

LA POLÍTICA INTERNACIONAL DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA

LUIS QUINTANILLA
Embajador de México

Derechos de rebelión

Ante todo, la Revolución Mexicana sirvió para corroborar el derecho de rebelión.

México había apoyado fuertemente, en la Conferencia de Bogotá (1948), una proposición de la delegación de Cuba tendiente a reconocer, dentro del Sistema Interamericano, el *derecho de revolución* como atributo de la soberanía popular. Por un solo voto, aquella proposición no logró obtener la mayoría requerida para ser aprobada por la Conferencia. El hecho no debe sorprender a nadie si tomase en cuenta la tradicional existencia en América Latina de países sometidos a toda clase de dictaduras o gobiernos con etiqueta "democrática", sin ninguna conciencia social. Mas, la proposición de la delegación de Cuba, muchos años antes de su revolución socialista, recogía sin duda el sentimiento de los *pueblos* americanos.

La Revolución Mexicana de 1910 fue una auténtica *revolución*; no un simple golpe de Estado, ni un cuartelazo militar o un mero cambio de ejecutivo. Mucho antes de 1910, la historia había registrado grandes revoluciones: la inglesa de 1648, la americana de 1777, la francesa de 1789, entre otras. Sin embargo, la mexicana —siete años anterior a la rusa de 1917— surgió como la primera revolución histórica del siglo veinte.

Esta revolución de México fue recibida al principio con natural hostilidad por los elementos reaccionarios y con alarma por los gobiernos conservadores del extranjero. Sea dicho de paso, inquietó tanto al embajador norteamericano en

* Conferencia sustentada en el Centro de Estudios Internacionales del Colegio de México, el día 12 de mayo de 1964.

México (Henry Lane Wilson) que éste intervino notoriamente en el asesinato del presidente Madero.

Contra la Revolución Mexicana se desató, además, una vehemente campaña de prensa que no cesó durante cerca de veinte años. Para desacreditarla, fueron válidos todos los medios: sistemática distorsión de hechos, calumnias sin límites, y hasta insultos procaces. Todo resultó inútil: la revolución de México triunfó plenamente. Y el mundo entero hubo de reconocer su validez histórica. En tal sentido, México contribuyó positivamente a realzar el prestigio de toda verdadera revolución.

Las revoluciones son etapas lógicas de la evolución social; sacudimientos que introducen cambios económicos inaplazables. Sin ellas, que son episodios de lucha económica, no se habría pasado del feudalismo a la burguesía que, más tarde, produjo lo que hoy llamamos capitalismo. Son ellas el arma que garantiza, en cualquier emergencia, los vitales derechos del pueblo. Sin revoluciones, la injusticia política, social y económica podría perpetuarse indefinidamente hasta dentro de moldes engañosamente "democráticos". Con la sangre de su pueblo, México contribuyó, así, a justificar espectacularmente el derecho de rebelión.

Doctrina Carranza

El presidente Venustiano Carranza no sólo tuvo el singular mérito de promover la Constitución de Querétaro en 1917, sino que expuso en Matamoros, el 29 de noviembre de 1915, lo que acertadamente puede considerarse como la doctrina internacional de la Revolución Mexicana. Carranza manifestó entonces que: "Las ideas directrices de la política internacional son pocas, claras y sencillas. Se reducen a proclamar que todos los países son iguales y deben respetar mutua y escrupulosamente sus instituciones, sus leyes y su soberanía. Ningún país debe intervenir, en ninguna forma y por ningún motivo, en los asuntos interiores de otro. Y todos deben someterse estrictamente y sin excepciones al principio universal de *no intervención*. Ningún individuo debe pretender una

situación mejor que la de los ciudadanos del país a donde va a establecerse, ni hacer de su calidad de extranjero un título de protección y de privilegio." Y en seguida, ese mismo venerable estadista revolucionario agregaba: "De este conjunto de principios resulta modificado profundamente el concepto actual de la *diplomacia*. Ésta no debe servir para la protección de intereses de particulares, ni para poner al servicio de éstos la fuerza y la majestad de las naciones. Tampoco debe servir para ejercer presión sobre los gobiernos de países débiles, a fin de obtener modificaciones a las leyes que no convengan a los súbditos de los países poderosos. La diplomacia debe velar por los intereses generales de la civilización y por el establecimiento de la confraternidad universal." Con razón se dio a este trascendental pensamiento el nombre de "doctrina Carranza". Doctrina que la comunidad interamericana hizo suya, casi literalmente, por lo que toca al principio de *no intervención*, cuando fue suscrito, primero en Montevideo (1933) y finalmente en Buenos Aires (1936), el "Protocolo de no intervención" que es y debe seguir siendo la base jurídica fundamental de la convivencia interamericana. Doctrina también la de Carranza, que esboza los lineamientos de la diplomacia moderna, ya no limitada a la defensa de intereses nacionales, sino consagrada igualmente a la paz mundial y los intereses de la humanidad.

Representación diplomática por terceros Estados

Ningún presidente de México fue más celoso del respeto a la soberanía nacional, que el presidente Carranza. Con sagacidad, se opuso a que el gobierno de Washington, dentro del espíritu de su "doctrina Monroe", actuara como emisario o defensor de naciones *européas*. Esto se desprende del célebre caso del funcionario inglés Benton, ejecutado por las fuerzas villistas cuando la Revolución estaba en su período de incontrollable efervescencia.

En nota de 1º de marzo de 1914 el señor Lic. Isidro Fabela, por instrucciones de Carranza, se dirigió al cónsul *americano* Simpich pidiéndole que hiciera saber a su gobierno y

al embajador *inglés* que las reclamaciones y representaciones diplomáticas debían “ser hechas por los representantes autorizados por sus naciones respectivas y por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores”. Y añadía que México estaba en la mejor disposición de atender las representaciones que se formularan con motivo del caso Benton, “siempre que sean hechas por un representante de la *Gran Betaña*”. De ningún modo por el gobierno de Washington, ya que Benton era súbdito inglés.

