

EL PRINCIPIO DE LA NO INTERVENCIÓN EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO*

Agradezco al señor gobernador del Estado, don Carlos Torres Manzo, su presencia en este acto, y al señor profesor Salvador Reyes Hurtado, director de este Centro de Cultura, su amable invitación para hablar ante ustedes sobre un tema siempre vivo: el de la no intervención, principio cardinal de la política exterior de México.

No sólo como un homenaje a los grandes héroes de la independencia, sino porque muestra la significación que a lo largo de nuestra vida, inclusive antes de que conquistásemos la independencia política, ha tenido el principio de que voy a ocuparme, empezaré recordando que el padre Hidalgo hablaba ya en sus proclamas de la autodeterminación de los pueblos y que el artículo 9o. del Decreto Constitucional aprobado en Apatzingán en octubre de 1814, a iniciativa de Morelos, cuando declinaba ya su fortuna militar pero se engrandecía su figura como estadista, expresaba textualmente lo que sigue:

Ninguna nación tiene derecho para impedir a otra el uso libre de su soberanía. El título de conquista no puede legitimar los actos de la fuerza; el pueblo que lo intente debe ser obligado por las armas a respetar el derecho convencional de las naciones.

Naturalmente que este texto no enunciaba una norma de vigencia real, sino lo que un gran jurista alemán de la primera posguerra, Gustavo Radruch, llamó una norma ideal, cuya calidez se impone al espíritu del hombre, a pesar de que sea violada muchas veces.

México, consumada su independencia en 1821, fue en el curso del primer medio siglo de su existencia como Estado, objeto de agresiones, intentos de reconquista y víctima de desmembramiento territorial, respectivamente por parte de Francia e Inglaterra, España y Estados Unidos.

Nuestros vecinos del norte, por la voz del presidente Monroe, habían declarado en 1823 que estimarían contrario a sus intereses que un país de Europa pretendiese colonizar territorios en América o imponer en este

* Conferencia dictada en la Casa Natal de Morelos, el día 24 de noviembre de 1978, en la ciudad de Morelia, Mich. (Trabajo publicado en *Memoria de El Colegio Nacional*, México, tomo IX, núm. 1, 1978).

cuenta las informaciones que el gobierno territorial le ofrezca para formar su criterio respecto a la naturaleza del delito; pero no está obligado a regir su criterio por esas informaciones. Otorgado el asilo, el Estado asilante puede pedir la salida del asilado para territorio extranjero y el Estado territorial está obligado a prestar de inmediato las garantías necesarias, inclusive por escrito. Efectuada la salida del asilante, el Estado asilante no se obliga a radicarlo en su territorio, pero no podrá devolverlo a su país de origen sin la voluntad expresa del asilado. (Nada impide, en cambio, que lo procese o, como ya dije, que en caso extremo lo expulse, si la persona no ha llegado al país por la vía del asilo diplomático.)

El asilo, punto muy importante, no es incompatible, de acuerdo con la Convención de Caracas, con la extradición posterior del asilado, que, como es obvio, se regirá en su caso por las disposiciones nacionales e internacionales que sean aplicables. (En México, durante el gobierno del presidente Díaz Ordaz, aceptamos a trámite una solicitud de extradición formulada por Bolivia, pero finalmente la negamos.)

El Estado asilante no permitirá a los asilados practicar actos contrarios a la tranquilidad pública, ni intervenir en la política interna del Estado territorial.

La ruptura de relaciones no extingue el asilo, simplemente obliga al Estado asilante a que los asilados salgan con el representante diplomático o queden al cuidado de la representación de otro Estado. (Que fue lo que ocurrió cuando en 1964 todos los países latinoamericanos, con excepción de México, rompieron relaciones con Cuba. Nuestro país tomó a su cargo los asilados que estaban en otras embajadas.)

El asilo es independiente de la nacionalidad del asilado y no está sujeto a reciprocidad.

Con estos antecedentes pasaré ya a la segunda parte de mi tema, es decir, a completar mi testimonio acerca de los problemas que la institución del asilo ha dado lugar en México en épocas recientes. No será por cierto una exposición exhaustiva explicar cuál ha sido la práctica mexicana en lo que toca a la concesión del asilo diplomático, que, como anticipé, es el realmente controvertido.

Nuestra cancillería ha respetado escrupulosamente la potestad de nuestros embajadores o encargados de negocios, para conceder o negar el asilo bajo su propia responsabilidad sin tener que consultar a nuestro Ministerio de Relaciones Exteriores. Todavía más, aunque realmente no habría razón que impidiese a la Secretaría revocar los acuerdos del embajador o encargado de negocios, no conozco de ningún caso en que lo haya hecho.

