

## ENSAYOS

### El principio de la no intervención en la política exterior de México. El caso del "Anschluss"

César Sepúlveda

**M**e permito estimar que la revisión de las actitudes de México en esa aciaga época, examen que se hace ahora, 50 años después, además de favorecer el conocimiento y la divulgación de sus posiciones en los foros internacionales, permite reafirmar su política exterior, inmovible desde la Revolución, y da fortaleza a sus postulaciones de hoy. Se notará que no ha habido ninguna variación en esa política desde entonces.

El día 12 de marzo de 1938 empezó a efectuarse la dramática ocupación militar de Austria por fuerzas del Tercer Reich, completándose en los días siguientes, y anexándola a Alemania como uno de los *laender* alemanes.

El mundo quedó asombrado ante esta rápida acción, violatoria del Tratado de Versalles. En 1919, por el artículo 80 del Tratado, Alemania había reconocido la independencia de Austria como inviolable. Como corolario de esto, el 4 de octubre de 1922, y de acuerdo con el Protocolo de Ginebra, Austria por su parte había renunciado al derecho que pudiera tener a la anexión.

El acto intervencionista alemán era visiblemente uno de profundas consecuencias, indudable presagio de guerra. Sin embargo, las grandes potencias de entonces contemplaron esto impávidamente, y no formularon protesta. El apaciguamiento en Europa era visible.

Por ello resultó más sorprendente que una nación débil y desarmada, no europea, alzara su voz ante la comunidad organizada de Estados, mostrando su reprobación ante ese comportamiento. Y más extraordinario resultaba ello porque ese país, México, había sido vetado como miembro de la Sociedad de Naciones, y ahora aparecía como paladín del Pacto que la había creado.

En efecto, México fue excluido de la lista de miembros originales en 1920 como resultado de un acuerdo entre las delegaciones estadounidense y británica, en parte porque nuestro gobierno no estaba reconocido, en parte porque la Gran Bretaña

desaprobaba a México, lo cual motivó que más tarde, cuando era segura su admisión, la República Mexicana, justamente ofendida, aplazara su decisión de pertenecer a esa organización. Cuando la República española invitó a México, habiendo establecido una base segura y sobre una resolución unánime de la Sociedad de Naciones, nuestro país al fin aceptó en 1931, y como dice el cronista clásico de la Sociedad de Naciones, Walters, a partir de ese momento no hubo ninguna otra nación latinoamericana tan activa y tan valiente en el apoyo al Pacto.

El día 19 de marzo de 1938, consumada la ocupación y la anexión de Austria, nuestro representante permanente en Ginebra, Isidro Fabela, por instrucciones del gobierno mexicano, entregó al secretario general de la Sociedad de Naciones, Joseph Avenol, el texto de unas declaraciones ejemplares, que debemos reproducir aquí:

La forma y circunstancias que causaron la muerte política de Austria significan un grave atentado al Pacto de la Liga de las Naciones y a los sagrados principios del Derecho Internacional.

Austria ha dejado de existir como Estado independiente por obra de la agresión exterior que viola flagrantemente nuestro pacto constitutivo así como los Tratados de Versalles y San Germán que consagran la independencia de Austria como inalienable.

Esa inalienabilidad ha debido ser respetada, no sólo por las grandes potencias signatarias del Protocolo de Ginebra de 1922 —en que se declaró solemnemente que ellas respetarían la independencia política, la integridad territorial y la soberanía de Austria— sino por el mismo Gobierno de Austria, ya que dichos Tratados imponen a ese país cuando menos la obligación de obtener el asentimiento del Consejo tanto en lo relativo al mantenimiento de su independencia en sus fronteras actuales, como cuando a su existencia como Estado separado, dueño absoluto de sus decisiones. (Corte Permanente de

Justicia internacional de la Haya. Resolución de 5 de septiembre de 1931).

En consecuencia todo convenio o resolución que menoscabe la independencia de Austria debe considerarse como ilegal; igualmente toda gestión de cualquiera autoridad cerca de un gobierno extranjero contraria a tales principios y compromisos, debe considerarse como arbitraria e inadmisibles por los miembros de la Liga de las Naciones.

La circunstancia de que las autoridades de Viena hayan entregado el poder nacional al invasor, no puede servir de excusa a los agresores, ni la Liga de las Naciones debe aceptar el hecho consumado sin enérgicas protestas y sin reacciones indicadas en el Pacto.

Por otra parte, las autoridades que abandonaron el Poder Ejecutivo no representan al pueblo austriaco que seguro contempla la muerte de su patria como una tragedia; esas mismas autoridades no obraron con libertad pues *voluntas coacta voluntas non est*.

En consecuencia los Estados miembros de la Liga de las Naciones no deben considerar sus actos y palabras como expresión libre y legal de la nación sometida.

El Gobierno de México, siempre respetuoso de los principios del Pacto y consecuente con su política internacional de no reconocer ninguna conquista efectuada por la fuerza, categóricamente protesta por la agresión exterior de que es víctima la República de Austria y declara al propio tiempo a la faz del mundo que, a su juicio, la única manera de conquistar la paz y evitar nuevos atentados internacionales como los de Etiopía, España, China y Austria es cumplir las obligaciones que imponen el Pacto, los Tratados suscritos y los principios de Derecho Internacional; de otra manera desgraciadamente el mundo caerá en una conflagración mucho más grave que la que ahora se quiere evitar fuera del sistema de la Liga de las Naciones.

**E**stas declaraciones no eran producto de la casualidad, tampoco era una acción oportunista, ni un mero acto de coyuntura. Un examen breve de los principios de la política exterior de México pone de manifiesto una serie de postulados básicos y racionales que han instrumentado toda su actuación externa, y que sirvieron de base a esta actuación.