El Lic. Luis Cabrera comenta, en *La herencia de Carranza*, que “era la primera vez que oficialmente se desconocía a Estados Unidos el derecho que pretendía tener de hacer representaciones a México, en nombre de otro país; facultad que Estados Unidos creía incluida en su doctrina Monroe, pero que Carranza no podía aprobar sin sentar el precedente de que México tuviera que tratar sus asuntos por conducto de una especie de comisionista internacional”.

El caso Benton fue, pues, la ocasión de reclamar para México el derecho de tratar directamente con cualquier gobierno extranjero, sin pasar por el gobierno de Washington.

La abusiva interpretación de la doctrina Monroe sufrió con esta declaración del presidente Carranza una oportuna y certera crítica.

Más adelante el México revolucionario se encargará de denunciar desde luego, no la noble finalidad del mensaje original del presidente Monroe, sino las arbitrarias interpretaciones que se le dieron posteriormente y, sobre todo, el inaceptable tinte netamente *imperialista* de los célebres corolarios que fueron pervirtiendo la doctrina Monroe hasta hacer de ella un instrumento de intervención que iba contra la soberanía y la independencia de los países latinoamericanos.

Intervención multilateral

Al presidente Carranza se debe también la oportuna denuncia de cualquier intervención, por amistoso que pudiese parecer su propósito, de un *grupo* de países en los asuntos internos de cualquier Estado.

El 28 de abril de 1914 los representantes diplomáticos de Argentina, Brasil y Chile (el "A.B.C."), se dirigieron al presidente Carranza, comunicándole que habían sido autorizados por sus respectivos gobiernos para ofrecer sus buenos oficios a las Partes interesadas en la solución pacífica y amistosa del conflicto entre México y Estados Unidos.

En base al ofrecimiento del "A.B.C." se realizaron precipitadamente conferencias en Niágara Falls a las cuales también fueron invitados por el "A.B.C." representantes del usurpador Huerta, asesino de Madero; lo que justificadamente motivó la inconformidad del presidente Carranza.

A mayor abundancia, una serie de iniciativas inconvenientes tomadas por los representantes del "A.B.C." convirtieron los supuestos buenos oficios en una verdadera mediación, que excedía la oferta inicial. Esto y la serie de propuestas de los "mediadores" motivó que Carranza, en su carácter de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y Encargado del Poder Ejecutivo, dirigiera una serie de comunicaciones en las cuales precisó conceptos sobre la improcedencia de cualquier tipo de intervención.

El 20 de junio de 1914 comunicó a los representantes del "A.B.C.": "Pretenden ustedes, señores, discutir nuestros asuntos internos, tales como cesación de hostilidades y movimientos militares entre el usurpador Huerta y el Ejército Constitucionalista; la cuestión agraria; la designación de Presidente provisional de esta República, y otras más. Ante esta pretensión ajena al objeto primordial de las conferencias, cumple a mí deber de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, declarar que se incurre en grave error al intentar resolver problemas de gran trascendencia para el pueblo mexicano, que sólo a los mexicanos corresponde resolver, por el indiscutible derecho de soberanía. Además señores, me permito, con la debida atención, expresarles que estos actos resultan no de buenos oficios, sino de mediación, de arbitraje y hasta de *intervención*, que nosotros no habríamos aceptado. Por estas causas estamos convencidos de que las Conferencias del Niágara no tendrán el resultado que de ellas esperábamos las Partes interesadas y las naciones extranjeras. En consecuen-

cia, si en las conferencias internacionales del Niágara se han tratado de cualquier manera asuntos interiores que sólo competen al Gobierno y a los ciudadanos de México, declaro formalmente mi inconformidad respecto de tales actos, deplorando que los Representantes de tres pueblos hermanos, seguramente celosos guardianes de su propia soberanía, sean los primeros en atacar, con su proceder, la independencia que un Estado libre y soberano tiene derecho de ejercitar y obligación de sostener."

Y, en otra nota dirigida al "A.B.C." por el señor Jesús Acuña, encargado del Despacho de Relaciones Exteriores, el gobierno del presidente Carranza agregaba:

"El Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la República, *no* puede consentir en que los asuntos interiores de la misma se traten por mediación, ni por iniciativa siquiera de ningún gobierno extranjero, puesto que todos tienen el deber ineludible de respetar las soberanías de las naciones.

"Y, como el aceptar la invitación que Sus Excelencias se han servido dirigirle para una Conferencia con los jefes de la acción rebelde, a fin de volver la paz a México, lesionaría de manera profunda la independencia de la República y sentaría el precedente de intromisión extranjera para resolver sus asuntos interiores, esta sola consideración basta a nuestro Gobierno para no permitir aquélla, en legítima defensa de la soberanía del pueblo mexicano y las demás naciones interamericanas."

Si la intervención de un Estado en los asuntos de otro es violación flagrante del fundamental principio de no intervención, también lo era, y lo sigue siendo para el México actual, la intervención de cualquier *grupo* de Estados.

Intervención de los organismos internacionales

La diplomacia revolucionaria de México, tanto en la ONU como en la OEA, ha velado siempre por preservar la integridad de los organismos internacionales, procurando evitar que, a guisa de *acción colectiva*, cualquier organismo internacio-

nal viole, de hecho, la soberanía y la independencia política de los Estados miembros. Los gobiernos de naciones poderosas no deben utilizar el organismo mundial (ONU) o el regional (OEA) para intervenir impunemente en otros Estados; aunque tanto por tradición como por la influencia económica y política que ejercen, los países fuertes con frecuencia pretendan revivir el mismo propósito intervencionista utilizando para ello a los organismos internacionales.

A este respecto, en el caso de Guatemala, se aprobó en la Conferencia de Caracas (1948) una resolución redactada en forma tal que autorizaba una clara intromisión en la vida pública de ese país hermano, por parte del Sistema Interamericano. En efecto, sin respetar en absoluto la independencia *política* de Guatemala, la OEA no sólo cerró los ojos y se cruzó de brazos ante la pública intervención de ciertos países americanos en Guatemala para derrocar el régimen del entonces presidente Arbenz, sino que por medio de esa "Resolución de Caracas", la OEA proclamó realmente el derecho de aplicar el Tratado de Río, ya no para acudir en ayuda de la víctima de una agresión (único propósito del Tratado de Río) sino para intervenir, hasta con fuerzas militares, en cualquier país de América cuya *ideología o régimen político* no sea del agrado de otras naciones de América. México se negó rotundamente a suscribir tan arbitraria resolución. Lo mismo hizo el gobierno argentino del entonces presidente Perón y el gobierno ecuatoriano del entonces presidente Velasco Ibarra.