No siempre ha sido fácil obtener los salvoconductos, pues en ocasiones el Estado territorial niega el carácter político de la persecución. Nuestro

país, con paciencia y firmeza, ha insistido en obtener tales salvoconductos, aun frente a países que no han ratificado los convenios de Montevideo o Caracas, apoyándose en que a juicio de México el asilo es una norma consuetudinaria de derecho latinoamericano que no necesita, a pesar de lo que sostuvo la Corte de La Haya, el sustento adicional de un tratado.

Naturalmente que el asilo diplomático supone que la persecución tenga lugar en el país en que reside y está acreditado el diplomático mexicano que le concede. Hubo una ocasión en que por grave error un embajador mexicano acreditado en un país del Lejano Oriente dio asilo a un ciudadano cubano que fue a pedirlo, diciendo que lo perseguían agentes policíacos del gobierno de la Isla del Caribe. Nuestra cancillería desaprobó enérgicamente los actos del diplomático, contra los cuales se quejó con razón el gobierno cubano, pues si había una persecución, la víctima de ella debió pedir la protección de las autoridades del Estado asiático en que se encontraba y no de la Embajada de México.

Recíprocamente, durante el tiempo en que yo fui secretario de Relaciones Exteriores, que es el que cubre mi testimonio, jamás discutimos el derecho de los embajadores extranjeros para asilar a mexicanos que con razón o sin ella se consideraban perseguidos políticos. Solamente cuando el embajador retiraba la solicitud del salvoconducto porque él se convencía de que el delito era común o de que la persecución era inexistente, dejamos de expedir el documento respectivo para la salida inmediata del asilado.

Ya que he mencionado un caso en que Cuba protestó con razón, me referiré a otro en que a juicio nuestro nos negó, con derecho, pero no de manera razonable, una extradición. Fue cuando una pareja, un joven y una joven mexicana, secuestraron por la fuerza a un avión un 26 de julio, que es, como se sabe, la fiesta nacional conmemorativa del asalto al cuartel de Moncada. El gobierno cubano nos negó la extradición que solicitamos después de que concedió asilo territorial a la pareja. Nuestro argumento era que aquellos jóvenes pudieron haber ido a la Embajada de La Habana en México a solicitar asilo diplomático si se consideraban perseguidos y nuestra cancillería de inmediato hubiese dado el salvoconducto, por lo que el secuestro del avión había sido un crimen que innecesariamente había puesto en peligro la vida de muchos inocentes. La negativa del gobierno cubano a conceder la extradición, actuando en ejercicio de una potestad indiscutible, impidió que continuaran negociaciones que iban por muy buen camino para un convenio que regulara la entrega recíproca de secuestro de aviones y otros medios de transporte.

Pasaré ahora a ocuparme de una cuestión capital: ¿qué se entiende por persecución política y más específicamente por delitos políticos?

El concepto de persecución política a secas es sencillo. Perseguido político es el género, una de cuyas especies es el acusado de un delito político.

Cuando una persona es perseguida por sus ideas o actividades políticas sin que medie acusación ante la autoridad judicial competente por ningún hecho delictuoso, sin duda se trata de un perseguido político. Más difícil es definir, a falta de una disposición legal, qué se entiende por delito político. Inclusive es posible que la opinión doctrinal o teórica discrepe de lo que la legislación o la jurisprudencia de un país consideren como delito político.

En México, el problema se planteó ante la Suprema Corte una sola vez, con motivo del asesinato del general Álvaro Obregón, cometido el 17 de julio de 1928 por José de León Toral. Los tribunales del Distrito Federal condenaron a Toral a muerte y los defensores de éste pidieron amparo ante la Suprema Corte de Justicia, alegando que se había violado el artículo 22 constitucional, que prohíbe la imposición de la pena de muerte tratándose de delitos políticos. La Primera Sala de la Corte, en sentencia que dictó el 6 de febrero de 1929, negó el amparo con el argumento de que delito político "es aquel que se comete en contra del Estado", y que al ser asesinado el general Obregón no desempeñaba ningún cargo público, pues era, dijo, sólo un ciudadano que había participado como candidato en las elecciones celebradas días antes de su muerte.

