

# La política exterior en la Revolución Mexicana (bases histórico-jurídicas)

Consuelo Dávila Pérez\*

El presente ensayo tiene como finalidad el estudio de las bases y fundamentos histórico-jurídicos que la Revolución Mexicana ha legado a la política exterior del México contemporáneo.

En este sentido ocupan nuestra atención los principales instrumentos emanados de los gobiernos revolucionarios, tanto en la fase de la lucha armada como en el periodo de institucionalización de la revolución, que conforman el marco jurídico para hacer respetar las reformas políticas, económicas y sociales, conquistadas por la revolución y contenidas en la Constitución de 1917. Nos referimos especialmente a la Doctrina Carranza como germen de la Doctrina Calvo y la Doctrina Estrada.

El objetivo no es simplemente enunciar estos postulados sino reconstruir sus fases fundamentales que abarcan: las condiciones que hicieron posible su gestación durante la lucha armada, el momento de su exposición, y un breve recorrido de su utilización por parte de los gobiernos revolucionarios.

## La Doctrina Carranza

Es precisamente durante la fase armada de la revolución (1910-1917), cuando se materializaron los lineamientos que en lo sucesivo guiarían la conducta internacional del país.

La herencia de viejos recursos utilizados por las potencias para intervenir en el país, como el recono-

\* Profesora del Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

cimiento de gobierno, las reclamaciones y la deuda externa, aunada a las nuevas características de la injerencia externa en México<sup>1</sup> —como fue el alto grado de participación en los sectores más dinámicos de la economía, con una evidente supremacía del capital estadounidense—, se combinarían con la mayor crisis política que ha vivido México en este siglo, y marcarían ese periodo como el más representativo de las abiertas y decisivas intervenciones extranjeras, sobre todo norteamericanas, en la vida interna del país.

De ahí la necesidad del gobierno carrancista de establecer un marco legal que apuntalara expresamente los términos en que se desarrollarían las relaciones de México con el exterior. El principal instrumento jurídico fue la Constitución de 1917, que dotaba al Estado de un papel rector en la actividad económica, marcando límites muy precisos a los intereses capitalistas extranjeros.

El punto clave de las controversias que sucesivamente se presentarían entre México y el exterior lo constituyó el artículo 27 constitucional, que retorna-

<sup>1</sup> Para 1911, la inversión extranjera se dirigía a los principales sectores de la producción, ferrocarriles (33 por ciento de la inversión extranjera), minería y metalurgia (24 por ciento), deuda pública (14.6 por ciento), bienes raíces (5.7 por ciento), servicios (6.9 por ciento), industria (5.7 por ciento), petróleo (3.8 por ciento) y comercio (3.5 por ciento). El principal inversionista era Estados Unidos, participando con el 38 por ciento del total, seguido de Gran Bretaña (29 por ciento) y Francia (26.7 por ciento). Lorenzo Meyer, "México-Estados Unidos. Las etapas de una relación difícil", pp. 132-147, en *Política Exterior de México, 175 años de historia*, tomo III, México: SRE, 1985, y Roger Hansen, *La política del desarrollo mexicano*, México, Siglo XXI, 6a. edición, 1975, p. 25.

ba a la nación el dominio sobre sus recursos naturales y reconocía la igualdad ante la ley de nacionales y extranjeros, cerrando la puerta al recurso que estos últimos pudieran hacer de la protección diplomática de sus gobiernos, provocando con ello, incidentes internacionales, interminables remembranzas del pasado.

Las presiones de los países con fuertes intereses económicos en México, principalmente Estados Unidos, Inglaterra, Francia y Alemania, se hicieron presentes para impedir la aplicación de las reformas constitucionales, objetivo principal de los gobiernos revolucionarios. De ahí que surgiera el imperativo de establecer una estrategia de política exterior que contribuyera al logro de dicho fin. "Con la revolución —afirma Mario Ojeda— se inició una nueva etapa de la diplomacia mexicana. Durante este periodo, la política exterior se convirtió en la línea de defensa externa de las reformas que produjo dicho movimiento".<sup>2</sup>

La llamada Doctrina Carranza constituyó una de las expresiones más concretas de la nueva estrategia destinada al logro de la difícil tarea de garantizar la soberanía económica y política de la nación. Los postulados en ella contenidos —igualdad jurídica de los Estados, no intervención e igualdad de nacionales y extranjeros ante la ley— explican los niveles de intervención presentes en México durante la lucha civil, al mismo tiempo que marcan la conducta a seguir por el México posrevolucionario.