Es que el Tratado de Río ("Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca", suscrito en la capital brasileña en 1947) es bien claro en este punto. Requiere concretamente en su artículo 6º —y como condición *sine qua non*— que, para aplicar el Tratado de Río, el auxilio a un país víctima de agresión o amenaza de agresión esté supeditado a que en el país que invoca ese tratado se haya visto positivamente afectada la integridad de su *territorio*, de su *soberanía* o de su *independencia política*. Además —y salvo en casos de sorpresivo ataque armado de un Estado americano contra otro— la aplicación del Tratado de Río la debe invocar el propio Estado

víctima de una agresión concreta; de ningún modo terceros Estados.

El Tratado de Río no debe, por ninguna maniobra diplomática, traducirse en instrumento arbitrario y abusivo de intereses nacionales. Las únicas intervenciones que contempla ese generoso tratado son las intervenciones reales; jamás las "intervenciones" de *ideas o ideologías* en la política local que, dentro de su absoluta soberanía, tienen todos los Estados el inalienable derecho de adoptar.

Los sujetos del derecho internacional son, para el Tratado de Río como para cualquier otro pacto, los *Estados* y nunca las *ideas*. De no ser así, la OEA con la bandera del Tratado de Río, o mismo de su Carta orgánica, se transformaría en abominable tribunal inquisitorial, cuya tenebrosa misión sería la de perseguir y castigar en nuestra América, como si se tratara de "herejías" medievales, a los pueblos que ejerciendo sus derechos de soberanía adoptaran cualquier tipo de ideología impopular a terceros.

La intervención es siempre un acto positivo y concreto. La comunidad americana, y sobre todo México, siempre la han condenado. Pero la intervención sigue siendo igualmente objetable y seguramente más peligrosa, si lleva la cómoda máscara de un organismo internacional.

Se ha sugerido, por ejemplo, que ante la repetición de golpes de Estado, la comunidad americana acuerde medidas "colectivas" tendientes a normalizar la situación política de países víctimas de tales atropellos; como si el principio de no intervención fuese acatado cuando la intervención, en vez de ser *unilateral*, se volviese *multilateral*.

México ha reiterado enfáticamente en el seno de los organismos internacionales y sus reuniones que el delito de intervención no deja de subsistir cuando lo cometen *varios* países en lugar de uno solo.

La única *acción colectiva* que, de acuerdo con el derecho internacional, reconocen los gobiernos que como el de México han suscrito la Carta de la ONU, la Carta de la OEA o el Tratado de Río, es la acción punitiva de los correspondientes organismos cuando ella se lleva a cabo en estricto

cumplimiento a las medidas de *seguridad colectiva* definidas con precisión en aquellos respetables instrumentos, cuya intachable finalidad es nada menos que la de mantener la paz internacional. Mas fuera de las situaciones concretas claramente definidas en los artículos 3, 6 y 9 del Tratado de Río —o sea, ataque armado, positiva violación del territorio, de la soberanía o de la independencia política de un *Estado* por otro *Estado* (y no por una *idea*) y un ataque directo de las fuerzas armadas de un país contra las de otro en donde quiera se encuentren— la intervención no deja de ser tal cuando, en abuso de la interpretación de los tratados, se ejecuta con bandera de organismos internacionales, ya sea la ONU o bien la OEA.

Doctrina Monroe

México nunca ha aceptado la doctrina Monroe que, en fin de cuentas, no es ni “doctrina” ni tampoco de Monroe.

No es doctrina, porque sólo constituye la declaración *unilateral* de un determinado gobierno; en este caso el gobierno de Washington. Tampoco es, propiamente, de Monroe puesto que la idea y en mucho el texto mismo de la llamada “doctrina” fue sugerido y sometido a principios de 1823 como proyecto de declaración *conjunta* de Inglaterra y Estados Unidos, por el canciller británico Canning, quien la transmitió al Secretario de Estado Adams en Washington por conducto del ministro Rush, acreditado por el gobierno norteamericano en Londres.

El interés de Inglaterra, al sugerir tan importante declaración, era bien claro: contrarrestar el poderío de la Santa Alianza —coalición de monarcas reaccionarios integrada por Austria, Rusia, Prusia, Francia y España— y evitar con ello la expansión colonial de los miembros de esa alianza. Si España, por ejemplo, pretendiese reconquistar sus colonias americanas, desistiría de tal propósito, en la sagaz opinión del canciller británico, frente a la oposición conjunta de Inglaterra y Estados Unidos. La sugerida declaración convenía, pues, tanto a Inglaterra como a Estados Unidos, igualmente

empeñados en debilitar o eliminar rivales dentro de sus respectivas zonas de influencia. Estados Unidos acogió con beneplácito la sugerencia de Inglaterra, sólo que con buen criterio *práctico* hizo de la sugestión británica una declaración *unilateral* del gobierno de Washington; y no, como lo esperaba Inglaterra, una declaración conjunta.

La doctrina Monroe finalmente enunciada se apoya, de cualquier modo, en *dos* premisas que son *correlativas* e *inseparables*: 1) Estados Unidos *no* se interesa en las situaciones políticas de Europa; 2) Estados Unidos, en cambio, vería con alarma cualquier intervención de Europa en el continente americano. Es indispensable recordar lo anterior porque, generalmente, al hablar de la doctrina Monroe se hace caso omiso de la conexión lógica entre sus *dos* partes: o sea, a Estados Unidos no le interesa lo que ocurre en Europa, pero Europa, a su vez, debe olvidarse de América.