Los defensores alegaron que Toral no había privado de la vida al general Obregón por ninguno de los móviles que normalmente provocan los homicidios, sino por una razón exclusivamente política: el propósito que él tenía era el de lograr, mediante la desaparición del general Obregón, que se reformaran las leyes vigentes en materia religiosa y que habían provocado el conflicto con la Iglesia que, iniciado en 1926, estaba aún vivo en julio de 1928. La Corte replicó que habían pasado ya más de seis meses desde la comisión del delito y que las leyes en materia religiosa no se habían cambiado; pero no comentó que el "simple ciudadano Obregón" había sido declarado, *postmortem*, presidente electo por el Congreso de la Unión varios meses antes del fallo.

No oculto, pues, que los argumentos de la Suprema Corte me parecen muy débiles. Creo que había otros mejores, entre ellos nuestra tradición jurídica, forjada al interpretarse el artículo 15 de la Constitución de 1857.

El mejor exponente de esa tradición fue don José María Lozano, quien en una obra clásica sobre los derechos del hombre escribió en 1876 lo que sigue:

Guardémonos, sin embargo, de confundir con los delitos políticos el robo,

el plagio, el incendio, el asesinato y todo ese funesto y asolador cortejo de crímenes que se abriga bajo una bandera política.

No, semejantes criminales deben juzgarse y castigarse como todos los de su especie.

En tiempos de Lozano no se hablaba de terrorismo; el término es de reciente generalización, pero el fenómeno es antiguo, si bien el terrorismo contemporáneo tiende a convertirse en terrorismo internacional. De ahí su conexión con el problema del asilo.

Desde el punto de vista de nuestro derecho positivo no hay dudas acerca de la respuesta, pues además de los antecedentes jurisprudenciales y de doctrina que he citado, el Código Penal se reformó en 1970. Ahora, nuestras leyes solamente reconocen tres delitos como políticos: la rebelión, el motín y la sedición. Sin bajar a detalles técnicos, los tres delitos tienen como nota común la acción colectiva, y en el caso de la sedición y el motín, tumultuaria, violenta además en el motín, en contra de la autoridad. La rebelión más grave puede tener desde el propósito, por parte de personas que no sean militares en ejercicio, de separar por la fuerza a altos funcionarios de la Federación —presidente de la República y gobernadores, entre otros—, hasta la abolición o reforma del sistema constitucional vigente.

El propio Código Penal contiene, también a partir de 1970, disposiciones dentro del título de los delitos contra la seguridad de la nación, que definen el terrorismo y el sabotaje, y señalan para ellos penas muy severas. El terrorismo se concibe o como un delito autónomo o como un delito conexo a otro, por ejemplo el homicidio, el robo o el plagio, cuando se utilizan explosivos, sustancias tóxicas, armas de fuego, se provoca un motín, una inundación o por cualquier otro medio violento se cometen actos en contra de las personas, las cosas o servicios al público; que produzcan alarma, temor, terror en la población o en un grupo o sector de ella para perturbar la paz pública o tratar de menoscabar la autoridad del Estado o presionar a los gobernantes para que tomen una determinación. El sabotaje lo comete quien daña, destruye o entorpece las vías de comunicación, los servicios públicos o sus instalaciones, así como el normal funcionamiento de las dependencias estatales o paraestatales; las plantas siderúrgicas, eléctricas o de las industrias básicas, así como los centros de producción o distribución de artículos necesarios o implementos bélicos con el fin de trastornar la vida económica del país o afectar su capacidad de defensa.

Frente a textos tan categóricos, es natural que, cuando el problema del territorio en relación con el asilo se planteó en la primera asamblea de la Organización de los Estados Americanos efectuada en Washington en

junio de 1970, última ocasión en que tuve el honor de representar a México en una reunión intergubernamental, negásemos que en México se pudiese considerar al terrorista como un delincuente político para los efectos del asilo o de la extradición, y que en ese sentido votase nuestro representante ante la OEA, el insigne y veterano diplomático Rafael de la Colina. Por cierto, no sin alguna resistencia de un alto funcionario de nuestra cancillería.

Reconozco que el tema es complejo y que nosotros habíamos actuado antes en forma aparentemente contraria con el criterio que sustenté en Washington, cuando a petición del gobierno brasileño aceptamos recibir a dos grupos de terroristas, como única forma de salvar la vida, en un caso, del embajador de los Estados Unidos en Brasilia y, en otro, del cónsul general del Japón en la ciudad de Sao Paulo.

La contradicción, empero, era sólo aparente, pues los terroristas brasileños no habían pedido asilo diplomático; los recibimos en ejercicio de la soberanía de nuestro país, a petición de un gobierno amigo, lo cual motivó, en la asamblea de la OEA a que me refiero, el público agradecimiento del canciller brasileño Gibson Barbosa.