Lo esencial del pensamiento internacional de Carranza quedó expresado claramente en su Informe de Gobierno al Congreso de la Unión en 1918.<sup>3</sup>

Las ideas directrices de la política internacional son pocas, claras y sencillas. Se reducen a proclamar: Que todos los países son iguales; deben respetar mutua y escrupulosamente sus

instituciones, sus leyes y su soberanía; que ningún país debe intervenir de 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 donde va a establecerse, ni hacer de su calidad de extranjero un título de protección y 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 causas de nacionalidad, excepto en lo referente al ejercicio de la soberanía.

En este sentido, Luis Quintanilla, distinguido diplomático mexicano, señaló que la búsqueda de la independencia económica y de la soberanía política tenía que ir de la mano con la "independencia diplomática". Es decir, con el despliegue de una nueva diplomacia, una "diplomacia moderna".<sup>4</sup>

En realidad, el contenido de la Doctrina Carranza se dirigía fundamentalmente a los Estados Unidos y reflejaba la necesidad de evitar cualquier tipo de intervención, empezando con la militar que todavía era muy socorrida por ese país, la diplomática a través del reconocimiento de gobierno, y la económica mediante las reclamaciones (por deudas o por indemnización a los súbditos extranjeros).

En este contexto, quedaba claro el objetivo de hacer prevalecer la soberanía nacional entendida ésta como integridad territorial, como autodeterminación, y como independencia económica.

### Integridad territorial y autodeterminación

#### *Las bases de la soberanía política*

a) La constante presencia militar norteamericana en territorio nacional y la intervención diplomática: Durante las primeras décadas del presente siglo, la intervención militar constituía aún, uno de los recursos más utilizados por los Estados Unidos contra

<sup>2</sup> Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976, p. 4.

<sup>3</sup> Los postulados que forman parte de lo que se ha denominado doctrina Carranza, fueron expresados a través de distintos discursos del entonces presidente provisional de México, en Matamoros el 29 de noviembre de 1915, San Luis Potosí el 26 de diciembre de 1915 y en Celaya el 26 de diciembre de 1916. Pero fueron recogidos de una manera conjunta en el Primer Informe de Gobierno de Venustiano Carranza, el primero de septiembre de 1918. Véase Arnaldo Córdova, *La ideología de la Revolución Mexicana*, México, Ediciones Era, 6a. edición, 1978, pp. 258 y 495-502. También Secretaría de Relaciones Exteriores, *op. cit.*, p. 70-94, y tomo III, p. 248.

<sup>4</sup> Luis Quintanilla, "La política internacional de la Revolución Mexicana", en *Foro Internacional*, vol. V, núm. 19, México, El Colegio de México, julio-septiembre, 1964, p. 25.

México, en aras de proteger sus intereses económicos.

La política exterior estadounidense conocida como la "diplomacia del dólar", se caracterizó por la defensa que el gobierno de Washington hacía de sus intereses económicos en el exterior. En 1904, el presidente norteamericano había declarado: "Si un Estado se muestra incapaz de asegurar a los extranjeros la justicia, los Estados Unidos ejercerán un poder de policía internacional".

Esta actitud permeaba el ambiente en que se desarrollaría la Revolución Mexicana. Desde que Madero tomó posesión como presidente de la República empezaron las presiones externas para que no se afectaran los intereses de los súbditos extranjeros. Principalmente el embajador estadounidense en México, Henry Lane Wilson, amenazaba constantemente para que se respetaran las concesiones otorgadas a sus nacionales.

La situación interna se presentaba muy complicada al mostrarse Madero incapaz de satisfacer las demandas de los sectores que lo habían llevado al poder por un lado, y al no ejercer ningún control sobre los sectores porfiristas por el otro. Lo cual produjo que rápidamente perdiera el apoyo de quienes lo habían secundado en la lucha revolucionaria y a que se recrudecieran todo tipo de presiones hacia su gobierno. Los levantamientos y rebeliones no se hicieron esperar, como ejemplo están los zapatistas, orozquistas, felicistas y reyistas que, para 1912 contribuían a crear un clima de incertidumbre sobre el futuro del país.

La presencia de los intereses extranjeros a través del embajador Wilson, secundado por sus homólogos inglés, francés y alemán, no se haría esperar buscando el mínimo pretexto para intervenir. Así, en febrero de 1912, Wilson solicitaba medidas drásticas de la Casa Blanca para proteger a sus nacionales y la respuesta del presidente Taft fue el envío de buques a los puertos mexicanos para brindar seguridad a sus súbditos.

No obstante la difícil situación por la que atravesaba el gobierno de Madero, se dieron energéticas protestas,<sup>5</sup> lo cual podría explicarse por su propia

visión sobre la relación que México debía mantener con su poderoso vecino. Ya en *La sucesión presidencial de 1910*,<sup>6</sup> Madero criticaba la actitud condescendiente de México hacia Estados Unidos y señalaba el peligro de marcar un precedente que fuera irreversible. Ante ello planteaba el desarrollo de una política más digna, respetable a los ojos de los norteamericanos que produciría una actitud más considerada hacia el país.

