



## NOTAS SOBRE “LAS DOCTRINAS MONROE Y DRAGO”

POR EL LIC. RAFAEL DE LA COLINA  
(embajador de México en la O.N.U.)

Hay hombres que por su dedicación infatigable, su clara inteligencia, su recia personalidad, su fervor patriótico ejercen influencia perdurable en la evolución política de una Nación, robusteciendo y moldeando su conciencia colectiva. Su acendrado nacionalismo, aun en las ocasiones que los arrebatara y los lleva a la hipérbole, pone siempre en sus palabras destellos de auténtica grandeza. Tal es don Isidro Fabela, político, historiador, diplomático, jurisconsulto, egregio ciudadano de México.

Hay entre sus obras una, breve y enjundiosa, “Las Doctrinas Monroe y Drago”.<sup>1</sup> que por el tono enérgico y sentencioso en que está escrita y por la trascendencia de las cuestiones que examina, ha atraído especialmente mi atención. Ahondaré algunos de los temas del libro, empleando las notas que la lectura de éste me ha sugerido.

### *Asunto de la Bahía Magdalena*

Bajo el título <sup>2</sup> “Los puertos y lugares estratégicos de las Repúblicas no pueden ser otorgados a concesionarios no americanos” (Bahía Magdalena), el doctor Fabela dice: “Con motivo de una proyectada venta a súbditos japoneses de una concesión obtenida por ciudadanos norteamericanos en la Bahía Magdalena, los interesados se dirigieron al Departamento de Estado, pidiéndole su

<sup>1</sup> Dr. Fabela *Las Doctrinas Monroe y Drago*. Universidad Nacional Autónoma de México, 1957.

<sup>2</sup> Dr. Fabela, *op. cit.*, pág. 184.

opinión, la cual fue adversa, ya que podría dar oportunidades a los japoneses para establecer colonias o bases de aprovisionamiento de este lado del Pacífico, lo cual podría perjudicar los intereses estratégicos de los Estados Unidos”.

En efecto, fue a fines de 1911 cuando los propietarios de la Magdalena Bay Company iniciaron negociaciones con una compañía japonesa a fin de traspasarle la concesión que el Gobierno del general Díaz había otorgado a aquellos para explotar una dilatada zona de la Baja California, alrededor de la Bahía Magdalena.

El senador Lodge, abuelo del actual representante permanente de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas, miembro principal de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de su patria, fue informado de la proyectada venta. Aprovechándose de la oportunidad que le brindaba la discusión en el Senado de los tratados generales de arbitraje suscritos con Francia y con la Gran Bretaña, el Senador Lodge pronunció el 29 de febrero de 1912 un discurso en que afirmaba que “la ocupación de la Bahía Magdalena por una gran potencia oriental sería una de las cuestiones que los Estados Unidos no permitiría en ningún caso que se sometiera a la decisión de un tribunal de arbitraje”.

Los periódicos de Hearst, con su habitual intemperancia, se dedicaron a enardecer la opinión pública, agitada ya por los incidentes ocurridos en los estados norteamericanos de la costa del Pacífico de resultas de la creciente inmigración japonesa.

El Departamento de Estado dio a conocer en mayo de 1912 la correspondencia cruzada con los apoderados de la Magdalena Bay Company. De las comunicaciones aludidas se desprende que los probables compradores japoneses habían pedido la venia de su Gobierno y que éste les había manifestado que “no la otorgaría sino hasta convencerse de que el Gobierno de los Estados Unidos no se opondría a ello”.

El “New York Times” publicó el 4 de abril de 1912 un despacho procedente de la Ciudad de México en que el Presidente de la República, don Francisco I. Madero, negaba categóricamente que México hubiera permitido el traspaso de dicha concesión a una compañía nipona.

Por su parte, el marqués Saionji, Primer Ministro del Japón, cablegrafió al mencionado periódico una enfática negativa que el

Embajador en Washington ratificó el 6 de abril en una conversación que tuvo con el Secretario de Estado Knox.

No obstante que los rumores propalados habían sido desmentidos, el senador Lodge no cejó en su campaña, diciendo que no era concebible que una compañía particular, sin ligas oficiales de ninguna especie, se interesara en una concesión hasta entonces ruinosas, si no fuera porque pretendía construir una estación carbonera para el abastecimiento de la armada de una potencia oriental. Como se ve, la alusión al Japón era evidente.

Poco después se constituyó un subcomité de la Comisión de Relaciones Exteriores, compuesto de los senadores Lodge, Root, Hitchcock y Rayner, con objeto de estudiar el asunto, así como sus probables ilaciones y de redactar una resolución adecuada, cuya índole el corresponsal en Washington del "New York Times" reveló a sus lectores el 2 de mayo de 1912, es decir, alrededor de tres meses antes de que el Senado la aprobara. El corresponsal decía al respecto que era probable que el Senado formulara "una importante declaración encaminada a extender considerablemente el alcance de la Doctrina de Monroe".

La resolución fue redactada por los senadores Lodge y Root, sobre la base de un proyecto elaborado por el primero. El senador Lodge quería que la declaración se refiriera específicamente a la Bahía Magdalena, pero el senador Root logró disuadirlo de este propósito.