La proposición inglesa halló excelente acogida en Estados Unidos. La política en boga en aquel momento —claramente auspiciada por Jorge Washington y por Thomas Jefferson— era una política de *aislamiento* total y permanente en los enredados asuntos de Europa. Y cuando el presidente Monroe consultó con el ex presidente Jefferson —como lo hizo con el ex presidente Madison— sobre la conveniencia de aprobar o rechazar la sugestión de Inglaterra, Jefferson contestó al presidente Monroe el 24 de octubre de 1823 —el mensaje de Monroe al Congreso, es leído el 2 de diciembre de 1823— con una célebre opinión en la cual, interpretando y apoyando lo que había de ser la esencia de la doctrina Monroe, Jefferson aclara: "*Norma primera* y fundamental de nuestra política debe ser el *no* enredarnos nunca en las situaciones de Europa. *Segunda norma* de nuestra política internacional debe ser el *no* permitir que Europa se mezcle en las cuestiones de América. América Norte y Sur tienen intereses distintos de los europeos y que le son netamente propios. Debería por lo tanto tener un sistema suyo totalmente desligado de Europa."

Vale decir, y ese es el aspecto de la doctrina Monroe menos conocido, pero no por ello el menos importante, si Amé-

rica proclama que *no* se mezclará en los asuntos políticos de Europa, Estados Unidos verá por su parte con desagrado que Europa se mezcle en los asuntos de América.

Ni Madison ni Jefferson parecen haber sugerido que, olvidándose de Inglaterra quien la había propuesto, la declaración fuese unilateral. El mérito de que la declaración propuesta se haya vuelto doctrina Monroe —y no declaración política de Inglaterra y Estados Unidos— se debe a la patriótica malicia del Secretario de Estado Adams, quien recomendó al presidente Monroe el carácter unilateral de lo que debía ser la “doctrina Monroe”.

Esa “doctrina” —criticada hábilmente por el propio presidente Porfirio Díaz y denunciada en forma oficial por el gobierno revolucionario de México cuando nuestro país ingresó a la primera Sociedad de Naciones —(1931)— fue muy pronto pervertida por una serie de conocidos corolarios que fueron integrándose a ella y la han desacreditado para siempre no sólo ante los pueblos de latinoamérica sino ante gobiernos extraños al continente americano. De esos corolarios que fueron abultando la “doctrina” original, mencionaremos aquí los enunciados por los presidentes Polk, Grant y Theodore Roosevelt y los introducidos por los Secretarios de Estado Clay, Bayard y Onley. Con tales “corolarios” todos los ingredientes del imperialismo —“intereses supremos”, “destino manifiesto”, “política del garrote”, “vigilante espera”, “diplomacia del dólar”, “proteccionismo” y hasta la “ocupación militar”— se fueron acomodando poco a poco dentro de la doctrina Monroe. Y con razón actualmente doctrina Monroe e imperialismo yanqui son vistos como sinónimos en la opinión pública del continente.

Para disimular fechorías, la doctrina Monroe y sus apéndices (los llamados corolarios) fueron invocados por el gobierno de Washington para vindicar nada menos que *sesenta* intervenciones verificadas durante un ciclo de *cincuenta años*, en media docena de países latinoamericanos. Con la doctrina Monroe el agresor vistió de policía y en todas aquellas violaciones de soberanía el gobierno de Washington manifestó que se veía forzado a intervenir en América Latina hasta en for-

ma "preventiva" para evitar eventuales intervenciones de *otros* continentes. Fue mencionada expresamente para cubrir desembarcos de marinería norteamericana, ocupación de territorios y establecimientos de gobiernos: en Cuba desde 1898 hasta 1903, luego de 1906 a 1909, otra vez en 1912 y, finalmente, de 1917 a 1922; en Santo Domingo, de 1916 a 1924; en Nicaragua de 1912 a 1933, prácticamente sin interrupción; y en Haití, de 1915 a 1934.

Y cuando ocurren positivas intervenciones de *otros* continentes, la célebre "doctrina" no salió a relucir. Verbigracia, cuando la intervención francesa en México (1861-67), la de Inglaterra en Venezuela (1895), o la intervención conjunta de Alemania, Inglaterra e Italia nuevamente en Venezuela (1902), y siete otras intervenciones de Francia, España, Alemania, Gran Bretaña perpetradas en Haití durante los años 1869-1887. Todo lo cual exhibe la inconsistencia y la falacia de tal "doctrina".

Ahora bien, si las connotaciones imperialistas de la doctrina Monroe no hubiesen bastado para enterrarla, las ultteriores "doctrinas" de Truman o Eisenhower le dieron el golpe de gracia.

La doctrina Truman proclamó en 1947 que la situación política de Grecia y de Turquía interesaba *directamente* a Estados Unidos. La doctrina Eisenhower, aprobada por el Congreso de Estados Unidos en 1957, extendió a otras zonas ese mismo interés y se atribuyó explícitamente el derecho de intervención militar no sólo a los Balcanes sino también a todos los países del Medio Oriente...

Ambas doctrinas (la de Truman y la de Eisenhower) y hechos concretos como el patrocinio e ingreso de Estados Unidos en organizaciones *extra-americanas* como la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (O.T.A.N. o N.A.T.O.) o la Organización del Tratado del Sudeste de Asia (S.E.A.T.O.) quebrantaron definitivamente la premisa básica de la doctrina Monroe que, para conseguir la *no* intervención de Europa en los asuntos de América, concedía concomitantemente la *no* intervención de América en los asuntos de Europa.

Finalmente, la supuesta protección que la doctrina Mon-

roe pretendía proporcionar a los países americanos ya no es necesaria puesto que tal protección se ha estructurado, legalizado y ampliado con la política de *seguridad colectiva* incorporada en la Carta de la ONU, la Carta de la OEA y el propio Tratado de Río.

Doctrina Estrada

El 27 de septiembre de 1930 el canciller Genaro Estrada enunció en los siguientes términos la doctrina que en la historia diplomática conserva su nombre aunque, como en el caso de la doctrina Monroe, más que doctrina ésta constituye también la simple expresión *unilateral* de una política de gobierno, en este caso, el de México:

“Después de un estudio muy atento sobre la material, el Gobierno de México ha transmitido instrucciones a sus Ministros o Encargados de Negocios en los países afectados por las recientes crisis 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 la situación de que sus asuntos interiores puedan ser calificados en cualquier sentido por otros gobiernos, quienes de hecho asumen una actitud de crítica al decir favorable o desfavorablemente sobre la capacidad legal de regímenes extranjeros. En consecuencia el Gobierno de México se limita a mantener o retirar, cuando lo crea procedente, a sus Agentes diplomáticos y a 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 substituir a sus gobiernos o autoridades. Naturalmente, en cuanto a las fórmulas habituales para acreditar y recibir Agentes y canjear cartas autógrafas de Jefes de Estado y Cancillerías, México continuará usando las mismas que hasta ahora, aceptadas por el derecho internacional y el derecho diplomático.”