En este tenor y como un medio para responder, así fuese en parte, a la falta de recursos económicos, en junio y julio de 1912 Madero expidió dos decretos, estableciendo un impuesto al timbre y al petróleo (20 cts. por tonelada)<sup>7</sup> y el registro obligatorio de las compañías petroleras. Además resolvió el despido de empleados ferrocarrileros que no hablaran español, y se negó a compensar las reclamaciones sin la investigación legal correspondiente.

Lo anterior se conjugaba con una inestabilidad política en México, y motivó una actitud abiertamente intervencionista del embajador norteamericano que contribuyó a la caída del gobierno maderista. Entre otros hechos se puede mencionar el levantamiento del embargo de armas, el complot con los diplomáticos extranjeros que pidieron incluso la renuncia de Madero a principios de 1913 y su dramática participación en la decena trágica que culminó con la muerte de Madero y Pino Suárez<sup>8</sup> el 22 de febrero de 1913. Durante todo ese periodo, la amenaza de una intervención directa estuvo presente y desde entonces —afirma Seara Vázquez— "los representantes norteamericanos, siguiendo las instrucciones de su gobierno, intervinieron en la política mexicana tratando de mediar en el conflicto".<sup>9</sup>

b) La ocupación de Veracruz: Íntimamente relaciona-

<sup>6</sup> Francisco I. Madero, *La sucesión presidencial en 1910*, San Pedro Coahuila, El Partido Nacional Democrático, s.p.i., 1908, p. 211, citado por Amaldo Córdova, *op. cit.*, p. 250.

<sup>7</sup> Lorenzo Meyer y Josefina Zoraida, *op. cit.*, p. 120.

<sup>8</sup> Sobre la participación de Henry Lane Wilson en el cuartelazo de la Ciudadela hay amplios informes de enviados norteamericanos del presidente Woodrow Wilson. Véase la Carta de John Lind al Secretario de Estado Bryan del 19 de septiembre de 1913, en Harrison, John P. "Un análisis norteamericano de la Revolución Mexicana en 1913", pp. 598-618, en *Historia mexicana*, vol. V, tomo 4, México, El Colegio de México. Asimismo el Informe de William Bayard Hale al presidente Wilson, el 18 de junio de 1913, en Harrison, John P., "Henry Lane Wilson, el trágico de la decena", pp. 374-405, en *Historia mexicana*, vol. V, tomo 3, México, El Colegio de México.

<sup>9</sup> Modesto Seara Vázquez, *La política exterior de México*, México, Harla, 1985, p. 51.

<sup>5</sup> Lorenzo Meyer y Josefina Zoraida, *México frente a Estados Unidos. Un ensayo histórico, 1776-1980*, México, El Colegio de México, 1982, p. 120.

do con el problema anterior, está el hecho de que constantemente había buques de guerra norteamericanos en aguas territoriales mexicanas, bajo el pretexto de dar seguridad a sus nacionales. Al mismo tiempo de constituir una violación a la soberanía nacional, propiciaba roces e incidentes diplomáticos.

El golpe de Estado al gobierno maderista concluyó con el nombramiento de Victoriano Huerta como presidente provisional. A pesar de los turbios sucesos, Huerta se había preocupado por conservar un tinte de legalidad<sup>10</sup> a fin de no tener problemas con el exterior. Sin embargo, un mes después del Cuartelazo de la Ciudadela, subió a la presidencia de Estados Unidos el demócrata Woodrow Wilson, quien se negó a legitimar al gobierno golpista.

Por otro lado, a nivel interno se inició una reacción contra Huerta, que iría adquiriendo cada vez mayor fuerza. El Ejército Constitucionalista encabezado por Venustiano Carranza, tenía como objetivo primordial el retorno al orden constitucional, tal y como quedaba estipulado en el Plan de Guadalupe.<sup>11</sup>

Ante estos sucesos el gobierno norteamericano decidió observar el desarrollo de los mismos antes de otorgar su reconocimiento, de acuerdo con el estilo que caracterizaría la gestión demócrata como fue la política del "vigilante espera". No obstante que Huerta tuvo el reconocimiento diplomático casi inmediato de los países europeos y de algunos latinoamericanos, los problemas que se presentaban en Europa, preludio de la Primera Guerra Mundial, impidieron que fluyera la ayuda económica necesaria para afianzar su poder. Además a medida que se retrasaba el reconocimiento de Estados Unidos, los países europeos se alejaban temiendo un conflicto con esa nación.

