



Aviso Legal

Capítulo

Título de la obra: Soberanía y diplomacia a través del asilo en la 4t

Autor: Domínguez Guadarrama, Ricardo

Forma sugerida de citar: Domínguez, R. (2022). Soberanía y diplomacia a través del asilo en la 4t. En A. Santana y L. Castañeda (Coords.), *Destierro y exilio iberoamericano* (47-56). Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe.

Publicado en: *Destierro y exilio iberoamericano*

Diseñadora de forro: Brutus Higueta, Marie-Nicole

Diseñadora de interiores: Martínez Hidalgo, Irma

ISBN: 978-607-30-6034-9

Los derechos patrimoniales del capítulo pertenecen a la Universidad Nacional Autónoma de México. Excepto donde se indique lo contrario, este capítulo en su versión digital está bajo una licencia Creative Commons Atribución-No comercial-Compartir igual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0 Internacional). <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.es>



D.R. © 2021 Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, C. P. 04510, México, Ciudad de México.

Centro de Investigación sobre América Latina y el Caribe Piso 8 Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria, C.P. 04510, Ciudad de México. <https://cialc.unam.mx/>

Correo electrónico: betan@unam.mx

Con la licencia:



Usted es libre de:

- ✓ Compartir: copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.
- ✓ Adaptar: remezclar, transformar y construir a partir del material.

Bajo los siguientes términos:

- ✓ Atribución: usted debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.
- ✓ No comercial: usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales.
- ✓ Compartir igual: si remezcla, transforma o crea a partir del material, debe distribuir su contribución bajo la misma licencia del original.

Esto es un resumen fácilmente legible del texto legal de la licencia completa disponible en:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.es>

En los casos que sea usada la presente obra, deben respetarse los términos especificados en esta licencia.

SOBERANÍA Y DIPLOMACIA A TRAVÉS DEL ASILO EN LA 4T

Ricardo Domínguez Guadarrama

INTRODUCCIÓN

Uno de los objetivos más importantes que se planteó el gobierno de México a partir del 1o. de diciembre de 2018 fue lograr la recuperación de la capacidad soberana e independiente del gobierno para la toma de decisiones de la vida pública del país; eso incluyó también la política exterior. El mecanismo inicial para lograrlo ha sido el respeto a la Constitución Política y el cumplimiento de sus preceptos. En materia de política exterior ha significado la ratificación de los principios normativos que debe observar el titular del Poder Ejecutivo en la actuación internacional del país, consagrados desde el 11 de mayo de 1988 en el artículo 89, fracción x, de la carta magna: autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de las controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados, el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos, la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

LA DENOSTADA POLÍTICA EXTERIOR

Dichos principios fueron criticados, menospreciados o bien ignorados a partir de los años noventa del siglo xx por los gobiernos encabezados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Acción Nacional (PAN), aun cuando fue el gobierno del priísta Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) el que promovió la incorporación de dichos principios a la Constitución Política del país. Como quiera, el

hecho de elevarlos a rango constitucional legitimó una práctica internacional histórica de México cuyas bases de conformación se encuentran a partir de la vida independiente del país.

Emilio O. Rabasa apunta que los principios de política exterior plasmados a nivel constitucional, “permiten definir los códigos de conducta que un Estado habrá de cumplir en su comportamiento exterior”.¹ Asimismo, aclara que: “Esos principios no son la política exterior, pero sí son uno de sus elementos fundamentales”. Y agrega enseguida: “No bastan, pero proporcionan el marco de referencia para determinar, en ese contexto, objetivos, estrategias, intereses e instrumentos”.²

La política exterior se vio impactada, como toda la vida nacional, por el cambio de modelo económico, por la debilidad del campo socialista y su implosión, así como por la preponderancia de Estados Unidos y el libre comercio. La crisis del Modelo de Sustitución de Importaciones (MSI) que llevó a la adopción estratégica de *laissez-faire-laissez-passer* (dejar pasar-dejar hacer), modificó el sentido y significado histórico de la política exterior y derivó en el desprestigio diplomático de su base ideológico-política, hasta llevarla a la más grave crisis de credibilidad en su historia.

No cabe duda que uno de los rasgos principales de la política exterior de México en los últimos años ha sido su reducida capacidad de negociación internacional. Esta debilidad del poder negociador de la diplomacia mexicana se debe en gran medida a la dependencia económica de México frente al sector externo, la concentración comercial hacia el mercado de Estados Unidos, la influencia de las empresas multinacionales, la desventaja de tener una fuente dominante de inversiones extranjeras y los problemas económicos internos han provocado que México tenga un margen reducido de negociación. A lo largo de la historia mexicana, la política

¹ Emilio Rabasa O. [coord.], *Los siete principios básicos de la política exterior de México*, México, IJ-UNAM, 2005 (Doctrina Jurídica, 219). En <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1588-los-siete-principios-basicos-de-la-politicaexterior-de-mexico> (fecha de consulta: 17 de marzo de 2017).