La resolución xxxv de la IX Conferencia de Estados Ameri-

canos, efectuada en Bogotá (1948) por la cual se declara deseable la continuidad de relaciones diplomáticas en caso de gobiernos revolucionarios, y se condena el regateo político en materia de "reconocimiento" constituye un buen corolario de la doctrina Estrada, a la que proporciona una claridad de la que aparentemente carecía, como lo recalca el Lic. César Sepúlveda en su obra *Derecho internacional público*.

La *finalidad* que perseguía México, a través de su Secretario de Relaciones era evidente: acabar con la práctica del "reconocimiento" y evitar así que tal procedimiento se utilizara como abusivo instrumento de política nacional; especialmente cuando tales "reconocimientos" son manejados por naciones importantes para contrarrestar movimientos populares de orientación progresista en países más débiles.

La historia enseña que los pueblos han encontrado siempre la manera de expresar su voluntad política, ya sea mediante la elección o bien recurriendo a la violencia. Cuando un país ha logrado su madurez política el pueblo expresa libremente su voluntad. Participa en elecciones, seguro de que los resultados del sufragio serán respetados. Es éste el medio racional que emplea la democracia. En cambio, cuando un gobierno hace caso omiso de la democracia y priva a la población de los beneficios del procedimiento electoral, el pueblo recurre a la violencia y a la revolución. No le queda otro camino.

Desde que iniciaron su lucha por la independencia territorial de sus respectivas naciones, los Estados de América proclamaron al mismo tiempo el derecho de sus pueblos a determinar su forma de gobierno. Ese derecho conocido hoy como el principio de "autodeterminación" o "libre autodeterminación" es tan irrestricto como el derecho a la propia independencia. Y, para asegurar el respeto tanto a su soberanía como a la libre autodeterminación de sus pueblos, los Estados americanos suscribieron, y han defendido siempre con la mayor firmeza, la política de "no intervención" que constituye la base más estable de su convivencia. Es que, sin independencia política, o sea absoluta libertad en materia internacional, ningún Estado es completamente independiente.

Por otra parte, cuando por cualquier medio un limitado sector se apodera arbitrariamente del ejecutivo, el régimen que nace de ese golpe de Estado no puede exigir de la comunidad internacional el ser tratado como auténtico gobierno. En efecto, admitir explícita o implícitamente las usurpaciones de poder equivaldría a estimular delitos contra la democracia. Además, tal admisión sentaría un nefasto precedente. El no solidarizarse con semejantes golpes de Estado debe en cambio interpretarse como una clara y leal adhesión a la democracia y a su efectivo ejercicio. Nada en la doctrina Estrada se opone a este criterio.

Lo que sí comprobaron hechos lamentables es que los llamados "reconocimientos" sirvieron con frecuencia como instrumentos de intervención, directa o indirecta, en la política de otros países. Por ello, la doctrina Estrada acabó con el concepto mismo de "reconocimiento". Y denunció su intolerable práctica. En el fondo, cuando habló Genaro Estrada, la Cancillería de México se limitó a recalcar que el *derecho legación* —o sea la facultad de mantener o suspender relaciones diplomáticas— es un atributo inherente a la soberanía exterior de cualquier Estado y que ese legítimo atributo —el ejercicio del derecho de legación— nunca debe ser confundido con la práctica del "reconocimiento".

En efecto, tal cual lo establecen las normas del derecho internacional, los Estados quedan siempre en absoluta libertad de ejercer como lo entiendan su derecho de legación; de acuerdo con las circunstancias. Y eso no tiene nada que ver con el concepto de "reconocimiento" cuya aplicación el México revolucionario desconoció por completo.

No cabe, por otra parte, ni en el espíritu ni en la letra de la doctrina Estrada, el sostener que los gobiernos tengan la *obligación* de conservar automáticamente las relaciones diplomáticas existentes. Tan absurda interpretación de la doctrina Estrada, como sería la ineludible norma de mantener *siempre* relaciones diplomáticas con los países en los cuales fueron establecidas, no sólo *no* corresponde a la doctrina Estrada sino que acabaría con ese noble signo de la soberanía que es precisamente el derecho de legación.

Ahora bien, México es un fervoroso partidario de la democracia. Entre otras razones, porque la forma democrática de gobierno garantiza en su criterio el libre desarrollo de la personalidad humana y consolida la paz internacional.

México no podría, por tanto, conservar relaciones diplomáticas con ningún régimen que fuese producto de una intervención extranjera o que naciera de un simple cuartelazo. En éste como en otros casos México se reserva, eso sí, la facultad de ejercer su derecho de legación cuando y como mejor convenga a su interés nacional o a su posición internacional. Es decir, puede o no suspender relaciones diplomáticas, pero totalmente fuera de todo concepto de "reconocimiento".

Se desprende de la doctrina Estrada que, para atender cualquier situación como a las que acaban de ser aludidas, existe sólo un procedimiento correcto: el dejar a cada gobierno que ejerza libremente su derecho de legación. O sea que, en función de determinados acontecimientos, los gobiernos decidan individualmente y dentro de su soberanía si tienen o no interés en mantener o en suspender relaciones diplomáticas con cualquier Estado. Esto permite a todos los gobiernos acabar con la anacrónica práctica de "reconocimiento" y tomar decisiones que no violan el principio de no intervención, ni tampoco afectan la doctrina Estrada.

Sólo en esa forma, individual y soberana, serán respetadas las normas del derecho internacional en materia de relaciones diplomáticas.

Función social de la propiedad

La expropiación petrolera, llevada a cabo por México durante la administración del presidente Lázaro Cárdenas (1938) sacudió fuertemente el ambiente internacional. El hecho mismo de aquella sensacional expropiación sentó los siguientes precedentes:

- 1) Supremacía de la legislación *nacional*.
- 2) Transformación del tradicional concepto de propiedad que, de acuerdo con la Constitución revolucionaria de

México, debe ser considerado a la luz de su *función social*.