La Comisión de Relaciones Exteriores sometió al Senado dicha iniciativa el 31 de julio de 1912 y aclaró que nada se había descubierto que hiciera pensar que en las pláticas entre los concesionarios y los probables compradores japoneses, hubiera intervenido una potencia extranjera.

El Senado de los Estados Unidos, por 51 votos contra 4 aprobó el 2 de agosto la resolución que el doctor Fabela traduce de este modo:<sup>3</sup>

"Cuando algún puerto o algún otro lugar del Continente Americano está situado de tal manera que su ocupación para fines navales o militares puede poner en peligro las comunicaciones o la seguridad de los Estados Unidos, el Gobierno no puede ver sin gran

<sup>3</sup> Dr. Fabela, *op. cit.*, pág. 184.

preocupación que la posesión de dicho puerto o lugar pase a una compañía o asociación que tenga tales relaciones con otro gobierno no americano que dé prácticamente a éste la facultad de controlarlo para fines nacionales.”

Algunos comentaristas han expresado la opinión de que la resolución anterior carece de fuerza legal, por no haber sido refrendada por el Poder Ejecutivo. Olvidan que las resoluciones del Senado no requieren para su perfeccionamiento la aprobación Presidencial, al contrario de lo que sucede con las declaraciones conjuntas de ambas Cámaras.

Un punto que suscitó dudas, tanto en los debates del Senado —casi todos secretos— como en los artículos de los periódicos y revistas de la época, fue el de saber si la resolución mencionada había engendrado una nueva norma de política internacional de los Estados Unidos o si era sólo un corolario adicional de la Doctrina de Monroe, la cual se refería exclusivamente a los órganos oficiales de los Estados europeos, mas no a compañías extranjeras que pudieran actuar abierta o subrepticamente por instrucciones de sus respectivos Gobiernos.

El propio Senador Lodge <sup>4</sup> se pronunció oficialmente en el sentido de que la resolución de la cual él era el principal autor, entrañaba una declaración de política exterior, relacionada sin duda con la Doctrina de Monroe, pero no derivada de ésta.

El Presidente Taft, resentido por la intromisión de Lodge en un asunto de la incumbencia del Poder Ejecutivo y temeroso, además, de que empeoraran las relaciones con el Japón, que él había procurado mejorar, rechazó la tesis de que la resolución del Senado era sólo una ampliación de la Doctrina de Monroe. <sup>5</sup>

En el debate público subsecuente varios escritores se inclinaron al punto de vista adoptado por el propio Lodge, o sea, que la resolución del Senado no dimanaba directamente de la Doctrina, sino que tenía como base un derecho mucho más antiguo, inmanente de todas las naciones, a saber, el de la legítima defensa o, si se quiere, el de la propia conservación.

<sup>4</sup> *Congressional Record*, 62 Cong., 2nd Sess., pág. 5662.

<sup>5</sup> W. H. Taft. *The Monroe Doctrine, its limitations and implications*. The Independent, 18 de Dic. 1913, pág. 544.

El Profesor Laferrière, en un artículo publicado <sup>6</sup> bajo el título "La Resolución Lodge y la Doctrina de Monroe", llegó a la conclusión de que aunque podría alegarse que la resolución tenía como base el principio de la legítima defensa, no era factible justificarla a la luz de ninguno de los principios universalmente aceptados del Derecho Internacional. Sugirió además que el haberse concebido dicho pronunciamiento como un corolario de la Doctrina de Monroe, se debía al deseo de asociarlo a ésta, con la esperanza de que el prestigio de la Doctrina contribuyera a perpetuar la interpretación extensiva del Senador de Massachusetts.

Para popularizar y robustecer sus puntos de vista, el senador Lodge se aprovechó hábilmente de la preocupación del Gobierno y del pueblo de los Estados Unidos con el creciente poderío naval del Japón, el cual, de seguir aumentando, podría poner en peligro la seguridad del Canal de Panamá, próximo a inaugurarse.

El "Corolario de Lodge", como fue bautizado por los periodistas, pretendía por una parte restringir en la América las actividades de las compañías extranjeras, esgrimiendo el derecho a la legítima defensa de los Estados Unidos, como si éste fuera un derecho privativo de la gran potencia septentrional del Nuevo Mundo y por otra, hacía extensivos los principios de la Doctrina de Monroe a un país asiático. Aunque el nombre del Japón se omitió en la resolución, no cabía duda que se dirigía contra ese Imperio.

Los comentarios en los periódicos nipones, aceptando probablemente instrucciones de su Gobierno, fueron sumamente moderados. Algunos de ellos acusaron a los fabricantes de armas y especialmente, a las grandes empresas industriales interesadas en la intensificación del programa naval de los Estados Unidos, de haber instigado el movimiento en el Senado. En cuanto a la ingerencia de Hearst obedecía<sup>6</sup> al parecer de uno de esos diarios, al designio de aprovecharse de la guerra civil en México para impulsar los planes anexionistas que alimentaba, frutos del deseo de aumentar considerablemente el valor de sus dilatadas propiedades en el norte de México.

