

Antecedentes históricos del artículo 89 constitucional

Patricia GALEANA

Introducción

México es de los pocos países del mundo que ha incluido en su Constitución los lineamientos de su política exterior. Por decreto publicado en el *Diario Oficial*, el 11 de mayo de 1988, fue reformada la fracción X del artículo 89, dedicado a las facultades y obligaciones del presidente de la República, al especificar las facultades del ejecutivo en materia de política internacional. Esta reforma tiene hondas raíces históricas. Veamos cuáles son:

El tiempo eje de México

La época de la Reforma, la Intervención francesa y el Segundo Imperio, llamada la gran década nacional, constituye el tiempo eje de la historia de México. Fue entonces cuando se consolidó su Estado nacional y se definió su ser republicano y laico. La generación que llevó a cabo estos hechos, se había fraguado en la lucha por la construcción del Estado mexicano; en el debate entre el régimen monárquico y el republicano, entre federalismo y centralismo, entre el liberalismo y el conservadurismo. Había vivido las veleidades del caudillo militar sin ideología, Antonio López de Santa Anna; y sufrió el trauma de la historia de México: la pérdida de más de la mitad del territorio nacional.

En aquellos años definitorios, en que la diplomacia y la política mexicanas fluctuaban entre la claudicación y el heroísmo, nuestro país tuvo hombres de gran talla moral e intelectual como Benito Juárez, Melchor Ocampo, Matías Romero y Jesús Terán, que pusieron su inteligencia y su vida al servicio de la causa de México.

Las luchas políticas internas, la bancarrota del erario y las invasiones extranjeras habían puesto en grave riesgo la independencia nacional. A la guerra civil siguió la ocupación francesa. La República parecía desvanecerse, el cuerpo de su gobierno se había reducido a su mínima expresión. La nación podía perderse, el país pudo haberse convertido en un protectorado francés o en uno estadounidense.

El gobierno liberal, encabezado por Juárez de 1858 a 1872, vivió durante una década en estado de excepción; tres años por la guerra civil más sangrienta desde la

consumación de la independencia, y después por la guerra contra la intervención extranjera durante un lustro. Al triunfo de la República, tampoco hubo un solo año de paz, gavillas conservadoras todavía pensaron en derrocar a la República en 1868.¹ Después, la lucha por la sucesión presidencial motivó también rebeliones armadas. Primero por los partidarios de Jesús González Ortega y después de Porfirio Díaz. Durante todo este periodo se gestó la Doctrina Juárez, antecedente del artículo 89 constitucional. Veamos cómo surgen los principios que contiene.

Al escindirse el país en dos gobiernos ante la guerra civil contra la constitución liberal de 1857, todos los países que tenían relaciones con México, siguieron la práctica diplomática común de reconocer al gobierno *de facto* establecido en la capital, por lo que reconocieron al gobierno conservador, establecido en la ciudad de México. El gobierno liberal establecido en Veracruz no existía para la comunidad internacional.

El gobierno juarista instruyó a su representante en Estados Unidos, José María Mata, para obtener el reconocimiento sin perder la integridad del territorio nacional, no vender ni enajenar parte alguna del país, ni “mezclar la nueva deuda con ninguna de las que ya se tiene y no ofrecer términos de pago que superen el ingreso de las rentas”.²

Entre las filas liberales había el temor fundado de que a la guerra civil se sumara una guerra con el exterior. En un mensaje dirigido a la nación en octubre de 1858, Juárez alertaba sobre tal posibilidad, por lo que México debía “prepararse para rechazar toda agresión”.³ No obstante, sabía que no tenía recursos y que era mejor evitar cualquier confrontación extranjera.

En mayo de 1859, Santos Degollado interceptó un correo de Gutiérrez de Estrada en que anunciaba que iba avanzando el proyecto de intervención. En septiembre de 1859, Andrés Oseguera confirmó desde París, “José María Gutiérrez Estrada y el padre Francisco Miranda han aprovechado su relación con Clemente de Metternich⁴ para hacerse escuchar por Napoleón, y que no será un Borbón a quien se traerá a México, sino un Habsburgo para desinteresar a Austria en Toscana y Módena”. Oseguera conminó al gobierno liberal a parar tal proyecto haciendo valer la Doctrina Monroe.⁵

Las relaciones del gobierno de Juárez con el de Estados Unidos estuvieron sujetas a la más terrible crisis de la historia mexicana. En el momento más cruento de la guerra civil, el gobierno de James Buchanan quiso sacar el mayor provecho posible de la situación. Ocampo, hombre de confianza del presidente, logró obtener el reconoci-

¹ José Sánchez Navarro, Archivo de Casa, Corte y Estado de Viena, en el CEHM (CARSO).