- 3) Retroactividad de la legislación adoptada en bien del *interés público*; interés éste que compete al Estado respectivo —y solamente a él— definir.
- 4) Estímulo de *nacionalización de los recursos naturales*, como primer paso hacia la nacionalización de otras actividades básicas, como por ejemplo la reciente mexicana de la industria eléctrica lograda durante la administración del presidente Adolfo López Mateos (1960).

Gobiernos extranjeros acusaron a México de violar —con la aplicación retroactiva de leyes revolucionarias— un principio de derecho universal. México sostuvo que la traba de la *no retroactividad* no podía invocarse cuando había de por medio el bienestar social. Como lo recalca el eminente jurista y diplomático revolucionario Fernando González Roa en su obra *Las cuestiones fundamentales de actualidad en México*, publicada por la Secretaría de Relaciones Exteriores en 1927: “El principio de la *no retroactividad* de la ley está, pues, basado en el *interés social* del pueblo que la adopta y no en el interés de otras sociedades ni en principios abstractos.”

Además, en aquel documento oficial, González Roa afirmaba: “El derecho, como reflejo de la vida, está sin cesar en movimiento. . . El bienestar y prosperidad de la sociedad mexicana requiere que cesen ciertas ventajas y se ponga fin a ciertos beneficios originados en hechos de épocas pasadas. . . Si el legislador se convence de que la continuación del orden establecido llega a ser perjudicial, aquellos mismos sentimientos le dictan el cambio y las luces de la ciencia deben crear su base.” Finalmente; “El hecho de que un Estado adopte principios más radicales que otros, interpretando o creyendo interpretar la voluntad de sus ciudadanos, no puede dar motivo para que otro país, más conservador, exija de aquél o el quietismo o la indemnización en gigantesca escala que haría prácticamente imposible llevar adelante ninguna reforma. . . ¿Cómo, si el legislador de un país es soberano, pueden los

actos de ese soberano ser limitados por otras naciones o controlados por fuerzas extrañas a la misma nación? . . . Los extranjeros pueden lamentar cuanto quieran la pérdida de una fortuna; no pueden con ello destruir la soberanía del país.”

Parecidas razones —en pro y en contra— se invocaron con motivo de la reforma agraria introducida por la Revolución Mexicana. Gobiernos extranjeros, primero atacaron y luego aceptaron la división de los latifundios, la reivindicación de las tierras usurpadas, o sea la restitución de los ejidos, y la creación de la propiedad comunal.

La Revolución Mexicana con su finalidad social y su independencia de criterio internacional confirmó la tendencia histórica de supeditar lo individual a lo colectivo, los intereses privados al bienestar común.

Los derechos de propiedad privada nunca han podido en el pasado ni podrán mañana detener el progreso social y económico de la colectividad nacional. Esa tesis la sostuvo con éxito la Revolución Mexicana dentro de sus fronteras y, a través de su diplomacia, fuera de ellas.

Solución pacífica de los conflictos

Seguro de la legalidad de su actuación internacional, el México revolucionario ha sostenido que *no* existe controversia ni conflicto entre Estados que *no* pueda ser resuelto por medios pacíficos. Correlativamente, su diplomacia siempre ha ganado validez jurídica a los actos de fuerza; ya que, como a sugestión de México lo recoge la Carta de la OEA en su artículo 5º, inciso e): “Los Estados Americanos condenan la guerra de agresión: *la victoria no da derechos.*”

En la Conferencia sobre la Consolidación de la Paz, de Buenos Aires (1936), el “Código de la Paz”, propuesto por México en la Conferencia de Montevideo (1933), fue aprovechado en varios de sus capítulos —como señala el Lic. Ernesto Enriquez en su contribución a la obra *México en la IX Conferencia Internacional Americana*, editado por la secretaría de Relaciones Exteriores en 1948— para la elaboración de las convenciones sobre: mantenimiento, afianzamiento y resta-

blecimiento de la paz; de prevención de controversias; sobre buenos oficios y mediación; para coordinar, ampliar y asegurar el cumplimiento de los tratados existentes, y de no intervención.

Asimismo el Tratado Internacional de Soluciones Pacíficas ("Pacto de Bogotá", no la Carta del mismo nombre), suscrito en la IX Conferencia Internacional Americana en mayo de 1948, puede considerarse como creación *mexicana*. En ese importantísimo tratado que hasta la fecha sólo países centroamericanos, del Caribe y México han ratificado, "las Partes Contratantes reconocen la obligación de resolver las controversias internacionales por los procedimientos pacíficos regionales antes de llevarlos al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas". Este pacto, el más perfecto en su género jamás elaborado por una comunidad internacional, define los procedimientos pacíficos a que se comprometen los signatarios para resolver cualquier controversia surgida entre ellos: buenos oficios, mediación, investigación, conciliación, Corte Internacional de Justicia y, en última instancia, el arbitraje. Es tan drástico el mecanismo de solución pacífica consignado en el Pacto de Bogotá, que, por supuestos motivos de soberanía, los países en verdad renuentes a desistir de su fuerza no se han todavía resignado a suscribirlo. Más aún, pretendieron en 1955 revisar el pacto para dejar abierta la puerta a su incumplimiento, invocando excepciones de "soberanía" para excluir de toda solución pacífica aquellas controversias que, a juicio, no quisieran someter a procedimientos de arreglo pacífico. A ese respecto, México propuso —y así lo contiene el Pacto de Bogotá— que cuando existiese alguna duda respecto a cuestiones de soberanía, la divergencia se sometiera a la Corte Internacional de Justicia para que ella opinara sobre si estaba o no justificada la invocación de soberanía.

De cualquier modo, gracias a la firme posición de México en el seno del Consejo de la Organización de Estados Americanos, éste rechazó la maniobra de revisión que, de haber prosperado, habría desvirtuado totalmente la alta finalidad del pacto.