Los ingleses, fresco en su memoria el incidente de Agadir, se mostraron por regla general favorables al "Corolario de Lodge"

<sup>6</sup> *Revue Générale du Droit International Public*, Vol. XX, 1913, págs. 579 y siguientes.

puesto que la adopción de éste los ayudaría a robustecer sus pretensiones de predominio en las regiones adyacentes a las entradas del Mediterráneo, de acuerdo con Francia y en perjuicio de Alemania.

De interés primordial para México fue el hecho de que en la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado se discutió la posibilidad de proponer a nuestro Gobierno la adquisición de la parte septentrional de la península de Baja California, a fin de satisfacer las reclamaciones norteamericanas pendientes y de "proteger" definitivamente las líneas de comunicación entre California y el Canal de Panamá. Sobre la base de tan descabellado razonamiento no parecía remoto que posteriormente se pidiera la total anexión de México, de la América Central y por lo menos, de la región boreal de la América del Sur.

Finalmente, el senador Ashurst, de Arizona, esgrimiendo argumentos del mismo jaez, que escondían la innoble intención de apoderarse totalmente de las aguas del Río Colorado, se dedicó a proponer periódicamente en el Senado de los Estados Unidos que su Gobierno negociara la compra de la Baja California y de una parte de Sonora. Hé aquí sus palabras al introducir por vez primera su proyecto de resolución:

"...la península es un apéndice vermiforme de México. En cambio es un talón —el talón de Aquiles— de los Estados Unidos. La República Mexicana ni desea ni es capaz de garantizar la seguridad de esa región y es incapaz también de resistir las agresiones o de impedir la colonización en la península de súbditos de potencias orientales, por lo que con relativa facilidad y la más completa reserva pueden éstos instalar en las numerosas islas de la Baja California bases de abastecimientos o de operaciones navales."

Quienes pongan en duda la previsión y sabiduría de los Constituyentes de Querétaro al estatuir la prohibición contenida en la fracción I del Artículo 27 de nuestra Carta fundamental y crean que se inspiraron tan sólo en un estrecho y mezquino nacionalismo, deben leer atentamente este capítulo del desenvolvimiento histórico de la Doctrina de Monroe.

## LA DOCTRINA DE MONROE Y LA SOCIEDAD DE LAS NACIONES

El doctor Fabela dice acertadamente: <sup>7</sup>

“...al ingresar en la Sociedad de las Naciones, México rechazó expresa y categóricamente la Doctrina de Monroe, que erróneamente se califica como acuerdo o inteligencia; y como repetidamente se ha hecho notar, no es ni una ni otra cosa sino tan sólo un pronunciamiento unilateral de los Estados Unidos.”

¿Por qué se incluyó el Artículo 21 en el Pacto que instituyó la Sociedad de las Naciones? ¿Cuál fue la interpretación oficial del texto adoptado? Las respuestas son reveladoras.

En su histórico discurso del 22 de enero de 1917, el Presidente Wilson declaró en parte lo siguiente:

“...en otras palabras, lo que propongo es que las naciones se pongan de acuerdo para adoptar la Doctrina Monroe como la doctrina del mundo; que ninguna nación trate de extender su régimen político a otras naciones o pueblos; que cada pueblo quede en libertad de determinar su régimen político, su propio y peculiar desenvolvimiento, sin obstáculos, sin amenazas, sin temores, tanto los pequeños como los grandes y poderosos.”

En la anterior interpretación, los enemigos del Presidente Wilson, los chauvinistas de la prensa y del Senado, se lanzaron al ataque con su habitual ferocidad. El senador Lodge, al comentar el discurso del Presidente Wilson, se preguntó si la mejor manera de abrogar la Doctrina de Monroe no sería la de elevarla al plano mundial. La Doctrina —añadió—

“es de estricta aplicación local; no va más allá del hemisferio occidental y se funda en la teoría de que hay dos esferas en el mundo, las cuales se hallan completamente separadas en sus intereses políticos.” <sup>8</sup>

<sup>7</sup> Dr. Fabela, *op. cit.*, pág. 191.

<sup>8</sup> *Congressional Record*, 64th Cong. 2nd Session, Vol. 54, Pt. 3, pág. 2367.

Al declarar la guerra los Estados Unidos a las potencias centrales se suspendió la controversia; pero una vez terminada aquélla y especialmente, después de que se supo que el Presidente Wilson iría a Francia con objeto de intervenir personalmente en la creación de un sistema que garantizara la paz, los adversarios del ex-catedrático de Princeton reanudaron la lucha, exigiendo que en el tratado que se firmara, se hiciese una reserva expresa respecto de la Doctrina de Monroe. Entre los casos hipotéticos que se citaron en las discusiones del Senado para demostrar los peligros de un pacto que no salvaguardara los principios involucrados en la Doctrina figuran los siguientes: ¿Cómo se impediría la cesión de las Islas Vírgenes a una potencia enemiga, por ejemplo, Alemania? ¿Hasta qué punto sería posible obrar unilateralmente, sin tropiezos ni retrasos, en una situación semejante a la que se presentó en 1916 cuando Villa invadió Nuevo México? ¿Permitirían los Estados Unidos que fuera una organización internacional la que resolviese una cuestión análoga a la de la Bahía Magdalena?