² Guillermo Prieto señala a José María Mata las condiciones en que debe negociar el préstamo, 2 de marzo de 1858, en AHSREM, expediente H/110 (73-0) “858-59” /1 ff 14.

³ “Manifiesto de Juárez a los mexicanos”, en Ángel Pola, *Miscelánea*. México, Biblioteca Reformista, 1906, vol. VIII, pp. 78 y ss.

⁴ Hijo del famoso canciller austriaco, representante de su gobierno ante Francia. Patricia Galeana, *El Tratado McLane-Ocampo y la Comunicación interoceánica y el Libre Comercio*. México, CISAN/Porrúa, 2005, 497 pp.

⁵ Carta de Oseguera a Mata, París, 11 de septiembre, 1859, en Jorge L. Tamayo, *Benito Juárez, documentos, discursos y correspondencia*. México, Libros de México, vol. 2, p. 575.

miento de Estados Unidos y después persuadió al representante estadounidense de la imposibilidad del gobierno de vender un solo milímetro del territorio nacional, ya que justamente habían derrocado a Santa Anna por haber vendido La Mesilla.

Melchor Ocampo, el canciller del gobierno de Juárez, se había pasado dando largas al enviado de Estados Unidos, Robert McLane, durante ocho meses de difíciles negociaciones. Ante la confirmación del acuerdo entre los monarquistas mexicanos y Napoleón III, el texto final del Tratado McLane-Ocampo se elaboró en Washington entre el propio representante de Estados Unidos en México y José María Mata, representante del gobierno liberal en Estados Unidos. Si bien este último, nunca tuvo autorización oficial para negociarlo.

Finalmente se logró cambiar un tratado de venta territorial, que era lo que exigía Estados Unidos, a cambio del reconocimiento, por un tratado de tránsito comercial que estaba comprometido desde el Tratado de La Mesilla,⁶ y una alianza militar en la convención adjunta, para enfrentar a la intervención francesa.

Posteriormente, en 1860, cuando Estados Unidos solicitó que se ampliara el plazo de ratificación para que se volviera a discutir el Tratado McLane-Ocampo en el Senado de aquel país, Juárez no aceptó, no obstante que la mayoría de sus ministros estuvo por la ampliación, por considerar que sin tratado no habría los recursos indispensables para sobrevivir ante una intervención extranjera.⁷

En la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso de la Unión, el 15 de abril de 1862, ante el inminente avance del ejército francés, Juárez llamó a defender a la patria, recordó que “las naciones tienen que luchar hasta salvarse o sucumbir cuando se intenta ponerlas fuera de la ley común y arrancarles el derecho de existir por sí mismas y de regirse por voluntad propia”.⁸ El presidente añadió su deseo de que “el triunfo de México [sirviera] para asegurar la independencia y respetabilidad de las repúblicas hermanas”.⁹

El gobierno de la República hizo esfuerzos extraordinarios para frenar al imperialismo francés. El 3 de noviembre de 1863, el presidente Juárez nombró a Jesús Terán

⁶ El Tratado de La Mesilla expresa en su artículo 80: “Habiendo autorizado el Gobierno [...] la pronta construcción de un camino de madera y de un ferrocarril en el istmo de Tehuantepec, para asegurar de una manera estable los beneficios de dicha vía de comunicación para las personas y mercancías de los ciudadanos de México y de los Estados Unidos, se estipula que ninguno de los Gobiernos pondrá obstáculo alguno al tránsito de personas y mercancías de ambas naciones y que en ningún tiempo se impondrán cargas por el tránsito de personas y propiedades de ciudadanos de los Estados Unidos mayores que las que se impongan a las personas y propiedades de otras naciones extranjeras ni ningún interés en dicha vía de comunicación o en sus productos se transfiera a un Gobierno extranjero”.

⁷ En 1860, cuando la situación militar había cambiado en México, Juárez “corrigió grandemente la falta que había cometido en momentos verdaderamente difíciles y rechazó el Tratado McLane-Ocampo, que se proponía de nuevo para su aprobación”, según afirmación de Juan Antonio de la Fuente, “quien siempre se opuso al mismo”, en *Archivo Matías Romero*, folio 159.

