

ENSAYOS

ACTUALIDAD DE LA DOCTRINA ESTRADA

Alfonso de Rosenzweig-Díaz

Genaro Estrada fue un extraordinario escritor, diplomático y hombre de Estado. Aún hoy sorprende su capacidad para dirigir la Cancillería y la política internacional de México en una época compleja y difícil, marcado por las presiones de los intereses extranjeros que habían sido afectados por la Revolución.

El paso de Genaro Estrada por la Secretaría de Relaciones Exteriores — primero como Oficial Mayor, luego como Subsecretario Encargado del Despacho y finalmente como Secretario del Ramo— dejó profundas huellas.

En su gestión como Oficial Mayor, he de recordar aquí la publicación del Archivo Histórico Diplomático Mexicano cuya dirección asumió personalmente. De la importancia de esta iniciativa da testimonio Don Jorge Flores, en la obra publicada por la Secretaría de Relaciones Exteriores en 1978.

“Dos propósitos perseguían el Señor Estrada con esta publicación: continuar una obra que en diversas épocas se había iniciado e interrumpido por diversos motivos, así como dar a conocer los documentos que se conservan en el Archivo Histórico de la Cancillería, y que, por su importancia, han de servir a investigadores e historiadores para redactar la historia de las relaciones internacionales de México. Obra que debía llevarse a cabo en forma sistemática, para facilitar la labor de los funcionarios y agentes diplomáticos encargados de la política exterior del Gobierno de la República.”

De la labor realizada por Genaro Estrada como Oficial Mayor, cargo que ocupó de 1921 a 1927, quiero también dejar constancia del particular empeño que puso en organizar el Servicio Exterior de Carrera, para lo cual dispuso, entre otras medidas, que las vacantes del personal diplomático y consular se cubrieran mediante exámenes rigurosos.

Su gestión diplomática, del primero de mayo de 1922 en que asume el cargo de Subsecretario Encargado del Despacho hasta el 20 de enero de 1932, fecha en que renuncia a la cartera de Relaciones Exteriores, fue firme, apegada a los principios y realista a la vez. Podríamos resumirla diciendo que constituyó una apasionada defensa del deber de los Estados de no intervenir en los

asuntos internos de otros. Quizás los momentos culminantes de esa gestión hayan sido la IV Conferencia Internacional Americana celebrada en La Habana, en la que la Delegación de México desempeñó un papel destacado dentro del esfuerzo para obtener que Estados Unidos de América aceptara la no intervención como norma de la convivencia interamericana y la declaración unilateral que hoy es conocida como Doctrina Estrada.

El 26 de septiembre de 1930 Genaro Estrada entregó a la prensa un boletín que fijaba la posición del Gobierno de México frente a ciertos cambios de gobierno ocurridos en diversos países de América del Sur. No hubiera tenido trascendencia a no ser por el hecho de que Estrada, en su calidad de Secretario de Relaciones Exteriores de México, aprovechó la ocasión para exponer una tesis, calificada como política en la Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores correspondiente a 1930-31, que constituía una audaz negación de la doctrina y práctica del reconocimiento de los gobiernos *de facto*.

A 54 años de distancia, esa declaración bautizada con el nombre de su autor, sigue vigente. La aplica el Gobierno de México en los casos de cambios violentos de Gobierno, la discuten los internacionalistas, la alaban o la deturpan o la emplean como instrumento de crítica al Gobierno los círculos políticos y los medios de comunicación. Es tan conocida que muchos la citan y la comentan sin saber a ciencia cierta lo que significa, hasta el punto de que un escritor exclamaba hace poco en uno de los diarios capitalinos: “¿Qué dice, a fin de cuentas la Doctrina Estrada?”

Es necesario a más de medio siglo explicar lo que es la Doctrina Estrada y cómo la entiendo actualmente el Gobierno de México.

La Doctrina Estrada, en esencia, postula que “México no se pronuncia en el sentido de otorgar reconocimientos” sino que “se limita a mantener o retirar, cuando lo crea procedente, a sus agentes diplomáticos y a continuar aceptando, cuando también lo considere 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 substituir a sus gobiernos o autoridades”.

Lo que niega la Doctrina Estrada es como señalé al

principio: la validez de la doctrina y práctica del reconocimiento de gobierno *de facto*.