El senador Mc Cormick, anglófobo empedernido, veía en el proyectado Pacto una diabólica conspiración inglesa para destruir la Doctrina de Monroe por medio de los votos de los dominios británicos.

Los partidarios del Presidente Wilson vanamente se empeñaron en demostrar la falsedad o la futilidad de los cargos. Refiriéndose concretamente a los del senador Mc Cormick, alegaban que la mayoría de las Repúblicas latioamericanas votarían en todo caso con los Estados Unidos, contrarrestando así eficazmente cualquiera coalición europea.

El ex-presidente Taft, defensor de la Sociedad de las Naciones no obstante su calidad de miembro prominente del partido de la oposición, telegrafió al presidente Wilson en París el 18 de marzo de 1919, pidiéndole que procurara insertar en el cuerpo del mismo Pacto una reserva expresa sobre la Doctrina, pues de otro modo no creía que lo aprobara el Senado.

Es indudable que al principio el Presidente Wilson no daba importancia a la inclusión de la reserva que sus propios amigos le recomendaban. Aun más, pensaba que la Doctrina de Monroe, tal como había sido formulada originalmente e interpretada después de modo de lograr la hegemonía de los Estados Unidos sobre las Repúblicas del Hemisferio Occidental, no respondía ya a las nece-



sidades de la comunidad internacional ni menos al papel preponderante que los Estados Unidos estaban destinados a desempeñar en ella. Por otra parte, se daba perfecta cuenta de que la llamada internacionalización de la Doctrina de Monroe traería consigo su extinción. A pesar de todo esto, no tardó mucho en cambiar de opinión, al persuadirse de que para obtener la ratificación del Pacto, en el Senado, era indispensable agregar una referencia expresa a la Doctrina.

El Secretario de Estado Lansing, el coronel House, amigo y confidente de Wilson; el Procurador General de los Estados Unidos, T. W. Gregory, y el Consultor Jurídico de la Delegación de los Estados Unidos, David Hunter Miller, todos ellos, separada o conjuntamente, hablaron con el presidente norteamericano en favor de la Doctrina.

Con su tradicional perspicacia el Delegado británico, enterado del clima parlamentario que prevalecía en Washington, se adelantó a los acontecimientos. Lord Robert Cecil, representante principal del Reino Unido en la Comisión de la Liga, se puso de acuerdo con el Procurador Gregory y ambos hicieron llegar al presidente Wilson, por conducto de Miller, el anteproyecto de una disposición que salvaguardaría el dogma favorito de los Estados Unidos.

Una vez que el presidente Wilson consintió en que se incluyera tal excepción a la regla general estipulada en el Artículo 20 del Pacto, el problema que absorbió su atención fue el de redactarlo de modo que no se definiera ni explícita ni implícitamente, la Doctrina de Monroe. En los días subsecuentes se sugirieron numerosas enmiendas, hasta que por último otro Delegado británico, Sir William Wiseman, entregó a Miller el 25 de marzo un nuevo texto, que fue el que con leves variantes se adoptó como Artículo 21 del Pacto.

Así fue como la Doctrina de Monroe, concebida en parte por la diplomacia inglesa y amparada en sus primeros años por el irrefragable poderío de la armada británica, quedó sancionada en el Pacto de la Sociedad de las Naciones merced a la sagacidad de los Representantes del Reino Unido.

Es interesante recordar las actitudes asumidas por las Delegaciones de las cinco grandes potencias del Tratado de Versalles al discutirse la inclusión del Artículo 21 en la sesión del 10 de abril de la Comisión de la Liga.

Lord Robert Cecil, como era de esperarse dado el origen inglés de la enmienda norteamericana, favoreció ésta, no obstante que para entonces habían fracasado las pláticas preliminares entre Lloyd George y Wilson, tendientes a lograr la suspensión del vasto programa naval de los Estados Unidos a trueque del apoyo que la Gran Bretaña ofrecía para conseguir la inclusión de la Doctrina de Monroe en el Pacto.

La Delegación japonesa no interpuso objeciones, pues ya los ingleses los habían persuadido de la conveniencia de aceptar la frase "inteligencias (o acuerdos) regionales, tales como la Doctrina de Monroe, que aseguran el mantenimiento de la paz", por cuanto ella les serviría más tarde para dar la apariencia de legalidad a una doctrina semejante, elaborada por el Gobierno de Tokio, con el fin de aplicarla en el Extremo Oriente. El embajador Wellington Koo, de China, alarmado por esta posibilidad, pretendió sin éxito reformar el texto de modo de suprimir las palabras "inteligencias regionales", aunque dejando una mención específica de la Doctrina de Monroe.

El Primer Ministro Orlando, deseoso hasta el último instante de ganarse la voluntad del Presidente Wilson, cuya actitud adversa a las pretensiones territoriales de Italia era conocida, defendió asimismo el Artículo citado.