² Claudia Gamboa Montejano y Susana Valdés Robledo, *Lineamientos constitucionales de la política exterior de México*, México, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Cámara de Diputados LXIII Legislatura, mayo de 2017, p. 12. En <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-08-17.pdf> (fecha de consulta: 17 de abril de 2019).

exterior había tenido una congruencia con el proceso de consolidación del Estado-nación. Ahora la política exterior ha sufrido un retroceso en términos de su proyecto nacional. En primer lugar, por el marcado sesgo económico. En segundo, hay una concentración en la relación con los países del Norte. En tercero, el gobierno mexicano ponderó los intereses a corto plazo, sacrificando los de largo alcance.³

EL PROCESO DE REIVINDICACIÓN

El triunfo electoral de la oposición de izquierda en México en julio de 2018 no solo fue producto del desgaste del modelo económico y de los mecanismos de consenso entre la elite política, económica y social del país, sino del debilitamiento hegemónico de Estados Unidos y del preponderante crecimiento económico y político de China, de la recuperación militar y estratégica de Rusia, y del resurgimiento de las potencias medias (países con economías emergentes), así como de los movimientos sociales de estirpe popular que reavivaron la confrontación y disputa del poder entre el Estado y el mercado. Es decir, la llegada del progresismo en México forma parte de la crisis mundial que se vive desde finales del siglo xx, donde los radicalismos han abierto nuevas posibilidades de transformación.

La coyuntura se presta entonces para recuperar la importancia de la política exterior y algo de la capacidad negociadora de México, directamente asociada con la toma de decisiones. Es decir, parece un momento propicio para, en realidad, recuperar alguno de los activos nacionales que fueron vendidos en el pasado reciente o bien para detener su venta y entrega al capital privado nacional e internacional. Pero para mantener o recuperar dichos activos nacionales se requiere reivindicar el significado de la política en sentido de credibilidad, legitimidad, consenso y confianza, y como instrumento real de disputa del poder y no solo de dominación.

Además, la coyuntura actual de reacomodos hegemónicos a nivel local, nacional, regional e internacional, imprime la oportunidad y necesidad de resignificar el poder y, sobre todo, su ejercicio atendiendo a

³ *Proceso*, "La crisis de la política exterior", 18 de mayo de 2005. En <https://www.proceso.com.mx/227030/la-crisis-de-la-politica-exterior> (fecha de consulta: 17 de abril de 2019).

su dinamismo y pertenencias múltiples, incluso a partir de su necesaria horizontalidad. Como se ve, no se trata de recuperar el *estatus quo* pre-neoliberal, sino, efectivamente, de generar una neoutopía a través de la deconstrucción del pasado-presente.

Es precisamente en esa vorágine de oportunidades y reivindicaciones que se encuentra la política exterior, la diplomacia y las relaciones internacionales de México. El tercer círculo de acompañamiento que se generó en torno al discurso de recuperación soberana del hoy presidente de la República⁴ estimuló con mucho el sentido reivindicador de la vida nacional e internacional del país que contiene el Plan Nacional de Desarrollo, heredero del Proyecto Alternativo de Nación.

LA ACCIÓN DEL DISCURSO

Los compromisos que adquirió el nuevo gobierno con diversos sectores de la sociedad (intelectuales, académicos, estudiantes, empresarios, militares, amas de casa, obreros, etc.), implicó pasar rápidamente del discurso al hecho en un periodo de tiempo muy corto. Entre el 1o. de diciembre de 2018, día de inicio del gobierno, y el 6 de febrero de 2019, cuando se propuso la creación del Mecanismo de Montevideo para superar la crisis venezolana, fue invitado a la ceremonia de toma de posesión en México el presidente de Venezuela, Nicolás Maduro Moros; se rectificó la posición mexicana sobre Venezuela en el Grupo de Lima; se desconoció al autoproclamado presidente encargado de la República Bolivariana de Venezuela, Juan Guaidó; se envió a un representante presidencial a la investidura del presidente Nicolás Maduro para su segundo mandato de gobierno el 10 de enero de 2019, y se rechazaron las resoluciones intervencionistas contra Venezuela promovidas en el seno de la Organización de los Estados Americanos y de la Organización de las Naciones Unidas.⁵

⁴ Aun sin existir de manera específica y académica una valoración sobre los diversos cinturones que se generaron en torno a la propuesta de gobierno de Andrés Manuel López Obrador, hay un sector intelectual que no es lopez-obradorista, que no es morenista, pero que sin embargo es constructor directo e indirecto de algunas partes de su proyecto alternativo de nación, hoy Plan Nacional de Desarrollo.