⁸ Cf. Discurso de Benito Juárez, 15 de abril de 1862, en J. L. Tamayo, *op. cit.*, vol. 6, cap. I, p. 105.

⁹ Discurso de Juárez, pronunciado el 31 de mayo de 1862, al cerrar las sesiones ordinarias del congreso, en J. L. Tamayo, *op. cit.*, vol. 6, cap. LVII, p. 100.

enviado extraordinario y ministro plenipotenciario ante los gobiernos de España e Inglaterra. Además de mejorar las relaciones con estos países, su misión era conjurar el advenimiento de la Intervención francesa y del Segundo Imperio.

El reconocimiento de la legitimidad del gobierno constitucional por los gobiernos del viejo continente habría obstaculizando la intervención francesa. De ahí la importancia de la delicada tarea diplomática de Jesús Terán frente a los gobiernos europeos.

El ministro Terán era hombre de experiencia política. Abogado de formación, fue gobernador de Aguascalientes y ministro de Gobernación en el gobierno de Ignacio Comonfort. Con Juárez había estado encargado del despacho en Relaciones y ocupó la Secretaría de Justicia.

Aunque fue designado oficialmente representante de México, en algunos casos Terán actuó como particular, ya que tenía que cumplir una misión confidencial. Con discreción había logrado concertar una entrevista con Maximiliano, antes de que éste aceptara la Corona de México. En ella le hizo ver el error que cometería viniendo a gobernar un país que tenía autoridades legales establecidas.

Terán informó al presidente Juárez sobre su entrevista con el archiduque austriaco, refiriendo que en ella le había dado una visión pormenorizada de la verdadera situación de México.¹⁰

Una vez que el archiduque se ciñó la Corona de México, Terán no desmayó en su esfuerzo y dedicó el resto de su vida a la defensa de la causa republicana. Desde Florencia en abril 20 de 1865, Jesús Terán propuso al gobierno de Juárez cambiar los lineamientos de la futura política exterior de México:

El triunfo que el gobierno obtenga sobre las fuerzas extranjeras que han invadido a México, es a mi ver la ocasión más oportuna y quizá la única que puede presentársele para modificar los antiguos tratados con los gabinetes europeos, que tanto han perjudicado a la nación. [...] Como, por otra parte, ellas han desconocido al gobierno nacional cuando el derecho de gentes no las autorizaba para ello, creo que aquél está en su derecho dando por terminados los tratados antiguos.

Mi opinión, en consecuencia, es que el gobierno se abstenga de toda relación con las potencias europeas, limitándose a cumplir lo mejor que le sea posible los compromisos pecuniarios que están pendientes; esperar a que ellas reclamen la observancia de los antiguos tratados y manifestarles entonces que habiéndolos dado ellas mismas por terminados, México no entrará con ellas en relaciones

¹⁰ “En mi conversación procuré dar una idea del estado pasado y presente del país que, en general, no se tiene en Europa, para deducir de ahí la imposibilidad de sostener un trono en México, Al efecto le expliqué la naturaleza, fin e historia de nuestra revolución, las dificultades generales para gobernar hoy en México y las particulares que al archiduque se han de presentar tanto dentro como fuera de la nación. Le hice ver lo odioso de un gobierno impuesto por un enemigo extranjero, injusto y pérfido y le demostré que su elección por los notables y las actas posteriores no han sido más que mentiras, farsas de que sólo debe inferirse que la opinión pública rechaza cuanto se ha hecho para la monarquía. Concluí por aconsejarle la renuncia” (cf. J. L. Tamayo, *op. cit.*, vol. 8, p. 845).

diplomáticas sino mediante otros nuevos, prometiendo entretanto una estricta observancia de las leyes y del derecho de gentes con los extranjeros.¹¹

El canciller Sebastián Lerdo de Tejada contestó la comunicación de Terán manifestándole que compartía su opinión. Al triunfo de la República se pusieron en práctica las sugerencias de Terán, llevando a cabo una política exterior independiente y digna.¹²

Desde Paso del Norte, en junio de 1866, Juárez hizo suya la propuesta de Terán: “debemos consolarnos con el porvenir, para mí casi próximo y seguro, de que después de la presente guerra, las repúblicas americanas, no hablo de la de Washington, al menos la de México, quedarán absolutamente libres del triple yugo de la religión de Estado, clases privilegiadas y tratados onerosos con las potencias europeas. El reconocimiento de éstas al emperador Maximiliano ha roto los pactos con que nos redujeron a un pupilaje”.¹³

