

NOTAS SOBRE LA DOCTRINA ESTRADA

Antonio GÓMEZ ROBLEDO

Aunque yo nunca le he encontrado a la doctrina Estrada el “dejo oscuro y misterioso” que le encuentra César Sepúlveda, el hecho es que continúa siendo objeto de cavilaciones, si no precisamente de polémicas, y no tanto por su texto que es bien claro, cuanto por su utilidad o sus aplicaciones, por todo lo cual es uno de los temas siempre estimulantes a la meditación del jurista. Y como es, además, la única doctrina, si es que a doctrina llega (quede esto para después), que tenemos los mexicanos, hay que tratarla con todo miramiento, para lo cual, a lo que pienso, lo mejor será darle todo el trasfondo histórico que merece, y del cual emerge con plena conciencia, así no sea sino para abolir aquel pasado en la futura práctica del Estado mexicano.

Lo primero de todo, y creo que por aquí debemos empezar, es cobrar conciencia de que la doctrina Estrada, como todas sus hermanas o congéneres, tiene que ver exclusivamente con el reconocimiento de gobiernos (no con el reconocimiento de Estados, algo por completo distinto y en lo que no hay por qué entrar aquí) y en segundo lugar, con el reconocimiento de gobiernos *de facto* y no *de iure*, para los cuales no se suscita la cuestión del reconocimiento. ¿Qué queremos decir con esto?

Cuando un gobierno sucede normalmente a otro, dentro de la constitución vigente, ya sea por elección directa o indirecta, o simplemente por sucesión regular dentro del orden dinástico (el príncipe que sucede al rey, por ejemplo) el nuevo gobierno es en estos casos un gobierno *de iure*, con relación al cual no se plantea en absoluto la cuestión del reconocimiento. La costumbre es enviar en estos casos una misión especial a la toma de posesión del nuevo presidente o monarca, o por lo menos una nota de felicitación, pero todo esto, una vez más, nada tiene que ver con la institución del reconocimiento.

El gobierno *de facto*, por el contrario, es el que emana de la ruptura, quiebra o dislocación, como se quiera, del orden constitucional vigente, y poco importa que estos cambios hayan sido cruentos o pacíficos. Basta el golpe de Estado (Comonfort es entre nosotros el caso típico) con arreglo al cual el presidente, a partir de aquel momento, empieza

a gobernar al margen de la constitución, y su régimen, por tanto, pasa a ser un gobierno *de facto*.

Hasta aquí todo parece ser bastante sencillo, pero las cosas se complican cuando en una subversión real, ésta se encubre, por el terror o la intimidación, dentro del orden constitucional, para hacerse del poder. Fue el caso, para no ir más lejos, de Victoriano Huerta, quien con las renunciaciones del presidente y del vicepresidente de la república en su bolsillo, se hizo nombrar secretario de gobernación por el presidente en funciones, don Pedro Lascuráin, quien a su vez renunció en seguida para que Huerta pudiera asumir la presidencia por ministerio de la ley, y a los tres días consolidó su poder sobre los cadáveres de Madero y Pino Suárez. Un gobierno de esta especie debió haberse considerado como gobierno *de facto*, pero la cuestión no parece haberse planteado formalmente sino por los Estados Unidos, primero por el presidente Taft, quien detuvo el reconocimiento *de iure* en vista del asesinato de Madero y Pino Suárez, y luego por el presidente Wilson, como después diremos. La solución, en suma, de estos casos mixtos de legalidad y subversión depende de las circunstancias y donde no medien crímenes como los del huertismo, es posible reconocer *de iure* al mandatario que ha llegado pacíficamente al poder, aunque en un principio haya asumido una actitud rebelde.

Antes de seguir, y ya que vivimos en un país herméticamente de derecho escrito (con una que otra excepción como los usos comerciales), importa advertir que la constitución de que hablamos, y cuya ruptura, cruenta o incruenta, da lugar al gobierno *de facto*, es no sólo la constitución escrita, sino también la no escrita, consuetudinaria o tradicional, como las que estatúan o estatuyen un orden dinástico de sucesión en las monarquías.