Las relaciones entre Huerta y el gobierno norteamericano se volvieron cada vez más tensas, sobre todo después de abandonar el primero, la apariencia legal al disolver el Congreso y autonombrarse presidente interino en octubre de 1913.<sup>12</sup> El objetivo del gobierno de Huerta de obtener el reconocimiento externo, para lograr su legitimidad, divisas y armas para combatir a los constitucionalistas, no se logró.

Las presiones estadounidenses para la renuncia de

Huerta fueron múltiples, desde el establecimiento del embargo de armas a su gobierno, la negativa de otorgar créditos, hasta llegar incluso a la invasión militar.

El 9 de abril de 1914 se produjo el incidente diplomático que desembocaría en un conflicto internacional. Un grupo de tripulantes del acorazado norteamericano "Dolphin" desembarcó sin permiso en el puerto de Tampico, zona sujeta a control militar por el asedio de los constitucionalistas. El arresto momentáneo de dichos sujetos ocasionó que el Almirante H. Mayo amenazara con intervenir en caso de no darse un desagravio público.<sup>13</sup>

Huerta se negó a dar las reparaciones exigidas por el gobierno norteamericano y ello se convirtió en el pretexto para la intervención en México. De acuerdo con algunos estudiosos,<sup>14</sup> los Estados Unidos tenían ya un plan para intervenir en México y el incidente de Tampico les brindó la oportunidad de hacerlo, otros como Charles Cumberland,<sup>15</sup> afirman que el motivo que precipitó el desembarco fue la noticia de que llegarían armas y municiones de Alemania para Huerta. El hecho contundente es que los Estados Unidos estaban dispuestos a llegar hasta donde fuese posible con tal de garantizar sus intereses económicos en México, violando la soberanía nacional de la manera más primitiva, utilizando incluso la fuerza militar.

Este hecho motivaría a Carranza y a los gobiernos que lo sucederían a convertirse en férreos defensores de la soberanía nacional a través de los principios de igualdad jurídica y no intervención.

El presidente Wilson ordenó el desembarco en el Puerto de Veracruz el 22 de abril del mismo año y a partir de entonces se iniciaron las negociaciones entre las facciones mexicanas en pugna y el gobierno norteamericano, a través de la mediación ofrecida por los países del llamado "ABC", Argentina, Brasil y Chile, que culminarían con las famosas Conferencias de Niágara Falls en Canadá.

La respuesta de Carranza ante la invasión fue considerada como un ultimátum al gobierno de Washington, a pesar de que a los ojos de los invasores, quien realmente resultaba beneficiado con el hecho

<sup>10</sup> El día 19 de febrero, estando Madero y Pino Suárez en prisión, obtiene de ellos su renuncia, ocupa el cargo de presidente provisional el Ministro del Exterior, Pedro Lascurain y se mantiene en él el tiempo suficiente para nombrar a Huerta en la cartera de relaciones exteriores para que a su renuncia pudiese aparecer como presidente provisional legítimo.

<sup>11</sup> Hacienda de Guadalupe, Monclova, Coah., 13 de marzo de 1913.

<sup>12</sup> Lorenzo Meyer y Josefina Zornida, *op. cit.*, p. 126.

<sup>13</sup> Para ahondar en los detalles del incidente diplomático debe consultarse Berta Ulloa, *La Revolución intervenida*, México, El Colegio de México, 1971, 394 p.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 127.

<sup>15</sup> Charles C. Cumberland, "Huerta y Carranza ante la ocupación de Veracruz", en *Historia Mexicana*, vol. VI, tomo 4, México, El Colegio de México, pp. 535-547.

era el constitucionalismo. Así en su nota de protesta Carranza señaló:

La invasión de nuestro territorio, la permanencia de vuestras fuerzas en el puerto de Veracruz, o la violación de los derechos que informan nuestra existencia como Estado soberano, libre e independiente, ...nos arrastraría a una guerra desigual pero digna que hasta hoy queremos evitar.<sup>16</sup>

En esos momentos, el principal objetivo de Carranza lo constituyó la defensa de la soberanía nacional y la integridad territorial. En este sentido, Carranza rechazó también la mediación de los países americanos al darse cuenta de que el objetivo no era discutir las diferencias entre Estados Unidos y México, sino buscar solución a los asuntos internos del país. Señaló que los constitucionalistas no estaban dispuestos a negociar el orden interno de México ante un foro internacional.

La actitud de Carranza, pese a las presiones de Wilson, hizo fracasar a las Conferencias de mediación que concluyeron en julio de 1914. Huerta renunció finalmente el día quince del mismo mes, y Carranza ocupó el poder, de acuerdo con el Plan de Guadalupe, en agosto de 1914.