La defensa del principio de no intervención se convirtió en la base de la política exterior juarista. Al triunfo de la República, en agosto de 1867, Juárez señaló que: “[...] Los principios justos del derecho internacional [...] sostienen el principio de no intervención como una de las primeras obligaciones de los gobiernos, en el respeto debido a la libertad de los pueblos y a los derechos de las naciones”.¹⁴

Después de la muerte de Maximiliano, el país vivió aislado del mundo europeo. Los países del viejo continente no reconocieron al gobierno de la República y éste tampoco buscó dicho reconocimiento. La nueva política mexicana en materia de relaciones internacionales estableció la insubsistencia de los tratados y convenciones firmados con los países intervencionistas, así como con los que apoyaron al Imperio. Era un acto de soberanía; México demandaba el respeto de la comunidad internacional como país independiente.

La política de dignidad aplicada por Juárez y su canciller Lerdo de Tejada, fue una respuesta a las agresiones sufridas. Se retomó la propuesta de Terán, quien había acon-

¹¹ Visto ya lo que cuesta a una nación europea una guerra contra México, debemos estar seguros de que ninguna nos la hará, sino por motivos muy poderosos en que se interesara su conservación. Cf. “Libro de minutas de don Jesús Terán”, en J. L. Tamayo, *op. cit.*, vol. 10, p. 29.

¹² Con gran ahínco se dedicó don Jesús Terán a desmentir las falsas noticias que se publicaban en los periódicos europeos sobre la situación en México.

La prensa extranjera aseguraba que el gobierno republicano o estaba en vías de extinguirse o ya había desaparecido, y que el emperador se encontraba en México de una manera pacífica. Las cartas que enviaba Terán a los periódicos no tenían el efecto que se proponía; o llegaban tarde o era incomprensibles, aunque algunas veces lograron influir en la opinión pública de Londres y de Madrid.

No obstante los continuos intentos de Jesús Terán para ser aceptado o recibido por los gobiernos de Inglaterra y España, no consiguió su cometido. Estos gobiernos habían reconocido la administración imperial. Agobiado por el trabajo en Europa y las enfermedades, murió el 25 de abril de 1866 en la ciudad de París.

¹³ “Carta de Juárez a Pedro Santacilia, El Paso, 1 de junio de 1866”, en J. L. Tamayo, *op. cit.*, vol. 11, cap. CLXXXI, p. 11.

¹⁴ “Contestación del presidente de la República al discurso que Marcos Otterbourg pronunció al presentar sus credenciales como enviado extraordinario y ministro plenipotenciario de Estados Unidos en México, 19 de agosto de 1867”, en J. L. Tamayo, *op. cit.*, vol. 12, cap. CCXXVIII, p. 19.

sejado desconocer todos los tratados ruinosos que México había tenido que firmar a cambio del reconocimiento. Precisamente los países con los que más tratados se habían firmado fueron los agresores.

Al abrirse las sesiones del primer periodo del Cuarto Congreso de la Unión, el 8 de diciembre de 1867, el presidente marcó los lineamientos que iba a seguir en política exterior, dando continuidad a la línea iniciada en 1861, e hizo un reconocimiento a la solidaridad brindada por las naciones americanas:

El intento de intervención monárquica europea hizo que México conserve buenas relaciones de amistad sólo con las Repúblicas Americanas, por la identidad de los mismos principios e instituciones democráticas. Durante nuestra lucha, aquellas Repúblicas demostraron sus simpatías por la causa de la independencia y de la libertad de México.¹⁵

Hizo mención especial a los países latinoamericanos: “Los pueblos y los gobiernos de algunas de las repúblicas sudamericanas hicieron demostraciones especiales por los defensores de la causa de México y por su gobierno. Recientemente ha venido un enviado de Bolivia, en misión especial, para presentar a la República cordiales felicitaciones por su triunfo”.¹⁶

En realidad el gobierno boliviano, encabezado por Mariano Melgarejo, comisionó a Quintín Quevedo como enviado extraordinario para interceder por Maximiliano. Al encontrar los hechos consumados fue el primero en presentar sus felicitaciones al triunfo de la República;¹⁷ y propuso establecer “vínculos de unión que deben eslabonar a todas las repúblicas del continente, para su seguridad y para su común engrandecimiento”.¹⁸ Juárez respondió que “animado México de muy cordial interés por la prosperidad y engrandecimiento de Bolivia, desea que se cultiven y conserven las más amistosas relaciones entre las dos repúblicas, así como entre todas las del continente americano”.¹⁹