Fue precisamente durante la vigencia casi general en Europa de este sistema de gobierno, cuando empieza a discutirse seriamente, ya desde entonces, el problema del reconocimiento de gobiernos *de facto*. En la conocida obra de Vattel, de tanto influjo en el mundo europeo y en seguida en el continente americano, encontramos, entre otros pasajes paralelos, el siguiente:

Una cuestión célebre y a menudo agitada es la de saber si las naciones extranjeras pueden recibir a los embajadores y otros ministros de un usurpador y enviarles los suyos. Las potencias extranjeras siguen aquí la posesión, y a ello les mueve el interés de sus negocios. No hay regla más segura ni más conforme al derecho de gentes y a la independencia de las naciones. Puesto que los extranjeros no tienen el derecho de entrometerse en los asuntos domésticos de un pueblo,

no están en la obligación de examinar y apurar su conducta en dichos asuntos, para apreciar su justicia o injusticia, y lo que pueden suponer es que el derecho está unido a la posesión. Si una nación arroja a su soberano, las potencias que no quieran declararse contra ella o atraerse sus armas o su enemistad, no tienen sino que considerarla en adelante como un Estado libre y soberano, sin ponerse a juzgar si ha sido con justicia como se ha sustraído al imperio del príncipe que la gobernaba. (Vattel, *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle*, lib. IV, p. 68).

Más suizo que prusiano por lo que puede verse, Vattel opta decididamente por el principio de la efectividad contra el de la legitimidad, el cual, por lo demás, no volvió a tener vigencia en Europa sino con la santa alianza.

Delátase en el lenguaje de Vattel, a lo que me parece, la impronta de Puffendorf, en cuyo sentir “no compete a los extranjeros examinar el título por el cual un hombre ha asumido la soberanía, sino que meramente deben atenerse a la posesión, y sobre todo si cuenta aquél con grandes recursos”. (*De iure naturae et gentium*, VII, p. 9.)

Todavía Bynkershoek, cincuenta años más tarde, confirma esta doctrina en términos de gran modernidad. A su entender, para recibir la embajada de un príncipe extranjero es suficiente con que este último “esté en posesión de la soberanía”, sin ponerse a averiguar si la adquirió por justo título o injustamente. A estas situaciones, pues, aplica Bynkershoek el principio *uti possidetis, ita possideatis*, es decir, no hay por qué poner en predicamento lo que ya está bien establecido. “Sería del todo inútil y no haría sino turbar grandemente la tranquilidad de los Estados.” (*Quaestionum iuris publici libri tres*, II, 3: “*Quod valde esset inutile, et gentium tranquillitati turbandae insignem causam praebere*”.)

Este fue, pues, el principio sano y constructivo que recibimos de los padres del derecho internacional hasta el último de ellos, Vattel: la fidelidad a los hechos, la aceptación del derecho a la revolución y el respeto a la voluntad ajena. Y de este principio se hace eco Jefferson (si reflexivamente o por mera coincidencia lo ignoramos) al instruir a Morris, ministro de los Estados Unidos en París, en 1792 y a raíz del derrocamiento de Luis XVI, en los términos siguientes:

“Está de acuerdo con nuestros principios el reconocer como legítimo (*rightful*) a todo gobierno que se haya constituido por la voluntad de la nación sustancialmente declarada.”

Si es correcta la traducción que acabo de dar de *rightful* por “legítimo” (y de momento no concibo otra) ello quiere decir que Jefferson

borra las fronteras entre legitimidad y efectividad, al sustituir la legitimidad dinástica por la legitimidad democrática: *The will of the nation, substantially declared*.

Se ha cavilado de lo lindo sobre este requisito, el único, a decir verdad, de la doctrina Jefferson; pero todo lo que quiere decir, cuando se lee el texto sin prejuicios y de buena fe, es que la comprobación de la voluntad popular no está condicionada a ninguna forma sacramental de expresión: plebiscito, referéndum o cosa semejante, sino que basta con que el pueblo, silenciosamente si se quiere, dé a entender que está contento, o por lo menos conforme con la nueva administración. Con que la vida siga su curso, con esto es suficiente.