El objetivo que perseguiría Carranza entonces, en 1914 como presidente provisional, era la desocupación de Veracruz y el reconocimiento de su gobierno para obtener las divisas necesarias y la entrada de capitales foráneos e iniciar así la restructuración interna. En relación al primer punto, Carranza no aceptó las condiciones que se le querían imponer para el retiro de las fuerzas norteamericanas. Estas iniciaron su salida el 23 de noviembre, cuando la Primera Guerra Mundial ya había iniciado. En lo que concierne al reconocimiento, este tardaría en llegar debido a la separación de los principales jefes constitucionalistas, Zapata, Villa y Carranza, a partir de la Convención de Aguascalientes que, al decir de Lorenzo Meyer y Josefina Zoraida, marcaría la etapa más cruda y sangrienta de la Revolución. Incluso durante el mes de noviembre, las fuerzas constitucionalistas tuvieron que evacuar la capital y retirarse al sudeste.

El problema que se planteaba a Estados Unidos era

decidir con cual de las facciones en pugna convenía negociar y cooperar para restaurar el orden interno, y en síntesis, ayudar al establecimiento definitivo de un gobierno que garantizara de modo permanente, los intereses económicos norteamericanos.

En realidad era la actitud de Carranza, de desacato a las propuestas norteamericanas y su firme y enérgica actitud ante los intentos de intervención, las que hacían dudar a Washington sobre la posición que guardaría frente a los intereses extranjeros. Sin embargo, el conflicto que se desarrollaba en Europa disminuyó la presión norteamericana en los momentos más importantes para la realización de las demandas revolucionarias. Serían en gran parte los acontecimientos europeos los que determinarían el nivel de la injerencia externa en México hasta 1919. No obstante ello no significó que México dejara de ser objeto de agresiones estadounidenses y como ejemplo se puede mencionar la famosa expedición punitiva.

c) La expedición Pershing: Constituyó el tercer acto hostil que violó la integridad territorial de México durante la fase armada de la Revolución.

Consistió en el envío, por el presidente Wilson, de un cuerpo expedicionario al mando del general Pershing para la persecución de Villa, a raíz del ataque realizado por sus fuerzas al poblado de Columbus en Nuevo México, como protesta por el reconocimiento otorgado por Washington a Carranza el 15 de octubre de 1915.<sup>17</sup>

El gobierno norteamericano, bajo la suposición de que el gobierno mexicano era incapaz de castigar a los villistas, se abrogó el derecho de intervenir territorialmente para castigar a los forajidos. Pero el tipo de intervención, que comprendía tropas de infantería, caballería y artillería que se internaron en territorio nacional a una distancia mayor de las 300 millas, hacía pensar que la persecución de Villa no era sino un pretexto más para presionar al gobierno carrancista por las reformas que intentó llevar a cabo al interior, durante 1915 y 1916, como lo fue el ejercer un mayor control sobre las compañías petroleras, mejorar las condiciones del trabajador y distribuir latifundios.

De la misma manera que en ocasiones anteriores, en que se había violado la soberanía nacional, el

<sup>17</sup> Se otorgó el reconocimiento de hecho, debido a que el reconocimiento definitivo sólo podría otorgarse a un gobierno legítimamente electo.

<sup>16</sup> Berta Ulloa, *op. cit.*, p. 183.

gobierno de Carranza rechazó la intervención y exigió el retiro inmediato de las tropas norteamericanas. El 18 de marzo de 1916 giró instrucciones a su representante en Estados Unidos, para que comunicara al gobierno norteamericano que:

cualquiera fuerza americana que pase la línea divisoria sin que se haya concertado antes entre los dos gobiernos un tratado de reciprocidad para el paso de fuerzas, será considerado como fuerza invasora y se ordenará que sea batida.<sup>18</sup>

Incluso se efectuaron algunos enfrentamientos entre constitucionalistas y expedicionarios, para defender la integridad territorial de México. Pero el ingrediente importante en este último conflicto militar lo constituyó el que el gobierno carrancista contaba con el reconocimiento del país agresor y eso dio pie a la negociación.

Se celebraron conferencias entre representantes de ambos gobiernos en donde Carranza instruyó a Obregón para que la negociación se limitara exclusivamente a pedir el retiro de la expedición sin condiciones.<sup>19</sup>

Los casos anteriores que reflejan claramente la tendencia de los Estados Unidos de intervenir directamente en los asuntos internos de México, haciendo uso inclusive de las armas, contribuyeron a una actitud celosa por parte de los gobiernos revolucionarios de la soberanía nacional, como único medio para garantizar la existencia de México como nación. Según Lorenzo Meyer, la serie de intervenciones sufridas por México en la fase armada de la revolución contribuyeron a reforzar el sentimiento nacional.