A excepción de Guatemala y Brasil que reconocieron al Imperio, todos los países de la América hispana mostraron su solidaridad con México, algunos estuvieron dispuestos a incorporarse a la lucha y declararle la guerra a Francia.²⁰ Todos presionaron al gobierno

¹⁵ “Discurso de inauguración de Benito Juárez en el Cuarto Congreso, 8 de diciembre de 1867”, en J. L. Tamayo, *op. cit.*, vol. 12, cap. CCXLV, p. 889.

¹⁶ *El Siglo Diez y Nueve*, México, 9 de diciembre de 1867.

¹⁷ Mario Miranda Pacheco, “Juárez y Melgarejo: breve historia de una misión diplomática”, en P. Galeana, *Presencia...*, (en prensa).

¹⁸ “El embajador de Bolivia saluda al pueblo mexicano”, en *El Monitor Republicano*. México, 9 de octubre de 1867, p. 3.

¹⁹ “Contestación del presidente de la República al embajador de Bolivia en México”, en *ibid.*

²⁰ La República de Chile no sólo se pronunció contra el establecimiento de una monarquía en México, sino que propuso hacer una demostración de fuerza para manifestar la indignación de los países americanos ante la intervención europea. J. S. Asta Buruaga, encargado de negocios de la República de Chile en Washington, manifestó a Matías Romero que por instrucciones de su gobierno propondría a Estados Unidos encabezar dicha demostración para manifestar la condena de todo el continente contra el establecimiento de una monarquía en México. El representante chileno consideraba que

de Estados Unidos para que de acuerdo a su Doctrina Monroe exigieran el retiro de las tropas europeas. Hubo quienes hicieron colectas como los habitantes de Copiapó en Chile. Al triunfo de la República, todos hicieron un reconocimiento a Juárez como símbolo de la defensa de la soberanía nacional de las nuevas naciones frente a los intentos imperialistas neocoloniales de las potencias europeas.²¹

La fraternidad de nuestra América, la latina, se manifestó a lo largo de toda la década de guerra civil y de ocupación extranjera. Esta solidaridad latinoamericana fue fundamental para infundir ánimo en los republicanos mexicanos, con la convicción de que la justicia estaba de su parte y habrían de triunfar “sosteniendo los justos principios del derecho internacional”.²²

Asimismo, el apoyo de Estados Unidos después de la firma del Tratado McLane-Ocampo fue decisivo para que el gobierno de Juárez no sucumbiera ante el ataque por mar y por tierra que planeó Miguel Miramón, con los barcos contratados en La Habana. Al ser declarados piratas por Juárez, fueron aprendidos por la escuadra estadounidense en Antón Lizardo. Esto contribuyó a que los liberales ganaran la guerra.

Durante la Intervención francesa, ante el temor de que Napoleón III quisiera intervenir en su territorio, Estados Unidos se abstuvo de hacer valer la Doctrina Monroe e incluso rompió la neutralidad vendiendo armas a los franceses. Una vez concluida su guerra civil, sus acciones diplomáticas impidieron el envío de más voluntarios europeos para apoyar al Segundo Imperio.

Al triunfar la República, el presidente destacó también la buena relación que existía con el vecino del norte: “Con los Estados Unidos de América conservamos las mismas relaciones de buena amistad que existieron durante nuestra lucha. Las constantes simpatías del pueblo de los Estados Unidos y el apoyo moral que su gobierno prestó a nuestra causa, han merecido y merecen justamente las simpatías y la consideración del pueblo y del gobierno de México”.

Juárez hizo también referencia a Europa:

Estados Unidos era el único país americano que podía contribuir, en ese momento, a la salvación de la América hispana.

Aunada a esta determinación, el gobierno chileno ordenó al señor Ramón Sotomayor Balde el cambio de su residencia a San Luis Potosí, donde se encontraba Juárez, para dejar de residir cerca del gobierno de los traidores.

También de los venezolanos recibió México muestra comprometidas de solidaridad. Matías Romero notificó al secretario de Relaciones Exteriores que el general José Antonio Páez, quien había luchado al lado de Bolívar por la independencia de Venezuela y que fue varias veces presidente de ese país, manifestó “las más vivas simpatías por la causa de México”, ofreciéndose desinteresadamente a luchar por ella. Pondría en tan noble objeto “sus relaciones, sus recursos y su persona misma junto con otros militares que estaban en la mejor disposición de tomar partido contra los franceses”. Patricia Galeana, *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*. México, Senado de la República, 1990, p. 168.