Fue el embajador Larnaud, Delegado de Francia, el único que se opuso a la mención de la Doctrina de Monroe; pero los argumentos que adujo no tenían como base el propósito de salvaguardar a las Repúblicas latinoamericanas. Lo que temían los franceses era que los Estados Unidos retrocedieran a su política aislamentista, fundada en la tesis de las dos esferas, la americana y la europea, cuya separación permanente había proclamado Monroe. Clemenceau anhelaba obligar jurídicamente a los Estados Unidos a acudir de modo automático en defensa de Francia en caso de que ésta fuera agredida o amagada.

El 28 de abril de 1919 la Conferencia de la Paz adoptó formalmente y por unanimidad el Pacto de la Sociedad de las Naciones, a propuesta de su autor principal, el presidente Wilson. Esta fue la hora de su máximo triunfo y del comienzo de su desgracia.

Como es sabido, sus enemigos políticos lucharon encarnizadamente para destruir la obra realizada en París. Entre las reservas presentadas en el Senado, la relativa a la Doctrina de Monroe, de

que era autor el infatigable Lodge, fue rechazada por el presidente Wilson. El senador de Massachusetts pretendía que se consignara en el Pacto que los Estados Unidos fuesen los únicos intérpretes y ejecutores de la Doctrina de Monroe, lo que entrañaría una especie de tutela de las Repúblicas latinoamericanas, homologada por la flamante organización internacional.

La posición de México respecto de la inclusión de la Doctrina en el Pacto había sido proclamada por el presidente Carranza, desde 1919, a raíz de la firma del Pacto, en los términos que el propio doctor Fabela cita:<sup>9</sup>

“Como en la Conferencia de la Paz de París se trató sobre la aceptación de la Doctrina de Monroe, el Gobierno de México se vio en el caso de declarar públicamente y de notificar oficialmente a los Gobiernos amigos, que México no había reconocido ni reconocía esa Doctrina, puesto que ella establece, sin la voluntad de todos los pueblos de América, un criterio y una situación que no se les ha consultado y por lo mismo, esa Doctrina ataca la soberanía e independencia de México y constituirá sobre todas las naciones de América una tutela forzosa.”

Posteriormente al aceptar México la invitación que se le hizo para formar parte de la Sociedad de las Naciones, formuló respecto de la Doctrina de Monroe la reserva a que se refiere el doctor Fabela en los siguientes términos:<sup>10</sup>

“...cuando México fue invitado para ingresar en la Sociedad de las Naciones, el señor Genaro Estrada, Secretario de Relaciones Exteriores, manifestó en un telegrama del 10 de septiembre de 1931, dirigido al Presidente de la Asamblea de la Sociedad, que México considera necesario hacer conocer en el acto de su aceptación, que nunca ha admitido la inteligencia regional que se menciona en el Artículo 21 del Pacto.”

Ahora bien, cuando México fue admitido como Miembro de la Sociedad de las Naciones, ésta se había enfrentado ya al problema de definir el alcance y significado del Artículo 21.

El 28 de febrero de 1928 el embajador Cantilo, Delegado de

<sup>9</sup> Dr. Fabela, *op. cit.*, pág. 190.

<sup>10</sup> Dr. Fabela, *op. cit.*, pág. 191.

Argentina ante la Comisión de Seguridad y Arbitraje, declaró lo siguiente:<sup>11</sup>

“La Doctrina de Monroe constituye un pronunciamiento político de los Estados Unidos. Sin duda la política que expresa prestó en su época servicios al Continente Americano. Pero sería en realidad completamente inexacto, como lo hace el Artículo 21, aun a título de ejemplo, dar el nombre de ‘inteligencia’ o ‘acuerdo’ regional a una declaración política unilateral que jamás ha sido —que yo sepa— aprobada explícitamente por los demás países americanos.”

Meses después el Gobierno de Costa Rica, invitado por el Consejo a ingresar a la Sociedad, pidió que se le informara sobre la interpretación que la Sociedad daba a la citada Doctrina.

El Consejo contestó así:<sup>12</sup>

“Al declarar que tales compromisos internacionales no se consideraran incompatibles con ninguna de las otras disposiciones del Pacto, el Artículo 21 no hace sino tomar en cuenta las relaciones existentes entre el Pacto y tales compromisos, cuidando de no debilitar o restringir ninguna de las garantías estipuladas en el propio Pacto. En cuanto al alcance de los compromisos o inteligencias a que se refiere el Artículo 21, es evidente que este Artículo no puede por sí solo producir el efecto de impartirle una sanción o una validez de que antes hubiera carecido. El Artículo 21 se limita a tomar en cuenta dichas inteligencias regionales, tales como existen, sin pretender definir las.”

El Consejo, no atreviéndose a enmarcar de modo preciso la elástica Doctrina por temor de incurrir en una interpretación restrictiva, añadió:

“Esta tarea no incumbe a los redactores del Pacto. Conciérne tan sólo a los Estados que la han aceptado *inter se*.”