El principio de la no intervención quedaría plasmado en la Doctrina Carranza, y sería reforzado por los gobiernos de Obregón y Calles. En el primer caso es suficiente con recordar las innumerables presiones de que fue objeto el gobierno de Obregón para ser reconocido internacionalmente y que estuvo a punto de efectuarse otra invasión territorial a México por Estados Unidos en 1921 a raíz de las presiones por el petróleo.

<sup>18</sup> *Documentos históricos de la Revolución Mexicana*, Las relaciones internacionales en la revolución y régimen constitucionalista y la cuestión petrolera, 1913-1919, Fundador Isidro Fabela, tomo I, México, Editorial Jus, 1970, p. 275.

<sup>19</sup> *Ibid.*, documentos números: 118, 17 marzo de 1916, pp. 272-273; 120, 18 de marzo de 1916, p. 275; 121, 18 de marzo 1916, pp. 276-277 y 141, 7 de mayo 1916, pp. 319-320.

Los problemas que tocan a la soberanía económica del país serán expuestos en otro apartado, por el momento consideramos conveniente resaltar la proyección que la Doctrina Carranza tuvo en lo que respecta a la no intervención y a la autodeterminación en la fase institucionalizada de la Revolución.

#### *Reafirmación de la no intervención y de la autodeterminación en la fase institucionalizada de la Revolución*

a) No intervención: Este principio, que tiene como fundamento lo establecido en el pensamiento internacional de Carranza, adquiere mayor fuerza para la defensa de la soberanía política en el momento en que es aceptado por los países del continente, incluido Estados Unidos, en el ámbito del Sistema Interamericano.

México es quien defiende su incorporación en lo que se podría denominar el derecho internacional del desarrollo. Desde la Sexta Conferencia Interamericana, celebrada en Cuba en 1928, México manifestaba la necesidad de condenar el llamado "derecho de intervención". Sin embargo, no sería sino hasta la Séptima Conferencia de 1933, en Montevideo, cuando, debido a un nuevo contexto internacional, se aceptaría por unanimidad el principio de la no intervención.

En dicha ocasión se estableció que: "ningún Estado tiene derecho a intervenir en los asuntos internos ni en los externos de otro".<sup>20</sup> La participación de México fue destacada en aquella ocasión pero lo fue sobre todo en la Conferencia de Buenos Aires de 1936 en donde se aprobó el protocolo anexo de la no intervención.

El artículo primero del Protocolo señalaba: "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 otra de las partes".<sup>21</sup>

Es significativo el que los Estados Unidos hayan aceptado tal principio. Y ello se explica dentro del

<sup>20</sup> Isidro Fabela, *Intervención*, México, UNAM, 1959, p. 216.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 219.

nuevo clima internacional caracterizado por la actitud de acercamiento del gobierno norteamericano a los países del continente, con el fin de salir de la crisis económica y de fortalecer la solidaridad continental ante un posible conflicto europeo.

Este principio se fue robusteciendo al utilizarlo México indiscriminadamente a nivel internacional. Su ingreso a la Sociedad de Naciones en 1931, le permitió manifestarse también fuera del continente en contra de todas las formas de intervención.<sup>22</sup>

Lo interesante es que se fue conformando el marco jurídico a nivel continental y posteriormente internacional para hacer frente a las agresiones externas, provenientes fundamentalmente de los Estados Unidos.

b) La Doctrina Estrada: En la misma tónica anti-intervencionista se encuentra la actitud de México frente a uno de los recursos predilectos de la injerencia norteamericana, para modificar a su favor el curso de los asuntos internos del país: El reconocimiento de gobierno.

El reconocimiento hacia los gobiernos mexicanos, desde el siglo pasado y hasta los años veinte, se condicionaba a la satisfacción de los desmedidos intereses extranjeros. Baste recordar que el reconocimiento al gobierno de Obregón llevó tres años de negociaciones en diferentes sectores, deuda, petróleo y reclamaciones, y culminó con un alto costo para el país.

Así, el 27 de septiembre de 1930, el canciller de México, Genaro Estrada exponía:

México no se pronuncia en el sentido de otorgar 'reconocimiento' 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 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 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.<sup>23</sup>

Todos estos instrumentos, formaron parte sustancial de la política exterior de los gobiernos revolucionarios para contribuir al logro de la tan ansiada soberanía política. El respeto a la autodeterminación de los pueblos y la no intervención eran elementos insustituibles para la independencia política del país.

## La independencia económica de México

### *Las bases de la soberanía económica*

Uno de los móviles fundamentales de la Revolución Mexicana fue la necesidad de modernizar la estructura económica del país. La reforma agraria, así como el establecimiento de un control sobre los capitales extranjeros, se encontraban en la base económica de las demandas internas.