En opinión de Lauterpacht, “esta insistencia en la naturaleza sustancial de la declaración de apoyo popular, siguió siendo el principio director de la práctica de los Estados Unidos por los 130 años que siguieron”, o sea hasta la época del presidente Wilson. (Lauterpacht, *Recognition in international law*, Cambridge, 1947, p. 126.) No fue tanto, y en esto nos permitimos enmendarle la plana a Lauterpacht, no muy conocedor de la historia mexicana, pero sí por largo tiempo y con respecto a gobiernos europeos. Todavía en 1848, a la caída de la dinastía de Orleans, decía Buchanan a Rush lo siguiente:

El gobierno de los Estados Unidos, desde su origen, ha reconocido a los gobiernos *de facto*. Reconocemos el derecho de toda nación a crear y reformar sus instituciones políticas según su propia voluntad y deseo. No entramos en los antecedentes del gobierno existente para enredarnos en cuestiones de legitimidad. Nos es suficiente saber que existe un gobierno capaz de sostenerse por sí mismo, después de lo cual su reconocimiento por nuestra parte subsigue inevitablemente. Este principio de acción es resultante de nuestro respeto por la independencia de las naciones. (Moore, *Digest of International Law*, I, 124.)

A Francia iban dirigidas estas palabras de doctrina excelente, y por esto las copiamos, y a México, en cambio, se le imponía en el mismo año (1848) el tratado de Guadalupe Hidalgo, por el que se le despojaba de más de la mitad de su territorio.

Antes de que la doctrina estadounidense en esta materia sufriera la evolución que vamos a ver en seguida, el mismo Buchanan, ya en la presidencia de los Estados Unidos, inauguró con México la cínica política seguida luego por sus sucesores, del reconocimiento como chantaje, es decir para obtener a cambio ventajas en favor del país reconociente

y que importan de ordinario una merma de cualquier índole en la soberanía del país cuyo gobierno pretende el reconocimiento.

Nuestra Guerra de Tres Años fue el primer teatro de esta política. El gobierno de Buchanan, representado por el ministro Forsyth, reconoció en primer lugar al gobierno reaccionario emanado del plan de Tacubaya, con el que procuró inmediatamente iniciar negociaciones conducentes a la compra de una porción considerable de territorio mexicano. No habiendo conseguido su objeto, el gobierno de Washington trasladó su reconocimiento al gobierno constitucional de Veracruz, con el resultado de que en breve tiempo estuvo listo el tratado Mac Lane-Ocampo, el cual, si hubiera sido aprobado por el senado de los Estados Unidos (a este ilustre cuerpo debimos nuestra salvación) a poco andar hubiera sido México absorbido por los Estados Unidos. Nunca como entonces, bajo aquellos presidentes esclavistas y rapaces, de Jackson a Buchanan, pasando por Polk, se nos trató con tanto cinismo y desprecio por las autoridades del país vecino.

Andando los años, y en un terreno aparentemente de serenidad científica, la doctrina jeffersoniana del reconocimiento sufre un viraje importante en el mensaje del presidente Grant (1875) en el cual, refrendando el primer requisito del reconocimiento, o sea la aprobación popular del nuevo gobierno, se introduce un segundo requisito, al decir el presidente que debe tenerse en cuenta además que la nueva autoridad sea “capaz de asumir sus obligaciones internacionales, dando cumplimiento a los deberes correspondientes”.

Con esto, como se ve, múdase la fórmula de “gobierno efectivo” en la de “gobierno efectivo y responsable”. Ahora bien, no hacía falta decir lo segundo, toda vez que la responsabilidad está implícita en la efectividad de un gobierno que quiere ser tomado en serio por los demás; y lo grave del caso es que la enmienda Grant, si podemos llamarla así, abre el campo a la más ilimitada inquisición y presión sobre el nuevo gobierno. Con hacer jugar la nueva fórmula en manos de una potencia imperialista, le es bien fácil a esta última presentar como deberes internacionales del aspirante al reconocimiento la satisfacción de cualquier exigencia de la potencia reconociente. ¿O no llegaron a presentar los Estados Unidos como un deber internacional al que México debía dar cumplimiento para poder ser reconocido el gobierno de Obregón, el de no expedir leyes retroactivas, ni siquiera la constitución política del país? Hoy podrá parecerles esto un cuento de mal sabor a quienes nacieron más tarde, pero así fue, puntual y rigurosamente.

Antes, sin embargo, de pasar por aquel episodio sombrío, uno de tantos antecedentes de la doctrina Estrada (cuyo *background* remonta

por lo menos a la Guerra de Tres Años) convendrá detenernos por un momento en el otro episodio, éste sí de gloriosa memoria, que fue la inmediata aplicación de la doctrina Jefferson-Grant, a los dos años de enunciada, en el caso del flamante gobierno de Porfirio Díaz, humeantes aún los cañones de Tuxtepec y de Tecoac.

