

Cómo entiende el gobierno de México la Doctrina Estrada

José Maximiliano Alfonso de Rosenzweig Díaz

N. en Toluca, Estado de México, en 1886; m. en la Ciudad de México en 1963.

Trabajó 52 años en el servicio exterior. Fue secretario de la legación en China, Guatemala y Brasil; cónsul general en Guatemala, consejero en Brasil y encargado de negocios en Colombia, los Países Bajos y el Reino Unido; jefe de Protocolo (1927); ministros en El Salvador, Suecia, Paraguay, Panamá y Venezuela (1931 a 1943) ; y embajador en Reino Unido, Francia, Yugoslavia, ante los gobiernos exiliados de Polonia, Noruega y Bélgica en Londres, y en Nicaragua (1948) y la Unión Soviética(1953-1960).

Representó a México ante la I Asamblea de las Naciones Unidas, la I Reunión del Consejo de Seguridad de la ONU, la sesión de la UNRRA en Londres (1945) y la Conferencia de Paz en París (1946). Escribió: Mexicanidades de México (3 vols.; Oxford, 1955, 1957, y 1957).

(El embajador Rosenzweig firmó este artículo, publicado en 1982, en su carácter de subsecretario de Relaciones Exteriores)

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, marcada por las presiones de los intereses extranjeros 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.

De su gestión como oficial mayor, merece especial mención 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 editada por la Secretaría de Relaciones Exteriores en 1978 sobre Genaro Estrada, diplomático y escritor: *“Dos propósitos perseguía 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 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, debe subrayarse el 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 1927 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 Sexta 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 aceptaran la no intervención como norma de la convivencia interamericana, y la declaración unilateral que hoy es conocida como Doctrina Estrada.

Hace poco más de cincuenta años, 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 (1930-31), que resultaba una audaz negación de la doctrina y práctica del reconocimiento de los gobiernos de facto.

Más de medio siglo de distancia, esa declaración bautizada con el nombre de su autor, sigue vigente. La aplica México en los casos de cambios violentos de gobierno, la discuten los internacionalistas y la alaban o la deturpan o la emplean como instrumento de crítica 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, en fin de cuentas, la Doctrina Estrada?”

Trataremos de explicar qué es lo que dice y cómo la entiende 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, los similares agentes diplomáticos que las naciones respectivas tengan acreditadas 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, pues, la Doctrina Estrada es la validez de la doctrina y práctica del reconocimiento de gobiernos *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 jurídica, 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”. Rousseau también apunta en 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”.

Dejemos de momento estos testimonios recientes para ubicarlos 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 y 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*.

Decía también el mismo autor: “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 de Estados Unidos”.

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, que no fuera ni Carranza ni Huerta y que pudiera ser un buen candidato para gobernar México. Diez años después, cuando llegó al poder el general Obregón, el arma del reconocimiento fue utilizada para tratar de obtener 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.

Algunos autores contemporáneos también se inclinan a considerar que el reconocimiento no debe ser “utilizado como arma para obtener concesiones especiales”. Sin embargo, en la práctica aparece que uno de los juicios que según la doctrina pueden hacer válidamente los Estados para reconocer o dejar de reconocer a un gobierno de facto, que es el de la disposición de éste para cumplir sus obligaciones internacionales, permite toda clase de regateos y de 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 del reconocimiento. La intención típica de ésta última —dice 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 nombre”. La Doctrina Estrada, en cambio, no otorga ni niega personalidad a los gobiernos.

Es cierto, por lo demás, que también en este aspecto la doctrina del reconocimiento ha evolucionado en los últimos años y acepta 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 bien poco del rompimiento de relaciones diplomáticas y esto parece ser cierto desde el punto de vista de las consecuencias internacionales de cada uno de esos actos”.

Aquí entramos de lleno al segundo punto de la Doctrina Estrada, en que se dice que México se limita a mantener o retirar 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, o por algunas interpretaciones que de ella se han hecho, existe la creencia de que su aplicación rigurosa obliga a México a tomar, dentro de un plazo prudente después del acceso 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, la de que México no se pronuncia en el sentido de otorgar reconocimientos, 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 es entendido aquí en sus dos acepciones: “en el caso de que” y “en el tiempo en que”. Ese tiempo es indeterminado y no guarda necesariamente relación con el momento en que se produjo el 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, sino que al contrario, la fortalece.

Para resumir lo que hemos expuesto, 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 accedan 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.

TEXTO DE LA DOCTRINA ESTRADA >> <http://www.mexicodiplomatico.org/genaroestrada.html>