No se debe a simple coincidencia el que el México revolu-

cionario, en su actividad internacional, haya insistido sistemáticamente en la estructuración legal de las relaciones públicas entre Estados. La ley es la mejor protección del débil. En última instancia, el fuerte puede y sabe protegerse solo. Para el fuerte la ley es hasta un estorbo que le prohíbe obrar como él lo quiera cuando se trata de sus intereses económicos o políticos. El débil, haciendo buena la ley, encuentra en ella su única defensa y el estricto acatamiento a las normas legales le permite vivir con tranquilidad. Cuando los débiles ignoran esto o, por su conducta, debilitan la fuerza de la ley, hacen sin saberlo el juego de los fuertes. El México revolucionario nunca cometió ese grave error y siempre tuvo fe en la eficacia del derecho.

Respeto a las decisiones arbitrales

La fe de México en la solución pacífica de los conflictos se ha visto plenamente respaldada por el reciente caso de El Chamizal.

Desde el 19 de julio de 1907 el señor Enrique C. Creel, embajador de México en Washington, propuso al gobierno de Estados Unidos un arbitraje "definitivo e inapelable" para que el gobierno de Washington y el de México resolvieran su enojosa controversia respecto a su jurisdicción sobre los terrenos situados a los lados del río Bravo. Las negociaciones correspondientes culminaron con la firma de la "Convención de Arbitraje para el Caso del Chamizal" suscrita en la ciudad de Washington el 24 de junio de 1910; convención que, en su artículo 8º, estipulaba: "Si el laudo arbitral de que se trata fuere favorable a México, su cumplimiento se llevará a efecto dentro del plazo improrrogable de dos años, que se contarán a partir de la fecha en que aquél se pronuncie." México y Estados Unidos convinieron más tarde en que el árbitro fuese el señor Eugène Lafleur, ilustre jurista de Canadá cuyo laudo, enteramente favorable a la posición mexicana, fue dado a conocer el 15 de junio de 1911.

Desde aquel entonces hasta el 18 de julio de 1963 los gobiernos de la Revolución insistieron tenazmente en que el

laudo del árbitro Lafleur fuese acatado por el gobierno de Washington. En esa fecha memorable para México (18 de julio de 1963) el presidente López Mateos anunció a su país desde el salón de embajadores del Palacio Nacional: "Esperamos serenamente más de medio siglo a que se nos hiciera justicia, con la seguridad de quien tiene el derecho de su parte. Ésta ha venido al fin, por la recta voluntad de I señor presidente Kennedy, quien en esta ocasión especialmente ha comprobado ser tan destacado estadista respetuoso del derecho como buen amigo de México. Sólo un año ha transcurrido desde que conjuntamente el Primer Mandatario de los Estados Unidos y yo, hicimos pública nuestra decisión de dar una solución completa y definitiva al problema de El Chamizal."

El presidente López Mateos, al terminar ese breve e histórico mensaje afirmaba: "Juárez, que nos enseñó la tenacidad en el Derecho obtiene, a un siglo de distancia, respuesta favorable a su patriótica reclamación. No me resta sino congratularme con ustedes por esta victoria del derecho y la razón, fundamentos constantes de nuestra política exterior." Incuestionablemente el presidente López Mateos tenía razón de manifestar su júbilo en esa histórica ocasión. A mayor abundamiento cuando México, en el caso de la isla de Clipperton, supo respetar un fallo semejante aunque contrario esa vez a su interés nacional.

La isla de Clipperton, en el océano Pacífico, está situada a 1 078 kilómetros al suroeste de la República Mexicana. Sólo abarca una superficie de 3 218 km.² Fue descubierta por navegantes españoles y a principios del siglo XVIII estableció en ella su base el pirata inglés John Clipperton. En 1856 la reclamó el gobierno de Estados Unidos, pero nunca los norteamericanos la ocuparon efectivamente. En cambio Francia reclamó la propiedad de la isla de Clipperton en 1858 y tomó posesión de ella para que un industrial de nacionalidad francesa explotara el guano que constituye, independientemente del valor estratégico de la isla (situada a 2 900 kilómetros al oeste del Canal de Panamá), la única riqueza de la misma. Como no tenía habitante alguno, México la ocupó en 1907 y tomó posesión de ella en nombre del país. Francia protestó,

y la controversia pasó a la Corte Internacional de La Haya. El arbitraje del rey de Italia, Víctor Emmanuel III, culminó en 1931 con un fallo favorable a Francia y adverso a México. Dos años después de las indispensables y complejas negociaciones en esta clase de asuntos, México dejó a Francia en libertad de tomar posesión de la isla; cosa que el Gobierno francés efectuó sin demora.

Habiendo cumplido con el laudo adverso de Clipperton, México tuvo la satisfacción de ver que en otro laudo (el de El Chamizal) un gobierno poderoso como Estados Unidos, bajo la presidencia del señor John F. Kennedy, cumplía a su vez con la decisión arbitral que daba razón a México.

Para exigir el respeto a la ley, quien invoca ese respeto debe estar calificado por su conducta para merecerlo. El México revolucionario, con su recta conducta, demostró que el apotegma de Juárez, "el respeto al derecho ajeno es la paz", tenía sentido práctico y no sólo valor jurídico.

Derechos del hombre

La Revolución Mexicana fue substancialmente, como todo movimiento social, una lucha reivindicadora de los derechos del hombre, a más de proclamar las garantías sociales que constituyen precisamente la mejor defensa de los derechos del hombre dentro de la sociedad. La Revolución de México anheló así el consagrar la dignidad del mexicano como ser humano. No es sorprendente, por lo tanto, que durante medio siglo de diplomacia *revolucionaria* México haya luchado sin descanso por el respeto a los derechos humanos.

Al aprobarse en Bogotá (1948) la "Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre" y la "Carta de Garantías Sociales", la diplomacia mexicana dejó oír claramente su voz. Ninguna cancillería del continente contribuyó, con más firmeza y brillantez que la mexicana, en la redacción del primero de esos documentos: la "Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre". Al actuar en esa forma, México no hizo sino llevar al plano internacional los postulados de su política revolucionaria.

La dificultad consistía y sigue consistiendo en la aparente antinomia entre el principio de no intervención y el deseo solemnemente proclamado por todos los gobiernos en documentos internacionales aprobados tanto en el organismo mundial como en el regional, de respetar el principio de no intervención y estimular y *proteger* el efectivo ejercicio de los derechos humanos.