## LA DOCTRINA DE MONROE Y EL PACTO BRIAND-KELLOG

En el mismo año de 1928 ocurrió otro hecho relacionado indirectamente con los anteriores. Al discutirse en el Senado de los

<sup>11</sup> *Journal de Genève*, 1º de marzo de 1928.

<sup>12</sup> *Journal Officiel*, 1928, pág. 1608.

Estados Unidos el Pacto General de Renuncia a la Guerra, se trató de incluir una reserva respecto de la Doctrina de Monroe, a lo que se opuso vigorosamente el Secretario de Estado Kellog, autor principal de dicho Tratado. Tuvo que conformarse el Senado con una glosa, no obligatoria para las demás altas partes contratantes, en que se hizo una salvedad por lo que atañe a las "cuestiones puramente americanas".

Lo que interesa recalcar es cómo el Reino Unido de la Gran Bretaña y el Norte de Irlanda aprovechó la coyuntura que le brindaba la negociación del Pacto para hacer valer sus pretensiones de supremacía sobre determinadas regiones del Globo.

En una nota de la Cancillería británica, fechada el 19 de mayo de 1928, dirigida al Secretario de Estado de los Estados Unidos, se lee lo que sigue:<sup>13</sup>

"Hay ciertas regiones del mundo cuyo bienestar e integridad son de particular y vital interés para nuestra paz y seguridad. El Gobierno de Su Majestad no ha omitido esfuerzos para dejar perfectamente aclarado que no tolerará la ingerencia (de otros Estados) en esas regiones. La protección de éstas contra cualquier ataque constituye para el Imperio Británico una medida de defensa propia. Debe advertirse sin dejar a duda que el Gobierno de Su Majestad aceptará el nuevo Tratado sobre la base de un entendimiento preciso de que no restringirá su libertad de acción en dicha esfera. El Gobierno de los Estados Unidos tiene intereses análogos cuya vulneración por parte de una potencia extranjera sería juzgada por ese Gobierno, conforme a las declaraciones que ha hecho, como un acto no amistoso."

Los "esfuerzos para dejar perfectamente aclarada" la posición de la Gran Bretaña en caso de ingerencias de gobiernos extranjeros en determinadas regiones del mundo, se referían a las declaraciones de 1903 y 1907 sobre el Golfo Pérsico y a la de 1922, concerniente a Egipto.<sup>14</sup>

\* \* \*

<sup>13</sup> Véase *Documents on International Affairs*, Londres, 1928, pág. 5.

<sup>14</sup> Véase Lindley, *The Acquisition and Government of Backward Territory in International Law*, 1926, págs. 73, 74 y 246.

LA SOMBRA DE LA DOCTRINA DE MONROE EN LAS  
NACIONES UNIDAS

La política sabia y generosa de la "Buena Vecindad", la firma del Acta de Chapultepec y posteriormente, la ratificación del Tratado Internacional de Asistencia Recíproca y de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, parecían haber alejado definitivamente el peligro de las intepretaciones oportunistas y a las veces atentatorias de la Doctrina de Monroe.

A mayor abundamiento, fueron las naciones de la América Hispana las que lucharon con más calor en San Francisco por que se aprobaran las disposiciones correspondientes al Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas.

Fue por tanto motivo de preocupación para algunas Cancillerías latinoamericanas observar el procedimiento seguido en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas al tratarse por segunda vez la querrela de Guatemala en junio de 1954.

Se recordará que el domingo 20, en las sesiones extraordinarias celebradas a petición del Representante Permanente de dicha República, el Consejo desechó, debido al veto de la Unión Soviética, un proyecto de resolución sometido por Brasil y Colombia y enmendado por Francia, en que se proponía como punto principal, trasladar la queja de Guatemala a la Organización de Estados Americanos para su urgente consideración y se pedía a ésta que informara oportunamente al Consejo de Seguridad sobre el resultado de sus esfuerzos, de conformidad con el Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas. Minutos después, mediante una hábil gestión del Delegado de Francia, el Consejo aprobó una resolución basada en la antedicha enmienda francesa, en que se pedía la suspensión inmediata de cualesquiera actos que pudieran causar derramamiento de sangre e instaba a todos los Estados Miembros, en consonancia con el espíritu de la Carta, a abstenerse de proporcionar ayuda para la realización de tales actos. En la resolución adoptada finalmente se omitió toda referencia a la Organización de Estados Americanos.

Durante el agrio debate, el embajador Cabot Lodge de los Estados Unidos, Presidente en turno del Consejo, increpó al Re-

presentante soviético, señor S. K. Tsarapkin, en los siguientes términos: <sup>15</sup>

“Quiero decir al Representante de la Unión Soviética, quédese fuera de este Hemisferio y no pretenda iniciar aquí sus maniobras y confabulaciones.”

Los periódicos, especialmente los amarillistas, en el acto recogieron esta frase tomándola como una advertencia inequívoca de que los Estados Unidos invocarían en caso necesario la Doctrina de Monroe para alejar de la América el peligro comunista.

Cinco días después, el 25 de junio de 1954, el Consejo volvió a reunirse a solicitud de Guatemala. La situación había empeorado para entonces y muy pocos creían que el Gobierno del presidente Arben pudiera sostenerse más de dos o tres semanas.