⁵ Ricardo Domínguez Guadarrama, "México y la rectificación de su política exterior; la (re) posición ante Venezuela", en *Contextualizaciones Latinoamericanas*, año 11, núm. 21, Universi-

Colocarse a favor del respeto constitucional en Venezuela, generó reacciones nacionales e internacionales de crítica, pero también de reconocimiento a la voluntad del nuevo gobierno mexicano de tomar decisiones más allá de los intereses de Estados Unidos, y de un amplio sector de la derecha latinoamericana y mexicana. La actuación soberana del gobierno de México volvió a hacerse visible con el ofrecimiento de asilo político al presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, Evo Morales Ayma, quien el 10 de noviembre de 2019 se vio forzado a renunciar a su cargo por presiones de las Fuerzas Armadas de Bolivia, en contubernio con la derecha de ese país y con la Embajada de Estados Unidos. Así, el 11 de noviembre de 2019, Evo Morales y otros nueve funcionarios de su gobierno aceptaron el ofrecimiento mexicano y solicitaron formalmente asilo político a través de la Embajada de México en Bolivia.⁶ El gobierno de México fue también contundente en su posición con relación a la situación en Bolivia, calificada como un golpe de Estado en contra del presidente Evo Morales.

Lo que se produjo lo consideramos un golpe de Estado. El ejército de Bolivia pidió la renuncia del presidente Evo Morales, quien resolvió presentar su renuncia para evitar una guerra civil. Por consiguiente, es un golpe porque el ejército pidió la renuncia del presidente y eso violenta el orden constitucional en ese país. Esos son los hechos.⁷

Quizá la fuerte presión de Washington contra el gobierno mexicano en medio de la negociación ampliada del Tratado de Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), sustituto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y la creciente ola de migrantes internacionales indocumentados que arribaban a Estados Unidos a través de territorio mexicano, se impuso como factor decisi-

dad de Guadalajara, julio-diciembre de 2019, pp. 1-15.

⁶ SRE, *Posicionamiento del Gobierno de México sobre otorgamiento de asilo a Evo Morales*, Comunicado núm. 397, 11 de noviembre de 2019. En <https://www.gob.mx/sre/prensa/posicionamiento-del-gobierno-de-mexico-sobre-otorgamiento-de-asilo-a-evo-morales> (fecha de consulta: 13 de diciembre de 2019).

⁷ Marcelo Ebrard Casaubon, *Postura del Gobierno de México sobre los acontecimientos en Bolivia*, Secretaría de Relaciones Exteriores, Comunicado núm. 396, 11 de noviembre de 2019. En <https://www.gob.mx/sre/prensa/postura-del-gobierno-de-mexico-sobre-los-acontecimientos-en-bolivia> (fecha de consulta: 24 de noviembre de 2019).

vo para que el exmandatario boliviano saliera de México y se refugiara en Argentina el 11 de diciembre de 2019.⁸

En realidad, como se puede apreciar a lo largo de la historia de la política exterior mexicana y de su ejercicio diplomático, el otorgamiento de asilo político o diplomático ha tenido cierto sesgo político-ideológico, ha sido también producto del llamado interés nacional donde el pragmatismo ha jugado un papel importante en la toma de decisiones y, finalmente, ha tenido un carácter humanitario, que hoy se está recuperando en la medida de lo posible.⁹

La política y diplomacia solidaria, ética y humana que ha significado la práctica mexicana de otorgar asilo político y refugio, ha sido uno de sus símbolos ante el mundo; una práctica que inicia en los primeros años de su vida independiente como Estado-Nación¹⁰ y que fue formalizándose con la modernización del derecho internacional y latinoamericano durante el siglo xx; una base jurídico-normativa que avanza en el siglo xxi.¹¹

Las tres características mencionadas que bordean el otorgamiento de asilo político están directamente relacionadas con el poder nacional del Estado y este a su vez se corresponde con los niveles de soberanía que se tenga.