Todos sabemos que en esta materia del terrorismo la conducta de los gobiernos, particularmente en caso de secuestros de personas y de aviones, que han sido los más frecuentes, no es uniforme; algunos como el Brasil, para referirme sólo a la América Latina y México en algún caso, han aceptado negociar con los terroristas; otros, en cambio, como Guatemala, se han negado a toda negociación, aunque de ello resultase la muerte en 1970 de un embajador de la República Federal Alemana. En Europa, la actitud general ha sido también adversa a la negociación.

Y es que, en contra de lo que nuestras leyes establecen, hay fuertes corrientes de opinión teórica que afirman que en ciertos casos, no ciertamente en todos, el terrorista sí actúa por consideraciones políticas y sus actos no pueden dejar de considerarse como políticos. Citaré tan sólo, entre la basta literatura que se ha venido formando, la obra de Jan Schreiber, profesor del Centro de Justicia Criminal de la Universidad de Harvard y quien se ha ocupado de este tema en su obra denominada (traduzco el título en español): *El arma final: Los terroristas y el orden mundial*. La controversia, como es natural, ha llegado a los foros internacionales y no parece que pueda llegarse a un acuerdo para una condena radical del terrorismo. En la órbita interamericana se ha avanzado más, pero no se ha llegado a aprobar una convención general contra el terrorismo, sino sólo de atentados en contra de personas protegidas internacionalmente, esto es, de embajadores y otros agentes diplomáticos y consulares. Sin embargo, se sigue trabajando en el problema.

Por razón de su más variada integración, las discrepancias son mayores en las Naciones Unidas, a tal punto que a veces pareciera que la mayoría de los Estados, sobre todo de los afroasiáticos, se inclinan a reconocer, aunque con cautela, la legitimidad del terrorismo político como "última arma", para usar la expresión de Schreiber, de los grupos que particularmente en África y en el Oriente Medio luchan por su plena liberación.

En medio de todas estas controversias, la posición de México ha sido la de respetar sus propias leyes, pero no tratar de imponerlas, lo que, por otra parte, no podría, a otros países. Por ello nuestros agentes diplomáticos, al menos hasta 1970, tenían instrucciones de no asilar a terroristas; pero el presidente de la República, a través de las Secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores, se ha reservado siempre la potestad de aceptar como asilados políticos en casos extremos a delincuentes comunes, inclusive a terroristas. Esta actitud me parece que es razonable y desde luego humanitaria, aunque algunos juristas puedan criticarla de ilógicas: es que la política tiene su propia lógica.

Ahora, saliéndome un poco del tema, quisiera hacer una reflexión más: cuando el terrorista es sólo un delincuente que busca su lucro o provecho, es el más despreciable de todos los delincuentes. Cuando busca a través de la violencia una finalidad política, es sin duda también un delincuente, que ningún Estado puede dejar de castigar sin abdicar de la primera de sus obligaciones, garantizar la paz y el orden público; pero es comprensible que algunos Estados, sobre todo los que todavía sufren la humillación de la dependencia política o de la discriminación racial masiva, se resistan a condenar sin más la acción violenta de grupos que creen que sólo a través de ella pueden alcanzar la independencia política o la justicia social.

Sería inexacto afirmar que el terrorismo es practicado sólo por la extrema izquierda, también lo utiliza la extrema derecha. Más aún, en cuanto a aquélla, es sabido que Lenin, el fundador del Estado soviético, cuyo hermano mayor fue ejecutado por imputársele actos de terrorismo, objetó siempre que fuese un camino adecuado o eficaz para la revolución social.

Sólo el futuro dirá hasta dónde llega la capacidad de los sistemas democráticos, tal como se conciben en el mundo occidental, del que formamos parte, para introducir en las estructuras económicas y sociales las reformas que los hagan más abiertos y más justos.

Sí es una convicción que abrigó que el terrorismo político pierde justificación en la medida en que el pluralismo político es respetado y alentado y que, así como el terrorismo anarquista del siglo pasado y de principios

del actual desapareció la ola actual de terrorismo político en el mundo cederá su lugar a los caminos de la transacción y el compromiso.

De todas maneras, concluyo reiterando mi solidaridad con la tradicional posición mexicana que no considera al terrorista ni a quien ha cometido por cualquier motivo los actos brutales de que habló José María Lozano en su Tratado de 1876, como persona que tenga derecho a ser protegida por la noble institución del asilo político.