El representante de Guatemala, actuando de acuerdo con las instrucciones de su Cancillería, pidió al Consejo entender en la cuestión a fin de lograr que Honduras y Nicaragua se abstuvieran de seguir proporcionando ayuda a los rebeldes guatemaltecos e impidieran los actos agresivos de las fuerzas mercenarias establecidas en los territorios de dichas Repúblicas.

El embajador Castillo Arriola, para justificar la conducta de su país, o sea acogerse a las Naciones Unidas recusando a la Organización de Estados Americanos, hizo notar <sup>16</sup> que conforme al Artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas, en el caso de ocurrir un conflicto entre las obligaciones derivadas de dicho pacto y las que pudieran dimanar de la Carta de la Organización de Estados Americanos, deben prevalecer aquéllas.

Recalcó, además, que su país no había ratificado aún los tratados de Río de Janeiro y de Bogotá, por lo que ni siquiera podían invocarse en contra de dicha República las disposiciones contenidas en tales instrumentos.

Después de una enconada discusión, el Consejo decidió no adoptar el programa provisional en que figuraba la reclamación guatemalteca. El resultado de la votación fue de 4 a favor de la

<sup>15</sup> Véase *Security Council. Official Records*, 9th Year. 675th meeting, pág. 32.

<sup>16</sup> Véase *Security Council. Official Records*, 9th Year. 675th meeting, págs. 20 y siguientes.

inscripción del tema (Dinamarca, Líbano, Nueva Zelandia y la Unión Soviética), 5 en contra (Brasil, China, Colombia, Turquía y los Estados Unidos) y 2 abstenciones (el Reino Unido y Francia). Las Delegaciones de las potencias abstencionistas, por su conducta en la primera fase de la consideración de la querrela de Guatemala así como por el tenor de sus intervenciones subsecuentes, dieron muestras de que sólo motivos de conveniencia política los impulsaban a no votar en favor de que se aprobara la agenda. Debe notarse que desgraciadamente las dos Delegaciones latinoamericanas en el Consejo abrazaron la equivocada y peligrosa tesis de la jurisdicción excluyente de la Organización de Estados Americanos, tesis cuyos orígenes se remontan a la Doctrina de Monroe.

No cabe duda que conforme al Artículo 20 de la Carta de la Organización de Estados Americanos, Guatemala, en caso de haber ratificado este instrumento, estaba obligada a someter su querrela a la Organización de Estados Americanos. Lo que no afirma la Carta de la Organización de Estados Americanos y si lo dijera estaría en contradicción con la de las Naciones Unidas, es que en ninguna de las subsecuentes etapas del procedimiento puede un Estado Americano recurrir al Consejo de Seguridad. En ninguna parte se dice tampoco que los Estados americanos deben agotar los procedimientos pacíficos a que se refiere el Artículo 20, antes de acudir a las Naciones Unidas.

Algunos autores que se empeñan en sostener la tesis de la jurisdicción exclusiva de la Organización Regional Interamericana, inspirándose al parecer en la teoría de las esferas distintas e incompatibles de la Doctrina de Monroe, pretenden que en situaciones de la índole de la que estudiamos, rige solamente el párrafo 2º del Artículo 52 de la Carta de las Naciones Unidas que dice:

“Los Miembros de las Naciones Unidas que sean parte en dichos acuerdos o que constituyan dichos organismos, harán todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de tales acuerdos u organismos regionales antes de someterlas al Consejo de Seguridad.”

Los mismos autores hacen hincapié en la congruencia de este párrafo con lo estipulado en el Artículo 20 del Pacto fundamental del sistema interamericano. Lo que ocurre es que dichos autores



prescinden por completo del párrafo 4 del mismo Artículo 52 que previene que:

“Este artículo no afecta en manera alguna la aplicación de los Artículos 34 y 35.”

Ahora bien, en el Artículo 35, párrafo 1º, de la Carta de las Naciones Unidas se lee:

“Todo Miembro de las Naciones Unidas podrá llevar cualquiera controversia o cualquiera situación de la naturaleza expresada en el Artículo 34, a la atención del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General.”

Puesto que conforme al Artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas y al 102 de la Carta de la Organización de Estados Americanos las disposiciones de la primera son las que prevalecen en caso de conflicto, no puede negarse que la autoridad del Consejo de Seguridad para conocer de las querellas regionales a petición de un Estado Miembro interesado es incuestionable. Esto no obstante, ya inscrita la reclamación en la Agenda del Consejo, bien puede éste, conforme al Artículo 52 párrafo 3, de la Carta, promover el arreglo pacífico de la diferencia por medio de la organización regional, pero sin renunciar por ello a la jurisdicción primordial que la propia Carta le otorga.

Esta interpretación, además de hallarse ajustada estrictamente a los textos vigentes, es la que más conviene a los países latino-americanos desde el punto de vista político, pues de otro modo se les cerraría fácilmente la puerta de la Organización Mundial, aun en los casos en que por circunstancias especiales, prefieran llevar sus querellas al foro de las Naciones Unidas, en el que, merced a los incomparables medios de comunicación y de publicidad con que cuenta, el mundo entero puede seguir paso a paso el desarrollo de los debates que se suscitan alrededor de las controversias de que conoce el Consejo.