La inestabilidad política interna impidió al gobierno maderista la adopción de medidas económicas. Se expidieron dos decretos sobre medidas fiscales para la exportación del petróleo y para el registro de las compañías petroleras. La dura respuesta externa en 1912 ante tan insignificantes reformas dejaba ver la intransigencia del capital externo, sobre todo estadounidense, al ver disminuidos los privilegios de que gozaron durante el periodo de la paz porfiriana. Las reclamaciones internacionales y la protección diplomática constituyeron el instrumento idóneo para la defensa de los intereses económicos de los súbditos extranjeros.

La lucha civil y la constante intromisión de Estados Unidos, imposibilitaban la satisfacción de las demandas económicas y sociales de la nación, lo cual prolongaba el conflicto armado. En ese periodo, se llevaron a cabo dos invasiones militares contra Méxi-

<sup>22</sup> En la Sociedad de Naciones por ejemplo, México se manifestó en relación al Conflicto de Leticia entre Perú y Colombia en 1932, en la Guerra del Chaco entre Bolivia y Paraguay (1928-1935), ante la invasión de Japón a Manchuria, de Italia a Abisinia y de Alemania en Checoslovaquia y Polonia, entre otros.

<sup>23</sup> Luis Quintanilla, *op. cit.*, p. 13, y César Sepúlveda "Actualidad de la Doctrina Estrada", pp. 46-49, en Secretaría de Relaciones Exteriores, *Genaro Estrada: diplomático y escritor*, México, Colección del Archivo Histórico Diplomático Mexicano, Obras monográficas núm. 10, 1978.

co cuyo fin último era garantizar las concesiones económicas.

A pesar de que Carranza expidió algunos decretos importantes, como la ley agraria de enero de 1915, la reglamentación de las condiciones laborales y otras medidas civiles, entre las más destacadas, éstas no tuvieron una aplicación inmediata.

La amenaza externa llegaba a tal extremo que, en los momentos más álgidos de la guerra civil, el reconocimiento externo podía contribuir al triunfo de una facción. Ello llevó a los diferentes grupos en pugna a aceptar compromisos que a la postre atentaban contra la soberanía nacional.

Tal fue el caso de los decretos carrancistas que, desde mayo de 1913,<sup>24</sup> con el objeto de obtener el reconocimiento, se apresuraban a garantizar los intereses y la seguridad personal de los súbditos extranjeros. En esa ocasión se estableció el compromiso de pagar a los extranjeros los daños que les hubiera causado el movimiento revolucionario.

Asimismo, en julio de 1915, con motivo de la ocupación de la ciudad de México por los constitucionalistas, Carranza señaló que se otorgarían garantías de toda clase a nacionales y extranjeros.

Lo anterior que, según César Sepúlveda<sup>25</sup> significaba "una capitulación gratuita y humillante" abriría la puerta para que se continuara utilizando este recurso, quizá el más efectivo, para la protección de los intereses económicos.

No sería entonces sino al término de la fase armada de la Revolución, en 1917, al promulgarse la Constitución mexicana, que se establecerían las bases para asegurar la soberanía económica a la nación.

El artículo 27 constitucional contemplaba, entre otros lineamientos, la reforma agraria, el dominio de la nación sobre el suelo y el subsuelo mexicanos, y el fin del recurso a la protección diplomática por parte de los extranjeros para garantizar sus intereses económicos.

El último punto implicaba la inclusión de la Cláusula Calvo<sup>26</sup> en la Carta Constitutiva, y su importancia radicaba en que, hasta ese momento, los extranjeros habían gozado de una situación de privilegio con

respecto a los nacionales, ya que con cualquier motivo podían recurrir a la protección diplomática de su gobierno, convirtiendo un problema particular en un conflicto internacional.

La aplicación de los preceptos constitucionales se convertía en el máximo reto que habrían de enfrentar los gobiernos revolucionarios.

La respuesta del exterior, fundamentalmente del gobierno norteamericano, no se hizo esperar y las presiones se dirigieron a impedir que, con base en la nueva legislación, se afectaran los intereses económicos de sus conacionales que predominaban en los sectores más dinámicos de la economía: petróleo y minería.<sup>27</sup>

Se considera que es a partir de las agresiones externas, que Carranza anunció su doctrina de la política internacional. En ella quedó contemplada nuevamente la igualdad de nacionales y extranjeros ante la ley.

Cabe señalar que el desarrollo del conflicto europeo y especialmente la participación de Estados Unidos en el mismo, dieron un margen para el firme establecimiento de los postulados esenciales de la Revolución.