Pero la autodeterminación, uno de los principios de la política exterior y claro signo de soberanía, no se logra solo con el derecho inter-

⁸ Nayeli Párraga, “Ebrard confirma que Evo Morales deja México para refugiarse en Argentina”, *El Sol de México*, jueves 12 de diciembre de 2019. En <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/politica/ultimas-noticias-ebard-confirma-que-evo-morales-deja-mexico-para-refugiarse-en-argentina-4576229.html> (fecha de consulta: 20 de enero de 2020).

⁹ Esta interpretación sobre las características de la figura de asilo político mexicano se puede ampliar en Guadalupe Rodríguez de Ita, “Un México protector... de asilados y refugiados durante la Guerra Fría. Entre la definición y la ambigüedad”, en *Dimensión Antropológica*, vol. 43, mayo-agosto de 2008, pp. 121-158. En https://www.dimensionantropologica.inah.gob.mx/?p=2313#identificer_0_2313 (fecha de consulta: 20 de enero de 2020).

¹⁰ En 1823 México y la Gran Colombia habrían suscrito un “Tratado de no Extradición por Delitos Políticos”, además del “Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua entre Colombia y México”, del mismo año. *Tratados ratificados y convenios ejecutivos celebrados por México y Colombia*, México, 1974, p. 630. Citado por Cecilia Imaz, “El asilo diplomático en la política exterior de México”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núms. 40 y 41, otoño-invierno de 1993, p. 58. En <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/numeros-anteriores/161-rmpe-40-41> (fecha de consulta: 20 de enero de 2020).

¹¹ Adalberto Santana y Ricardo Domínguez Guadarrama, “Introducción”, en *Exilio, refugio y migración en Latinoamérica*, México, UNAM, 2020.

nacional y el respeto constitucional, sino con la capacidad de control y dominio que se tiene sobre los activos nacionales. Luego entonces, la capacidad soberana de México para ofrecer y otorgar asilo político en la actualidad depende de una buena salud institucional (es decir, de la creencia en el respeto a la justicia), de un ambiente legítimo de disputa por el poder (creíble, confiable, legal), de una economía incluyente (popular) y de unas fuerzas armadas asociadas al interés de las mayorías (el soldado es pueblo uniformado).

LOS HECHOS DEL PASADO NEOLIBERAL

Fue el gobierno encabezado por Vicente Fox Quesada, entre 2000 y 2006, del conservador Partido Acción Nacional (PAN), el que expulsó del país a los representantes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en 2002, quienes por muchos años habían gozado de refugio en México y que después se ofreció como facilitador del diálogo entre las FARC y el gobierno colombiano para encontrar soluciones al histórico conflicto en ese país.

Fue el presidente Fox quien solicitó también al presidente de Cuba, Fidel Castro Ruz, primero no asistir a la Cumbre de Financiamiento para el Desarrollo de la ONU que México organizó en la ciudad de Monterrey en marzo de 2002, y luego lo “invitó” a retirarse de dicha cumbre para evitar un disgusto al mandatario estadounidense George W. Bush. Por cierto, un mes antes, en una visita oficial a Cuba, Vicente Fox se entrevistó con la disidencia cubana en la embajada mexicana.

Por otro lado, otorgó asilo político al empresario y diputado Abdel Naime Pereyra y a Elvis González de la Dirección de Inteligencia del Ejército Venezolano, en noviembre de 2005, ambos muy cercanos a Juan Guaidó y férreos opositores al presidente Hugo Chávez Frías.¹² Quizá el acto más honroso de los gobiernos neoliberales en México fue el asilo político que el gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa (PAN) otorgó en diciembre de 2009 al depuesto mandatario de Honduras, Manuel Zelaya, quien solo permaneció en México dos

¹² Fernando Ortega, “El gobierno de Fox dio asilo a dos opositores de Chávez”, en *El Universal*, México, 11 de enero de 2007. En <https://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/147378.html>.

días,¹³ aunque también condenó el acto como golpe de Estado. Al año siguiente reconoció la celebración de elecciones y al nuevo gobierno, aunque el exmandatario Zelaya continuó su campaña de denuncia por su violenta destitución.

CONCLUSIÓN

El giro a la derecha de la política exterior y de su diplomacia en materia de asilo y refugio fue expresión de la alta dependencia política, económica y comercial de México con los capitales privados de Estados Unidos y sus socios mexicanos, agudizada a partir de los años noventa del siglo xx. En 1992 Carlos Salinas de Gortari (PRI) invitó a Jorge Mas Canosa y a Carlos Alberto Montaner a la Residencia Oficial de los Pinos; el primero, presidente de la Fundación Nacional Cubano-Americana (FNCA) asentada en Miami, Florida; el segundo, presidente de la Unión Liberal Cubana con sede en Madrid, España, ambos férreos anticastristas.