Es necesario unir los dos términos — doctrina y práctica — porque son como vasos comunicantes. La Doctrina se ha nutrido generalmente de la práctica de los gobiernos. Podemos afirmar, en efecto, que el reconocimiento de gobiernos, a pesar de los esfuerzos que han hecho algunos distinguidos tratadistas como por ejemplo: Jiménez de Arechaga, para darle una formulación jurídica¹ fue y sigue siendo, un instrumento político que emplean los Estados poderosos según conviene a sus intereses. En cierto modo lo reconoce O'Connell cuando afirma que "exigencias de política vuelven impracticable la propuesta del Señor Estrada de México"² Rousseau también apunta hacia el mismo sentido cuando, al postular el carácter discrecional del reconocimiento, declara que éste "depende directamente de consideraciones en las que la oportunidad política es determinante"³.

Dejemos de momento estos testimonios recientes para ubicarnos en el momento histórico en que salió a la luz la Doctrina Estrada. En 1930 el reconocimiento se había convertido "en un arma poderosa en las manos de un Estado rico y fuerte, en algo esencial para la vida de un gobierno débil". Esta afirmación la hacía Jessup — en 1931 — en un comentario a la Doctrina Estrada que publicó el *American Journal of International Law*; y también decía: "No es aventurado afirmar que los gobiernos revolucionarios en las repúblicas hispanoamericanas, especialmente en el área del Caribe, tienen escasas posibilidades de mantenerse si no logran obtener el reconocimiento de Estados extranjeros, en particular el de Estados Unidos"⁴.

México, como lo señaló Estrada, había sufrido como pocos países en las dos décadas anteriores a 1930 las consecuencias del manejo de la doctrina del reconocimiento. El Presidente Wilson había sostenido en 1913 la tesis de que sólo debían ser reconocidos los gobiernos que estuvieran apoyados por una expresión legítima de la voluntad popular y, — so pretexto de ponerla en práctica —, hizo cuanto pudo para influir en el curso de la Revolución Mexicana y para encontrar él mismo una figura — exceptuando a Carranza y a Huerta — que pudiera ser un buen candidato para gobernar a México⁵. Diez años después, cuando llegó al poder el General Obregón, el arma del reconocimiento fue utilizada para tratar de ob-

tener del Gobierno mexicano garantías de que las disposiciones del Artículo 27 constitucional en materia agraria, minera y petrolera no serían aplicadas en perjuicio de los nacionales de Estados Unidos.

La tesis de la legitimidad de los gobiernos, de la que Wilson fue paladín, ha sido con el tiempo desechada y los autores contemporáneos parecen estar de acuerdo en que la legitimidad es asunto interno del Estado y no cuestión que deba ser resuelta por extraños. En este punto dan razón a la Doctrina Estrada, según la cual "el derecho que tienen los pueblos para aceptar, mantener o substituir a sus gobiernos o autoridades" no está sujeto a juicio. Es el derecho de la libre determinación en toda su pureza.

Sin embargo, la nueva tendencia a la que aludo, no resuelve totalmente el problema original. En efecto, la doctrina del reconocimiento de gobiernos no se aplica a los que acceden al poder *de jure* sino únicamente a los que llegan a él *de facto*. Su aplicación supone necesariamente un juicio previo sobre la legalidad interna del cambio de gobierno.

Los autores contemporáneos también se inclinan a considerar que el reconocimiento no debe ser utilizado como arma para obtener concesiones especiales; pero, en la práctica, uno de los juicios que, según la Doctrina, pueden hacer válidamente los Estados para reconocer o dejar de reconocer a un gobierno *de facto* — la disposición de éste para cumplir sus obligaciones internacionales — permite toda clase de regateos y presiones.

Para entender esto más claramente, es necesario llegar a una cuestión de particular importancia que ha sido generalmente soslayada por los comentaristas de la Doctrina Estrada y que constituye la diferencia esencial entre ésta y la doctrina clásica del reconocimiento. La intención típica de ésta última — afirma Schwarzenberger — es aceptar que el gobierno reconocido tiene el derecho de hablar en nombre del Estado en cuestión y de contraer obligaciones legales en su nombre⁶. A la inversa, "los actos legislativos o administrativos de un gobierno no reconocido, en principio, no pueden tener validez jurídica para el Estado que no lo reconoce"⁷. La Doctrina Estrada, en cambio, no otorga ni niega personalidad a los gobiernos: "los (actos legislativos o administrativos) de un gobierno cuya existencia se admite, pero con el que no se tienen vínculos diplomáticos, poseen plena validez jurídica, y pueden y deben ser ejecutados por los tribunales de ese Estado"⁸.

Es cierto, por lo demás, que también en este aspecto la doctrina del reconocimiento ha evolucionado en los

¹ Jiménez de Arechaga Eduardo, *Reconocimiento de Gobiernos*, Montevideo, 1947.