²¹ P. Galeana, “La solidaridad latinoamericana con la resistencia republicana”, en *Cuadernos Americanos*. México, CIALC/UNAM, p. 12 (en prensa).

²² “Contestación de Juárez a Marcos Otterbourg, 18 de agosto de 1867”, en J. L. Tamayo, *op. cit.*, vol. 12, cap. CCXXVIII, p. 19.

A causa de la intervención, quedaron cortadas nuestras relaciones con las potencias europeas. Tres de ellas, por virtud de la convención de Londres, se pusieron en estado de guerra con la República. Luego, la Francia sola continuó la empresa de la intervención, pero después reconocieron al llamado gobierno, sostenido por ella, los otros gobiernos europeos que habían tenido relaciones con la República, a la que desconocieron, separándose de la condición de neutralidad. De este modo, esos gobiernos rompieron sus tratados con la República y han mantenido y mantienen cortadas con nosotros sus relaciones.²³

La nueva política exterior que asumió México como resultado de su experiencia histórica buscaría establecer relaciones equitativas, no a costa de los intereses del país. Así lo reiteró Juárez:

La conducta del gobierno de la República ha debido normarse en vista de la de aquellos gobiernos. Sin haber pretendido nada de ellos, ha cuidado de que no se haga nada que pudiera justamente considerarse como motivo de ofensa y no opondrá dificultad para que en circunstancias oportunas puedan celebrarse nuevos tratados, bajo condiciones justas y convenientes, con especialidad en lo que se refiere a los intereses del comercio.²⁴

Como debía corresponder a un régimen de derecho, los extranjeros de todos los países gozarían de seguridad en México:

El gobierno ha cuidado también de que estén bajo la protección de las leyes y las autoridades, los súbditos de aquellas naciones residentes en la República. La eficacia de esa protección ha sido bastante para que no haya lugar a quejas. Prácticamente se ha demostrado que, por la ilustración de nuestro pueblo y por los principios de nuestras instituciones liberales, los extranjeros residentes en México, sin necesidad de la especial protección de los tratados, son considerados con igualdad a los mexicanos y disfrutan de los derechos y las garantías otorgadas por las leyes.²⁵

El presidente Juárez giró instrucciones para que no hubiera ni siquiera agentes confidenciales, en los países que no reconocían a la República. En este sentido, comunicó al vicecónsul de Estados Unidos en La Habana que:

Como la República Mexicana no está en relaciones oficiales con España ni con ninguna nación europea, suplico a usted tenga particular cuidado en no aparecer jamás como autorizado oficialmente por el gobierno de México para nada que tenga la menor relación con el gobierno de esa isla, pues no quiero tener ni aun

²³ *El Siglo Diez y Nueve*, México, 9 de diciembre de 1867.

²⁴ *Idem*.

²⁵ *Idem*.

simples agentes confidenciales en lugares en que no se reconoce la República Mexicana.²⁶

Esta nueva política daba a México un pequeño margen para evitar el pago de intereses de su deuda exterior. Naturalmente se desconocieron las deudas contraídas por el Imperio y por los gobiernos de Zuloaga y Miramón. Aunque se reconocían las deudas anteriores a la Intervención, por lo pronto, sin relaciones con los países de Europa, su pago quedaba suspendido. De esta manera, el gobierno aplazaba el cumplimiento de sus obligaciones crediticias, para poder ocupar sus exiguos recursos en la reconstrucción del país.

La política exterior puesta en práctica por el gobierno de Juárez fue continuada por el régimen que presidió Sebastián Lerdo de Tejada, su antiguo canciller, constituyéndose en doctrina, la Doctrina Juárez.

La Doctrina Juárez comprende los principios de defensa de la soberanía nacional: el derecho de autodeterminación de lo pueblos; la igualdad de los Estados; la no intervención extranjera que Juárez había planteado desde su manifiesto de 1858. Cuando el gobierno francés, para encubrir sus intenciones de establecer un protectorado en México, firmó una alianza con Gran Bretaña y España para venir a cobrar sus deudas, Juárez rechazó el uso de la fuerza.²⁷ Sus argumentos coinciden con lo que será años después la cláusula Calvo,²⁸ que establece que los extranjeros deben aceptar la jurisdicción territorial del Estado en que se encuentren y renunciar a la protección diplomática de su país. Pero faltaba mucho para que dicha doctrina se incorporara al derecho internacional.²⁹

La lucha de Juárez en defensa de la soberanía de México coincide también con lo que será la Doctrina Drago,³⁰ acuñada en 1902, que establece como principio funda-

²⁶ Carta de Juárez al H. R. de la Rentríe en La Habana, México, 9 de febrero de 1868, Archivo Juárez. Biblioteca Nacional, doc. 5717.