En 1999, Ernesto Zedillo Ponce de León, del centroderechista Partido Revolucionario Institucional (PRI), recibió nuevamente a Carlos Alberto Montaner en Los Pinos y la canciller, Rosario Green, por instrucciones de Zedillo, se entrevistó con el disidente Elizardo Sánchez Santacruz en la embajada de México en Cuba. Diputados del PAN tuvieron estrechas relaciones con opositores de los gobiernos de Cuba y Venezuela, mientras que el canciller Jorge Castañeda (2000-2003) abrió espacios de diálogo en la Secretaría de Relaciones Exteriores con representantes de grupos disidentes cubanos.¹⁴

La reivindicación de la política exterior mexicana, permite resignificar sus relaciones internacionales y el trato con la comunidad internacional, pero queda claro que la fijación de posturas a ese nivel

¹³ El asilo a Manuel Zelaya, que en junio de 2009 sufrió un golpe de Estado a manos de la derecha de su país en contubernio con el gobierno de Estados Unidos, tiene su explicación en los esfuerzos que realizaba el gobierno conservador mexicano por recuperar sus relaciones con América Latina y el Caribe, en un momento de profundo aislamiento internacional de México frente a una región gobernada mayoritariamente por el progresismo y la izquierda.

¹⁴ Carlos Fazio, "El foxismo y la guerra secreta de Washington contra La Habana", en *La Jornada*, 2 de octubre de 2002. <https://www.jornada.com.mx/2002/10/02/008n1pol.php?origen=politica.html>.

depende de los niveles de confianza, credibilidad, legitimidad y consenso con que cuente el gobierno, así como de su capacidad para la toma de decisiones, lo que se consigue con un mayor control de sus recursos naturales, con una mayor participación en la construcción de infraestructura, con ambientes de seguridad pública, con una sociedad con cultura política y espacios laborales, educativos y vivienda adecuada, así como de ingresos que permitan a las familias incrementar su capacidad de satisfacción.

La recuperación soberana no es solo un discurso sino una ingente necesidad para lograr la autodeterminación. También es gozar de confianza y credibilidad internacional. Una muestra del avance que está teniendo el gobierno es la votación que logró en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas para evitar que se lucre con la vacuna contra la Covid-19, el voto casi unánime para lograr un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU en un momento de especial importancia, así como la unanimidad para presidir este año los trabajos de la Presidencia Pro Témpore de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), desde donde ha coordinado acciones para encontrar una vacuna garantizada para la región.

La invitación a una amplia delegación de trabajadores de la salud de Cuba, ya fuese iniciativa de la Ciudad de México o del gobierno federal, para combatir los estragos de la Covid 19 es un acto contundente, pero también simbólico de la voluntad de ejercer acciones soberanas no siempre bien vistas por algunos sectores de la sociedad nacional e internacional. Lo mismo puede decirse del resguardo diplomático a dos funcionarios de la Asamblea del Poder Popular de Venezuela, cercanos colaboradores del autoproclamado encargado de la presidencia de ese país, Juan Guaidó, a quien por cierto el gobierno mexicano no ha reconocido. En defensa de sus derechos humanos y como parte de una decisión soberana de México, es que el gobierno otorgó protección diplomática a esos venezolanos en enero de 2020.¹⁵

¹⁵ *El País*, “Dos políticos opositores al gobierno de Maduro se resguardan en la embajada de México en Caracas”, México, 24 de enero de 2020. En https://elpais.com/internacional/2020/01/24/america/1579894676_026537.html (fecha de consulta: 20 de enero de 2020).

¿Acaso tendrá que ver la estrategia productiva para lograr la autosuficiencia en gasolinas, gas, energía eléctrica, alimentos, transporte, la modernización de los puertos, carreteras y aeropuertos, así como el combate contra la corrupción y la impunidad, los programas sociales y la nueva estrategia en materia de seguridad, para recuperar el prestigio de la política exterior de México, su capacidad de negociación y el sostenimiento de posiciones soberanas? ¿Es así que debe entenderse que la mejor política externa es la interna?

De acuerdo con algunas notas internacionales, “México ha asumido un liderazgo político en América Latina después de que en noviembre decidiera conceder asilo político por razones humanitarias a Morales”, “El país latinoamericano exhibe una larga tradición de asilo y refugio que ha retomado fuerza desde que López Obrador asumió el poder en diciembre de 2018”.¹⁶ ¿Será acaso, parte de los iniciales resultados de la política exterior mexicana?

¹⁶ *Loc. cit.*