² O'Connell D. P., *International Law*, 2nd. ed. Vol. I, Londres, Stevens, 1970 p. 134.

³ Rousseau Charles, *Droit International Public*. T. III, Paris, Sirey, 1977 p. 578.

⁴ Jessup Philip C., *AJIL, The Estrada Doctrine*, 1931 pp. 719-723.

⁵ La cuestión está ampliamente estudiada por Haley P. Edward, *Revolution and Intervention, the Diplomacy of Taft and Wilson with México 1910-1917*. Cambridge, The MITT Press, pp. 83 y sig.

⁶ Schwarzenberger Georg, *A manual of international law*, 5th. edition, Nueva York, Praeger, 1967 p. 74.

⁷ Jiménez de Arechaga, *op. cit.*, p. 292.

⁸ *Ibid.* Aún cuando observa claramente la diferencia entre el no reconocimiento y la situación de ruptura o suspensión de relaciones diplomáticas, Jiménez de Arechaga no la toma en cuenta en su examen de la Doctrina Estrada. *op. cit.* pp. 256-259.

últimos años. Se acepta actualmente que un gobierno no reconocido pueda realizar un número considerable de actos internacionales, hasta el punto de que un autor como Brierly ha podido afirmar que "el no reconocimiento como se practica hoy... difiere muy poco del rompimiento de relaciones diplomáticas y ésto parece ser cierto desde el punto de vista de las consecuencias internacionales de cada uno de esos actos"⁹.

Aquí entramos de lleno al segundo punto de la Doctrina Estrada, aquel en el cual se dice que México se limita a mantener o retirar a sus agentes diplomáticos, el cual merece una explicación especial porque, ya sea por la forma en que a veces la Doctrina Estrada fue aplicada en el pasado, ya sea por algunas interpretaciones que se le han hecho, existe la creencia de que la Doctrina Estrada obliga al Gobierno de México a tomar, dentro de un plazo prudente después de la accesión al poder de un gobierno, una decisión sobre el mantenimiento o retiro de sus agentes diplomáticos. Esta creencia ha llevado a algunos a afirmar que la Doctrina Estrada es una forma de reconocimiento que simplemente omite emplear el vocablo "reconocer" y a otros a creer que el mantenimiento del agente diplomático, después del cambio de gobierno, significa aprobación del nuevo gobierno.

Nada más falso y contrario a la letra misma de la Doctrina Estrada que expresamente rechaza la posibilidad de que los asuntos interiores de los Estados puedan ser calificados en cualquier sentido por otros gobiernos.

La confusión quizás provenga del hecho de que Estrada, después de anunciar una nueva política —"México no se pronuncia en el sentido de otorgar reconocimien-

tos" — estimó prudente aclarar que esta nueva política no disminuía el derecho de legación, es decir el derecho discrecional que tiene México como Estado soberano de enviar y recibir agentes diplomáticos, de mantener o suspender relaciones diplomáticas según convenga a sus intereses y a las causas internacionales con las cuales nuestro país se considera solidario. Así debe entenderse el "cuando lo crea procedente" — que usa la Doctrina Estrada —, el adverbio "cuando" entendido aquí en las dos acepciones de "en el caso de que" y "en el tiempo en que". Ese tiempo es indeterminado y no guarda necesariamente relación con el hecho de que se haya producido un cambio de gobierno.

Queda otro punto por aclarar. Se ha dicho que la Doctrina Estrada no resuelve todos los problemas, en particular el que se presenta cuando hay dos gobiernos en contienda. Esto es cierto, pero reconocer que la Doctrina Estrada no es aplicable a tales casos no le resta valor, yo diría que, al contrario, la fortalece.

Para resumir lo que hasta aquí se ha dicho, de acuerdo con la Doctrina Estrada, el Gobierno de México respeta el derecho que tiene todo pueblo de darse, sin interferencias extrañas el régimen político, económico y social que más le convenga; se abstiene de intervenir en los asuntos internos de otros Estados; y no califica, en el sentido de aprobar o reprobar, los gobiernos extranjeros que acceden al poder por medios violentos, porque esa calificación corresponde esencialmente al pueblo del Estado en cuestión.

Por otra parte, el Gobierno de México ejerce el derecho de legación con espíritu de comunicación, con propósito de promover la cooperación internacional en lo general, y en lo particular, atendiendo a la protección de los intereses de la Nación y a la defensa de las causas internacionales con las cuales los mexicanos nos consideramos solidarios.

⁹ Brierly J. L., *The Law of Nations*, 6th edition, Oxford, 1963 p. 148. En el mismo sentido se pronuncia Schzarzenberger, *op. cit.*, p. 76.