²⁷ “Manifiesto de Juárez a los mexicanos, Palacio Nacional de Veracruz, 31 de octubre de 1858”, en Ángel Pola, *Miscelánea*, vol. VIII, México, Biblioteca Reformista, 1906, pp. 78 y ss.

²⁸ Carlos Calvo (1822-1906), n. Buenos Aires, Argentina, estudió derecho internacional. Dedicó la mayor parte de su vida a misiones diplomáticas ante gobiernos europeos. En 1863 publicó su *Derecho internacional teórico y práctico de Europa y América*, lo que más tarde se conocería como la Doctrina Calvo, expone el principio de que ningún gobierno debe apoyar en las armas reclamaciones pecuniarias contra otro país. Entre sus escritos figura una completa recopilación de tratados y otros acuerdos diplomáticos de todos los Estados latinoamericanos en once volúmenes (París), y varios trabajos teóricos sobre derecho internacional.

²⁹ Aunque Estados Unidos se opuso a la Doctrina Calvo, quedó incluida en la Carta de la Organización de los Estados Americanos en Bogotá, en 1948, cuyo artículo 15 dice: “La jurisdicción de los Estados en los límites del territorio nacional se ejerce igualmente sobre todos los habitantes, sean nacionales o extranjeros. En la misma conferencia se aprobó el Pacto de Bogotá, en cuyo artículo 7 se lee: Las Partes se obligan a no intentar reclamación diplomática para proteger a sus nacionales ni a iniciar al efecto una controversia ante la jurisdicción internacional cuando dichos nacionales hayan tenido expedidos los medios para acudir a los tribunales nacionales competentes del Estado respectivo”.

³⁰ El canciller argentino Luis María Drago acuñó su doctrina en 1902, en contraposición por el

mental del derecho internacional la igualdad de los Estados, la no intervención y la proscripción del uso de la fuerza; así como de la ocupación territorial. El 12 de abril de 1862, ante el desembarco de las tropas invasoras, Juárez proclamó: “México es un pueblo tan libre, tan soberano, tan independiente como los más poderosos de la tierra [...] tengamos fe en la justicia de nuestra causa, tengamos fe en nuestros propios esfuerzos y unidos salvaremos a nuestra Patria” y a “los principios de respeto y de inviolabilidad de la soberanía de las naciones”.³¹

La Doctrina Juárez fue retomada por Venustiano Carranza, al triunfo de la Revolución mexicana. El 1 de septiembre de 1918, en la apertura de sesiones de la Cámara, Carranza se pronunció en contra de cualquier tipo de intervención, ni siquiera para la protección de sus nacionales; ya que las leyes del país debían ser iguales para todos. Exigió el respeto mutuo a las leyes e instituciones, con base en la igualdad de todas las naciones. Demandó que se respetara a México como a toda nación soberana.

- todos los países son iguales; deben respetar mutua y escrupulosamente sus instituciones, sus leyes y soberanía;
- ningún país debe intervenir en ninguna forma y por ningún motivo en los asuntos exteriores de otro;
- Todos deben someterse estrictamente y sin excepciones al principio universal de no intervención;
- ningún individuo debe pretender una situación mejor que la de lo ciudadanos del país a donde va a establecerse, ni hacer de su calidad de extranjero un título de protección y de privilegio. Nacionales y extranjeros deben ser iguales ante la soberanía del país en que se encuentran; y, finalmente,
- 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.³²

