La Doctrina Juárez

Patricia
Galeana
FFL-UNAM

En el tiempo eje de la historia de México, en la época de la Reforma, cuando se constituyó su Estado Nacional y se definió su ser republicano y laico, el país contó con una de sus generaciones más brillantes.

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.

La República parecía desvanecerse, el cuerpo de su gobierno se había reducido a su mínima expresión. Las luchas políticas internas, la bancarrota del erario y la invasión extranjera habían puesto en grave riesgo a la independencia nacional.

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 hubo un periodo de relativa estabilidad durante cinco años, ya que primero se tenía que pacificar al país y después enfrentar la rebelión armada con motivo de la sucesión presidencial. Durante todo este periodo se gestó la Doctrina Juárez, pilar fundamental de la política exterior de México. 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 reconocieron al gobierno conservador, establecido en la capital, por lo que el gobierno liberal no existía para la comunidad internacional. Era una práctica diplomática común reconocer al gobierno *de facto* establecido en la capital.

Las instrucciones del gobierno liberal a su representante en Estados Unidos, José María Mata, fueron precisas: obtener el reconocimiento pero defender 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".[1]

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".[2] Sabía que no tenía recursos y que era mejor evitar cualquier confrontación extranjera.

En mayo de 1859, Santos Degollado interceptó un correo de Gutiérrez Estrada en que anunciaba que iba avanzando el proyecto de intervención.

En septiembre de 1859, Andrés Oseguera confirmó desde París que "José María Gutiérrez Estrada y el padre Francisco Miranda han aprovechado su relación con Metternich 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.[3]

Ante esta situación, después de ocho meses de difíciles negociaciones, en las que Melchor Ocampo, el canciller del gobierno de Juárez, se había pasado dando largas a Robert McLane, se elaboró el texto final del Tratado McLane–Ocampo 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.

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 reconocimiento de Estados Unidos y después persuadió al representante norteamericano de la imposibilidad del gobierno

1 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.

2 Manifiesto de Juárez a los mexicanos, en Ángel Pola, *Miscelánea*, Biblioteca Reformista, v. VIII, México, 1906, pp. 78 y ss.

3 Carta de Oseguera a Mata, París, 11 de septiembre, 1859, en Jorge L. Tamayo, *Benito Juárez, Documentos, Discursos y correspondencias,* México, Libros de México, v.2, p. 575.

de vender un solo milímetro del territorio nacional, ya que justamente habían derrocado a Santa Anna por haber vendido La Mesilla.

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.[4]

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, a sabiendas de que sin tratado no habría los recursos indispensables para sobrevivir.[5]

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".[6] El Presidente de México añadió su deseo de que "el triunfo de México [sirviera] para asegurar la independencia y respetabilidad de las repúblicas hermanas".[7]

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 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 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 misión de don Jesús Terán, único agente confidencial de la República en Europa.

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.

4 El Tratado de La Mesilla expresa en su artículo 8º: "Habiendo autorizarlo 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 las personas y mercancías de los ciudadanos de México y de 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 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".

5 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.

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

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

Aunque fue designado oficialmente representante de México, en algunos casos, Terán actuó como particular, ya que tenía que cumplir su 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.[8]

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 de México en Europa.

Desde Florencia en abril 20 de 1865, Jesús Terán propuso a 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 diplomáticas sino mediante otros nuevos, prometiendo entretanto una estricta observancia de las leyes y del derecho de gentes con los extranjeros.[9]

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.[10]

Desde Paso del Norte, en junio de 1866, Juárez hace suya la propuesta de Terán: "debemos consolarnos con el

8 "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, la 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.* Jorge L. Tamayo, *Benito Juárez, Documentos, Discursos y Correspondencia*, México, Libros de México, t. VIII, 1972, p. 845.

9 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 Tamayo, *op. cit.*, t. X, p. 29.

10 Con gran ahínco se dedicó don Jesús Terán a desmentir las falsas noticias que se publicaban en los periódicos europeos sobre al 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

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".[11]

La defensa del principio de no intervención se convirtió en al base de la política exterior juarista. Al triunfo de la República, en agosto de 1867, Juárez señala 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".[12]

Al triunfo republicano, 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 Sebastián Lerdo de Tejada, fue una respuesta a las agresiones sufridas. Se retomó la propuesta de Jesús Terán, quien había aconsejado desconocer todos los tratados ruinosos que México había tenido que firmar a cambio del reconocimiento. Precisamente los países con los que se habían firmados dichos tratados habían sido 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

incomprendidas, aunque algunas veces lograron influir en al opinión pública de Londres y de Madrid. No obstante los continuos intentos de Jesús Terán para ser aceptados 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.

11 Carta de Juárez a Pedro Santacilia, El Paso, 1° de junio de 1866, en Tamayo, *op. cit.*, v. 11, cap. CLXXXI, p. 11.

12 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 Tamayo, *op. cit.*, v. 12, cap. CCXXVIII, p. 19.

> principios e instituciones democráticas. Durante nuestra lucha, aquellas Repúblicas demostraron sus simpatías por la causa de la independencia y de la libertad de México.[13]

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".[14]

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 norteamericana 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 voluntarios europeos para apoyar al Segundo Imperio.

Al triunfo de la República, Juárez asumió los principios de política exterior que había venido manifestando desde 1861 y que constituyeron su doctrina.

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 del 12 de abril de 1862:

> 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.[15]

13 Discurso de inauguración de Benito Juárez en el Cuarto Congreso, 8 de diciembre de 1867, en Tamayo, *op. cit.*, t. 12 cap. CCXLV, p. 889.

14 Contestación de Juárez a Marcos Otterbourg, 18 de agosto de 1867, en Tamayo, *op. cit.*, t. 12, cap. CCXXVIII, p. 19 (v.e.)

15 Manifiesto de Benito Juárez, México, 12 de abril de 1862, en Tamayo, *op. cit.*, t. 6, p. 246.

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.[16]

La Doctrina Juárez influyó también en la Doctrina Estrada de no reconocimiento o desconocimiento a los gobiernos que cada pueblo decide darse, con estricto respeto al principio de autodeterminación de los pueblos.[17]

Estos principios históricos están consagrados en la constitución que nos rige en la actualidad, en su artículo 89°,[18] que establece los lineamientos que debe observar la política exterior mexicana:

> 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 [...]

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

17 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, formula la doctrina que hoy lleva su nombre: "[...] 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 [...]"

18 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.

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.

El derecho a la autodeterminación; la igualdad jurídica de los estados; la solución pacífica de las controversias; la proscripción de la amenaza y el uso de la fuerza; y la lucha por la paz; son principios fundamentales del derecho internacional.

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