Para los revolucionarios mexicanos hablar de derechos humanos y de democracia era lo mismo. La democracia es el único régimen adecuado para garantizar tales derechos; siempre que la democracia, en vez de limitarse a mencionarlos en textos constitucionales, no sólo los publique oficialmente sino que se comprometa en velar siempre por su respeto a fin de que tan bellas palabras se tornen realidad.

En efecto, no olvidemos que *todas* las constituciones de América formulan elevados principios democráticos, inclusive las constituciones de países latinoamericanos que continúan sometidos a dictaduras militares. Sin embargo, lo repetimos, democracia y derechos humanos, y ésta ha sido siempre la tesis del México revolucionario, son inseparables. De no ser así, no tendría ningún sentido el invocar oficialmente la democracia en países donde no se respeta los derechos del hombre; entre ellos, y en primer término, la libertad de pensamiento y su corolario, la libertad de expresión.

Desde luego, los derechos del hombre dentro de la sociedad civilizada comprenden el derecho al *sufragio efectivo* y la obligación, por parte de los gobiernos, de respetar el resultado de ese sufragio nacional y libre, cualquiera que sea el resultado de la correspondiente elección. Este mecanismo electoral no sólo garantiza uno de los más importantes derechos del hombre, sino que es visto por todos los teóricos de la política como la condición *sine qua non* y, en mucho, la razón de ser todo régimen democrático. El sufragio efectivo desempeña tan notable papel en la ideología revolucionaria de México que, por obligación administrativa, las palabras *sufragio efectivo* deben figurar en México al calce de toda comunicación oficial.

Finalmente, y esto lo registra la "Declaración de México"

(Conferencia de Chapultepec, 1945), cuyo texto fue elaborado por la cancillería mexicana, el hombre americano "no concibe vivir sin libertad, pero tampoco concibe vivir sin justicia".

El propósito de la democracia es, pues, conciliar dos factores: la libertad individual y la justicia social.

Libertad *sin* justicia es anarquía. Justicia *sin* libertad es dictadura.

México, a través de su diplomacia revolucionaria, ha mantenido leal y consistentemente que tan indispensable conciliación del interés individual con el interés colectivo es posible sin recurso a la violencia y que, en esa conciliación básica entre el bienestar de la persona y el de la comunidad, radica, precisa y concretamente la fe los pueblos en el ideal democrático por la cual México luchó con los brazos de su Revolución.

Si determinado tipo de democracia no logra esa conciliación habrá fracasado, y los pueblos sabrán encontrar otro camino. México, el de la Revolución y el contemporáneo, está convencido de que su democracia logrará finalmente esa conciliación de intereses individuales y colectivos que son para él la esencia de toda democracia bien entendida.

Independencia diplomática

La política internacional de la Revolución Mexicana podría resumirse en dos palabras: *independencia diplomática*.

En 1810 México proclamó su *independencia territorial*. En 1857 la Reforma dio al gobierno de México su *independencia civil*. Esto es, el movimiento encabezado por Hidalgo dio a los mexicanos su territorio, el de Juárez aseguró para los mexicanos la autoridad incontestable de su gobierno civil.

En 1910 Madero, apóstol y mártir de la democracia mexicana, inició la revolución que habría de abrir las puertas de México a su *independencia económica*, gracias sobre todo a la reforma agraria y la expropiación del petróleo.

Mas, durante estas tres etapas previas, se iba configurando paulatinamente otro aspecto de independencia nacional sin el cual la independencia territorial, la independencia civil y la

independencia económica resultan insuficientes. Faltaban robustecer la *independencia diplomática*. Esta última culminó notoriamente en la sabia política exterior seguida por el presidente López Mateos.

Los casos de España y de Cuba son buenos ejemplos. En el primero, México ha reafirmado y lo ha ratificado el señor Lic. Gustavo Díaz Ordaz, candidato del PRI a la Presidencia de la República (para el periodo 1964-1970) e idóneo intérprete del pensamiento revolucionario de México— que la diplomacia de México nunca podrá tener relaciones oficiales con el llamado gobierno de Franco, producto directo de una intervención militar en la República Española. En efecto, el atropello contra la República Española se cometió ostensiblemente y con lujo de propaganda. Los contingentes de la Alemania de Hitler y de la Italia de Mussolini tuvieron la impudencia de intervenir *uniformados*, para salvar a Franco y destruir por la fuerza militar a la joven y democrática República que había llegado al poder en elecciones libres y ejemplares efectuadas nada menos que durante la propia monarquía española. Para colmo, y como lo exhibió la delegación mexicana en la Primera Conferencia de las Naciones Unidas, en San Francisco (1945), el gobierno de Mussolini reclamó a Franco el pago en dinero de los diversos y detallados gastos originados por la intervención militar de las legiones fascistas.

En el caso de Cuba, la diplomacia revolucionaria de México, defensora como ninguna de los principios tanto de no intervención como de "Autodeterminación de los Puestos" en la elección del gobierno que ellos y sólo ellos estimen adecuado a su interés nacional, llevó a México a seguir manteniendo relaciones diplomáticas con el gobierno de Fidel Castro.

Seguramente, la Historia registrará la *independencia diplomática* obtenida por la revolución como uno de los rasgos esenciales del gran movimiento social mexicano.

Nunca sobra el repetir que, aunque un país tenga *territorio propio, gobierno civil y economía autónoma*, si no es dueño también de su *política exterior* ese país no podrá actuar como un Estado enteramente libre y soberano.

Tan altísimo objetivo —la *independencia diplomática*— es galardón de la Revolución Mexicana y del Primer Mandatario Adolfo López Mateos quien, consolidando definitivamente la independencia diplomática de México, supo llevar, además, con dignidad y brillo la presencia del México nuevo a todos los rinciones del mundo.

México ha alcanzado así, gracias a su Revolución y a su excelente diplomacia, un envidiable grado de madurez y estabilidad que asombra a la comunidad internacional. Su voz es escuchada hoy con atención. Sus decisiones son respetadas, cualquiera que sea el criterio de los gobiernos que las analicen.

Es que la voz ya madura del México revolucionario ha sabido alzarse consistentemente en defensa de lo que constituye el anhelo de la humanidad: la paz universal.