De otro modo, se llegaría al absurdo de que un capítulo de la carta, el Octavo, incluido para la protección y ayuda de los Estados que pertenecen a los sistemas regionales, tuviera el efecto de menoscabar sus derechos y de colocarlos en una posición de inferioridad respecto a los demás Miembros de las Naciones Unidas.

De consolidarse esta torcida interpretación, habría que buscar su modificación formal por los medios que ofrecen las conferencias interamericanas.

Conviene señalar que en 1958, en el caso de la reclamación de la República del Líbano, Miembro de una organización regional, la Liga Árabe, estructurada en forma semejante a la Organización de Estados Americanos, no se siguió el equivocado camino adoptado en el de Guatemala. Tanto el Consejo como la Asamblea General han afirmado plenamente sus respectivas jurisdicciones.

\* \* \*

### ¿LEGÍTIMA DEFENSA O HEGEMONIA?

Los apologistas de la Doctrina de Monroe la fundan ora en el derecho inmanente de legítima defensa, ora en el de la propia conservación. Infortunadamente, como bien lo observa el doctor Fabela, la Doctrina de Monroe, concebida por sus autores como escudo de los más altos intereses nacionales de los Estados Unidos e indirectamente, como broquel de las endebles Repúblicas iberoamericanas, se transformó en pocos lustros, por obra de los ambiciosos intérpretes y ejecutores de la Doctrina, en instrumento de expansión y de predominio.

De la legítima defensa<sup>17</sup> que todos los sistemas jurídicos reconocen, se pasó casi sin sentir a la afirmación persistente de un principio de borrosa configuración y de amenazadoras proyecciones, el de la propia conservación, el cual, según advierte el profesor Brierly,<sup>17</sup> “no es un derecho, sino un instinto, y no hay duda de que cuando el instinto y el deber entran en conflicto —tanto en la conciencia individual como en la conducta de los Estados— es el primero el que prevalece”.

El principio de la propia conservación que las grandes potencias aplican con frecuencia en perjuicio de los Estados débiles cuando éstos, deliberada o involuntariamente, estorban el paso de aqué-

<sup>17</sup> J. L. Brierly, *La Ley de las Naciones*, traducción del inglés. Editora Nacional, México, 1950, pág. 235.

llas, las impele, conforme a una especie de dinámica internacional, a salir de sus fronteras, llevándolas si las circunstancias son propicias, hasta los confines del planeta. El “equilibrio de las potencias” en Europa; la regla de las tres millas náuticas; la expansión colonial europea en los siglos XVIII, XIX y principios del XX; el aseguramiento de las rutas marítimas al Oriente en beneficio de la Gran Bretaña; el pangermanismo y la doctrina del “Grossraum”; el paneslavismo y la marcha rusa hacia el Pacífico y en dirección a los mares abiertos meridionales; la “esfera de co-prosperidad” del Japón y aun mismo el “Cominform”, mecanismo ideológico de penetración y vasallaje, constituyen elocuentes testimonios de esta fuerza expansiva de las naciones prepotentes, que al ponerse en contacto con los países pequeños periféricos, mengua la vitalidad de éstos, disminuye su poder de resistencia, vulnera su soberanía, afecta o deforma su modo de vivir, encadena su economía, cercena a menudo sus territorios y en los peores casos, los aplasta o los esclaviza, como ha sucedido en Europa Oriental.

El Derecho Internacional, que los incautos aplauden sin reservas, confundiendo algunas de sus reglas consuetudinarias, frutos de la coacción y la arbitrariedad, con el ideal de justicia en que aquéllas debieran inspirarse, no ha acertado a reprimir tales abusos. Tampoco pudo hacerlo la extinta sociedad de las Naciones ni lo ha logrado la Organización de las Naciones Unidas, cuyas modestas victorias apenas sirven para alimentar la esperanza de que algún día deje el mundo de ser jungla y se transforme en una verdadera comunidad jurídica de naciones, regida por normas basadas en la equidad, tales como las que propugnó el ministro de Relaciones de la República Argentina, doctor Luis M. Drago, al enunciar su famosa doctrina.

Mientras tanto, la imposición por la fuerza militar o económica de ordenamientos o sistemas caducos y de instituciones tachadas de lesivas por la mayoría de los Estados, no hará sino prolongar la lucha que estos países libran para abrogar o reformar las normas dictadas por una aristocracia internacional cuya sabiduría ponen en duda, cuyo desinterés e imparcialidad niegan y cuya autoridad impugnan.

Adviertan, sin embargo<sup>8</sup> las naciones desprovistas de riqueza y de poderío, que el mal éxito de los negocios que se ventilan

entre los grandes y los pequeños, no siempre es atribuible a la debilidad de los segundos. Débese en repetidas ocasiones a la imprudencia, al relajamiento de los vínculos de solidaridad, a la indolencia y al desgobierno que minan la fábrica del Estado y lo hacen fácil presa de las ambiciones de los fuertes.

•