derecho internacional".

En: Revista Mexicana de Política Exterior. No. 34. IMRED, Primavera 1992.

Sepúlveda, Bernardo

"No intervención y derecho de injerencia".

En: Seara Vázquez, Modesto. (comp.) Las Naciones Unidas a los cincuenta años. FCE-SRE, 1995.

Sobarzo, Alejandro

"La Ley Helms-Burton a la luz del Derecho"

En: "La Ley Helms-Burton a la luz del derecho". PRI, 1996.

Valadés, Adriana

"Intervención: ¿declive o reforzamiento? La discusión actual en torno a la intervención".

En: Revista Mexicana de Política Exterior, No. 9, IMRED, 1993.

Documentos

- Carta de la Organización de las Naciones Unidas
- Carta de la Organización de los Estados Americanos
- Resoluciones del Consejo de Seguridad
 1. 678 (1990). Aprobada el 29 de noviembre de 1990.
 2. 686 (1991). Aprobada el 2 de marzo de 1991.
 3. 688 (1991). Aprobada el 5 de abril de 1991.
 4. 727 (1992). Aprobada el 8 de enero de 1992.
 5. 743 (1992). Aprobada el 21 de febrero de 1992.
 6. 751 (1992). Aprobada el 24 de abril de 1992.
 7. 794 (1992). Aprobada el 3 de diciembre de 1992.
- Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas:
 1. 2131 (XX). Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención en los asuntos internos de los Estados y protección de su independencia y soberanía. Aprobada el 21 de diciembre de 1960.
 2. 2625 (XXV) Declaración sobre los principios del Derecho Internacional referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. Aprobada el 24 de octubre de 1970.
 3. 31/91. No injerencia en los asuntos internos de los Estados. Aprobada el 14 de diciembre de 1976.
 4. 32/153. No injerencia en los asuntos internos de los Estados. Aprobada el 19 de septiembre de 1977.
 5. 33/74. No injerencia en los asuntos de internos de los Estados. Aprobada el 15 de diciembre de 1979.
 6. 34/101. No injerencia en los asuntos de internos de los Estados. Aprobada el 14 de diciembre de 1979.
 7. 35/159. No injerencia en los asuntos de internos de los Estados. Aprobada el 12 de diciembre de 1980.
 8. 36/103. Declaración sobre la inadmisibilidad de la Intervención e interferencia en los Asuntos Internos de los Estados. Aprobada el 9 de diciembre de 1981.

9. 43/131. Asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares. Aprobada el 8 de diciembre de 1988.

10.45/100. Asistencia humanitaria a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia similares. Aprobada el 8 de diciembre de 1990.

- Un programa de paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz. Doc. A/47/ 277, S/24111
- *Informe* del Secretario General de las Naciones Unidas. Septiembre de 1992. Naciones Unidas.
- *Informe* del Secretario General de las Naciones Unidas. Septiembre de 1993. Naciones Unidas
- Resolución 688 del Consejo de Seguridad.
- Palabras de Fernando Solana, exsecretario de Relaciones Exteriores, ante la XXVI Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 23 de septiembre de 1991.
- Discurso de Fernando Solana, ante la comparecencia en la Cámara de Senadores de la República. 4 de diciembre de 1990.
- Discurso de José Angel Gurria, Secretario de Relaciones Exteriores, en la XXVI Asamblea General de la OEA en Panamá, el 3 de junio de 1996.
- Ley de Solidaridad Democrática y Libertad Cubana. (Ley Helms-Burton)
- Ley de Protección al Comercio y la Inversión de Normas Extranjeras que contravengan el Derecho Internacional.
- Resolución AG/DOC3375/96 de la Organización de Estados Americano. 4 de junio de 1996
- Opinión del Comité Jurídico Interamericano el cumplimiento de la Resolución AG/DOC.3375/96, de la Asamblea General del OEA, titulada "Libertad de Comercio e Inversión en el Hemisferio."