bombardeo a puertos venezolanos por parte de Alemania, Gran Bretaña e Italia, para obligar a ese país sudamericano a pagar sus deudas. Aunque tal agresión fue contraria a la Doctrina Monroe —de América para los americanos—, en el sentido de proscribir la intervención europea en el continente, Estados Unidos justificó la agresión de los tres países europeos con el “Primer Corolario Roosevelt”. En él se limitaba la aplicación de la Doctrina Monroe a casos de adquisición de territorio en América por una potencia no americana y respaldaba la intervención de potencias extrarregionales para el cobro de sus deudas. Tales hechos fueron vistos en Latinoamérica como una amenaza a toda la región. El canciller argentino destacó que “la deuda pública no puede dar lugar a una intervención armada, ni menos a la ocupación material del suelo de las naciones americanas por una potencia europea”. La Doctrina Drago constituyó una condena de las prácticas intervencionistas tanto europeas como estadounidenses. Cf. Gustavo Ferrari, *La Argentina del ochenta al centenario*. Buenos Aires, Sudamericana, 1980, p. 63. Ver también Alberto Conil Paz, *Historia de la Doctrina Drago*. Buenos Aires, 1975, y Carlos Alberto Silva, *La política internacional de la nación Argentina*. Buenos Aires, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1946, pp. 492-517.

³¹ “Manifiesto de Benito Juárez, México, 12 de abril de 1862”, en J. L. Tamayo, *op. cit.*, vol. 6, p. 246.

³² “Doctrina Carranza”, en *Diccionario de Política Internacional*. México, Porrúa, 1988, pp. 21-22.

La Doctrina Juárez influyó también en la Doctrina Estrada sobre el reconocimiento a los gobiernos que cada pueblo decide darse, con estricto respeto al principio de autodeterminación de los pueblos.

Durante el gobierno del presidente Emilio Portes Gil, el secretario de Relaciones Exteriores, Genaro Estrada, en el comunicado de la cancillería mexicana de septiembre de 1930, formuló la doctrina que hoy lleva su nombre. La tesis mexicana fue una verdadera revolución de principios respecto a las doctrinas de reconocimiento.³³ Consiste sustancialmente en la supresión de toda clase de reconocimiento.

El canciller Estrada consideró, con razón, que al exigir las naciones extranjeras la legitimidad o ilegitimidad del nuevo gobierno, no hacen más que arrogarse la facultad de juzgar y revisar los actos de las autoridades interiores del nuevo régimen e intervenir *abusivamente* en las funciones del organismo interno del Estado, violar su autonomía nacional.

Las doctrinas Juárez, Carranza y Estrada constituyen principios históricos, que fueron incorporados a la Constitución que nos rige. El artículo 89,³⁴ establece los lineamientos que debe observar la política exterior mexicana; a saber:

³³ “Con motivo de los cambios de régimen ocurridos en algunos países de América del Sur, el gobierno de México ha tenido la necesidad, una vez más, de decidir la aplicación, por su parte, de la teoría llamada de ‘reconocimiento’ de gobiernos.

Es un hecho muy conocido el de que México ha sufrido como pocos países, hace algunos años, las consecuencias de esa doctrina, que deja al arbitrio de los gobiernos extranjeros el pronunciarse sobre la legitimidad o ilegitimidad de otro régimen, produciéndose con ese motivo situaciones en que la capacidad legal o el ascenso nacional de gobiernos o autoridades, parece supeditarse a la opinión de los extraños.

La doctrina de los llamados ‘reconocimientos’ ha sido aplicada, a partir de la Gran Guerra, particularmente a naciones de este continente, sin que en muy conocidos casos de cambios de régimen en países de Europa, los gobiernos de las naciones hayan reconocido expresamente, por lo cual el sistema ha venido transformándose en una especialidad para las repúblicas latinoamericanas.

Después de un estudio muy atento sobre la materia, 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 las 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 de crítica al decidir, 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 considera 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. Naturalmente, en cuanto a las fórmulas habituales para acreditar y recibir agentes y canjear cartas autógrafas de jefes de Estado y cancillerías, continuará usando las mismas que hasta ahora, aceptadas por el derecho internacional y el derecho diplomático”. Firma Genaro Estrada, secretario de Relaciones Exteriores del gobierno del presidente Emilio Portes Gil.

³⁴ Por decreto publicado en el *Diario Oficial* del 11 de mayo de 1988, fue reformada la fracción X de este artículo 89, con importantes definiciones. Corresponde a las facultades presidenciales.

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 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 [...]

Hoy, en el proceso de desmantelamiento del Estado nacional, hay quienes consideran obsoletos los principios de nuestra política exterior, cuando son principios básicos de la agenda internacional de defensa de la democracia y los derechos humanos.

En un contexto internacional no democrático mo el que vivimos, tales principios parecen utópicos, pero como escribió Eduardo Galeano, para eso sirven las utopías, para caminar.