Estos principios aparecen consignados por lo menos desde 1918, en que se publica el famoso Libro Rojo, llamado *Labor Internacional de la Revolución Constitucional de México*, y que contiene

el informe del presidente Venustiano Carranza al Congreso de la Unión el 1o. de septiembre de ese año.

El primero de esos principios, y seguramente el rector de todos los demás, es el de la no intervención, expresado categóricamente desde la época de Juárez, y ratificado enérgicamente por Carranza. Otro es el de la igualdad soberana de los Estados. Uno más que se contiene en el Libro Rojo es el no empleo de la fuerza o de la coacción en las relaciones entre los Estados.

Después, estos principios fueron elaborándose a medida que el mundo se organizaba sobre bases nuevas y las relaciones internacionales de México se hacían más intensas, luego de la postración que había sufrido por el movimiento revolucionario de 1910-1920. El foro interamericano fue un vehículo muy apropiado para desarrollar esos principios, ensancharlos y propagarlos.

Es justo señalar que por esos infaustos años, entre las dos guerras, se había formado en la Secretaría de Relaciones Exteriores un grupo de internacionalistas alertas, inquietos, patriotas, que actuaban con soltura y espíritu de progreso; familiarizados con las nuevas doctrinas, muchos de ellos juristas de prestigio. Pueden mencionarse algunos, como Fernando González Roa, al que no se ha hecho plena justicia, Roberto Córdova, Pablo Campos Ortíz, Genaro Estrada, Francisco Ursúa, Manuel J. Sierra, Oscar Rabasa, y desde luego el venerable Isidro Fabela y muchos otros. Varios de ellos se forjaron en la dura escuela de las comisiones de reclamaciones de extranjeros contra México, en los años veinte.

De este modo, México pudo contribuir a la formación de principios o normas que hoy se han incrustado en el derecho internacional.

Fernando González Roa es uno de los constructores del principio de no intervención. Lo expuso como delegado de nuestro país en La Habana, en la VI Conferencia de Estados Americanos (primera a la que concurría México desde la Revolución) donde surgió la declaración que condenaba la intervención de un Estado en los asuntos internos y externos de otro, cualquiera que fuera el pretexto. Ello avanzó en la VII Conferencia, en Montevideo, en 1933, donde aparece en la Declaración de Derechos y Deberes de los Estados, y se consagró en la Conferencia de Consolidación de la Paz, en Buenos Aires, en 1936, con el Protocolo de No Intervención.

De manera que ya para cuando ocurre el caso de Austria en 1938, para la diplomacia mexicana

este principio estaba entrelazado en su política exterior con los demás.

La condena de la guerra es también un postulado habitual en las relaciones exteriores de México. El mismo González Roa había logrado que en La Habana, en 1928, se adoptara una resolución en el sentido de que se condenara la guerra como instrumento de política nacional, y que toda agresión se consideraba ilícita y como tal se declarase prohibida. Ello mismo fue factor importante para que se ratificara en 1929 el Pacto de París, o Tratado Briand-Kellogg, de proscripción a la guerra.

El rechazo de la conquista como medio de engrandecimiento territorial, que por una parte es un corolario del principio en contra del uso de la violencia en el orden internacional, y por otra una variante del principio que trata de la igualdad de los Estados, ya estaba implícito en los pronunciamientos de Carranza, y de ahí saltó al proyecto del Instituto Americano de Derecho Internacional, en 1925, sobre derechos y deberes de los Estados que señalaba, "las adquisiciones territoriales obtenidas por medio de la guerra o bajo amenaza de guerra o la presencia de fuerzas armadas no pueden invocarse para conferir título..." (sobre un territorio).

Además de todo esto, existían antecedentes claros de las posiciones de México en el seno de la Sociedad de Naciones. Nuestro país se había pronunciado enfáticamente en contra de la injusta subyugación de Etiopía por Italia, en 1935; así como al ocurrir, por las mismas fechas, la cuestión del Manchukuo, al condenar virilmente estas anexiones ante ese foro mundial.

Por otra parte, el presidente Lázaro Cárdenas mantenía, desde 1934, una rígida posición internacional de oposición a la intervención, a la guerra, a la presión internacional, demostrada con la ac-

titud firme de México frente a la Guerra Civil Española. Y unos días antes de la nota de México condenando el *anschluss*, había acometido la expropiación de los bienes de las compañías petroleras extranjeras rebeldes a las leyes mexicanas, mostrando determinación y valor.

Otro elemento que debe considerarse en este panorama es la dedicación de México —devoción casi— a la organización internacional, porque ve en ella un poder moderador de los apetitos de las grandes potencias, un factor importante para el respeto a la igualdad de los Estados, un foro abierto y entendido para la expresión de principios y la formulación de normas, y un centro para la cooperación internacional. Por ello le ha prestado considerable esfuerzo. Eso explica la recia participación de México en todo momento para lograr la consolidación del sistema interamericano. Eso mismo dilucida su papel en la Sociedad de Naciones, y también sus observaciones al proyecto de Dumbarton Oaks, que fueron recogidas en el texto de la Carta de la ONU.

De modo que la gallarda protesta de México contra la injusta anexión de Austria no era sino una secuencia lógica de una cadena de actos y expresiones de política exterior congruentes con los principios inmutables de nuestra diplomacia. Estoy firmemente convencido de que no había otra manera de actuar si debíamos ser consecuentes con nosotros mismos.

Considero que la actitud de México permitió que al renacer Austria, al recuperar su plena soberanía, nuestros dos países reanudarán sus relaciones diplomáticas sobre bases de entera comprensión mutua; de estrecha colaboración, que han seguido por fortuna hasta el presente.