Sin embargo, al término de la Gran Guerra, las exigencias norteamericanas por anular el ordenamiento jurídico, se harían sentir a través nuevamente de las reclamaciones, la deuda y el reconocimiento. Los banqueros norteamericanos y europeos, por ejemplo, propusieron una serie de convenios que neutralizaban las reformas económicas, y que por lo mismo se encontraron con la negativa de Carranza.<sup>28</sup>

También se desarrolló una campaña de desprestigio hacia México que se sumaba a la posición neutral que conservó durante la guerra europea y que provocó su exclusión de la Sociedad de Naciones. Este hecho llevó al país a un aislamiento internacional que lo haría más vulnerable ante las amenazas estadounidenses.

Los sucesivos gobiernos heredarían el compromiso de hacer respetar la Constitución, aun bajo severas amenazas y presiones externas.

### *La consolidación de las reformas económicas*

Los años veinte marcarían un gran desafío para los gobiernos revolucionarios. El país se encontraba su-

<sup>24</sup> Isidro Fabela, *Documentos históricos de la Revolución Mexicana, Revolución y régimen constitucionalista*, México, FCE, 1960, p. 44.

<sup>25</sup> César Sepúlveda, "La política exterior de Carranza", en *Historia mexicana*, vol. VII, tomo 4, México, El Colegio de México, pp. 550-552.

<sup>26</sup> Véase César Sepúlveda, et. al., *Carlos Calvo. Tres ensayos mexicanos*, México, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, serie divulgación, núm. 1, 1974, 19 p.

<sup>27</sup> Ver la nota 1 al pie de la página 65.

<sup>28</sup> Friedrich Katz, *La guerra secreta en México*, tomo II, México, El Hombre y su Tiempo, 1982, p. 231.

mamente debilitado después de la guerra civil, mientras que nuestro vecino se había fortalecido con la Primera Guerra Mundial, perfilándose ya como una de las principales potencias de la época.

De ahí que las presiones norteamericanas tuvieran un impacto mayor en las decisiones internas de México. El gobierno de Obregón, después de tres años de resistencia, se vio obligado a firmar los acuerdos de Bucareli, a través de los cuales se comprometió a no aplicar retroactivamente el artículo 27 constitucional, a realizar indemnizaciones por los repartos agrarios efectuados y a pagar las reclamaciones pendientes desde 1868. Un año antes, en 1922, México había firmado también un oneroso convenio con el Comité Internacional de Banqueros.

Dado que los acuerdos de Bucareli se dieron a nivel de "acuerdo de caballeros", el gobierno de Calles no estaba comprometido a respetarlos. En un primer momento logró prácticamente su anulación, pero ante el agudizamiento de los problemas internos, manifiestos en el conflicto Iglesia-Estado, el recrudecimiento de las tensiones con Estados Unidos debido a la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional, y la percepción de un cambio en la estrategia negociadora de los representantes norteamericanos, se celebró el acuerdo Morrow-Calles, que volvía a aceptar la no retroactividad del citado artículo.

En relación al petróleo, lo más que pudieron hacer

los gobiernos de Obregón y Calles fue aumentar los impuestos y "lograr por parte de las empresas y sus gobiernos, un cambio en el estatuto jurídico de la propiedad petrolera".<sup>29</sup>

Habría que esperar el periodo cardenista para que en un nuevo contexto tanto interno como externo, pudiesen llevarse a cabo las principales reformas emanadas de la Revolución. La estrategia seguida por Cárdenas para aumentar el control del Estado sobre los recursos petroleros consistió en la creación de un Sindicato de Petroleros, cuyo contrato colectivo motivó el conflicto con las compañías extranjeras que culminó con su expropiación.

La política nacionalista del presidente Cárdenas y la participación activa del país en los foros internacionales (americanos y europeos), romperían de manera definitiva el aislamiento internacional del país.

Cárdenas consideraba que "la soberanía nacional como manifestación de la capacidad de decisión y de autodeterminación en lo interno, sólo sería posible mediante la verdadera independencia económica"... "el ejercicio de la soberanía, en tanto atributo de la nación, sólo podrá ser efectivo si el poder político adopta de manera independiente, las decisiones económicas, jurídicas y otras necesarias en lo interno y en lo externo."<sup>30</sup>

Esta visión reflejaba la esencia de la política internacional de la Revolución Mexicana, cuyas bases se encuentran en la Doctrina Carranza.

<sup>29</sup> Lorenzo Meyer, "La política petrolera del gobierno mexicano: evolución histórica", en Barkin, *et. al. Las relaciones México-Estados Unidos*, México, Nueva Imagen, 1980, p. 90.

<sup>30</sup> Graciela Arroyo, "La política exterior de México de Lázaro Cárdenas", en *Relaciones Internacionales*, núm. 32, México, FCPyS, 1984, p. 80.