Larga era la cartilla de demandas que presentaron los Estados Unidos al nuevo gobierno como preámbulo necesario a su reconocimiento, siendo las principales las siguientes: la rectificación de la frontera fluvial, alterada por los caprichosos cambios del río Bravo; la abolición de la ley que prohibía a los extranjeros adquirir propiedades raíces en la llamada zona prohibida, o sea a cierta distancia de los límites internacionales; la exención de los estadounidenses de los préstamos forzosos que en aquella época solían decretarse en épocas de emergencia; el pago de los daños causados por la revolución de Tuxtepec, y por último, pero no por cierto lo menor, la celebración de un tratado que permitiera el paso de las tropas de los Estados Unidos a nuestro territorio en persecución de los indios merodeadores.

Por si todo esto fuera poco, todavía el 10. de junio de 1877 el secretario de la guerra de los Estados Unidos, expidió una orden al general Ord, comandante militar en Texas, autorizándole a que sus tropas cruzaran la frontera cuando, a su juicio, fuese necesario para perseguir a los merodeadores mexicanos y arrestarlos y castigarlos en territorio de México.

Haciéndose eco de la indignación que tan bárbara orden despertó en todo el país, y que no hizo sino robustecer a su propio gobierno, el general Díaz instruyó al general en jefe de la frontera, ordenándole que se pusiera en contacto con el jefe estadounidense y le ofreciera su cooperación para la represión del bandidaje; pero que si las tropas de aquél llegasen a penetrar en territorio mexicano y a ejercer en él actos jurisdiccionales, debería “repeler por la fuerza el insulto que se trataba de inferir a México por la invasión de su territorio”.

Al lado del general Díaz, en esta situación de extrema efervescencia que estuvo a punto de llevarnos a la guerra, estuvo, como su secretario de relaciones exteriores, el ilustre jalisciense licenciado Ignacio Luis Vallarta, el mayor jurista de que México puede ufanarse, y sobre esto aun, hombre de una pieza y de un carácter indomable, como lo demostró sobre todo en aquella ocasión. Nadie como él, en diálogo directo, cara a cara con el representante de los Estados Unidos en México, censuró tan acremente la orden dada al general Ord, “declarando que se habían descuidado todas las reglas del derecho internacional y las prácticas de las naciones civilizadas, tratando a los mexicanos como salvajes,

como kafires de África, y que hubiera estado más en su lugar una completa declaración de guerra”.

Las palabras que acabamos de transcribir no las hemos tomado de ningún despacho de la cancillería mexicana o del propio Vallarta, sino de las memorias de John Watson Foster, el ministro estadounidense, aunque al principio no con este carácter, que discutió largamente con el canciller mexicano la cuestión del reconocimiento del gobierno de Díaz, y será difícil encontrar, aun entre los mexicanos, quien tenga por Vallarta pareja admiración y respeto.

Siempre cortés y fino, Foster hizo todo lo que pudo por que las negociaciones llegaran a feliz término, y a él debióse en gran parte que así haya sido; mas por lo pronto y como era su obligación, debía dar cumplimiento a las instrucciones que llevaba consigo, y que no eran sino la aplicación de la reciente doctrina Jefferson-Grant de que con antelación hemos dado cuenta.

Según la narración del propio Foster, desde la primera entrevista que sobre este punto celebró con Vallarta, le comunicó las instrucciones que había recibido al efecto de “que el gobierno de los Estados Unidos, antes de reconocer al general Díaz como presidente de México, esperaría hasta estar seguro que su elección era aprobada por el pueblo mexicano y que su administración poseía estabilidad para sostenerse y voluntad para cumplir con las reglas de cortesía internacional y respeto a los tratados”.

La respuesta de Vallarta, siempre según el relato de Foster, fue que:

el gobierno del general Díaz poseía todas las condiciones para el reconocimiento, que exigían el derecho internacional y la costumbre, y citaba el reconocimiento que habían hecho ya todas las otras naciones que mantenían relaciones diplomáticas con México. . . Agregó aún el señor Vallarta que habiendo expuesto el asunto ante el general Díaz, y después de una junta de gabinete, se había resuelto no ajustar ningún tratado ni tratar en lo sucesivo sobre ninguna de las cuestiones pendientes sino hasta que el gobierno hubiera sido oficialmente reconocido; que este acto se pedía como un derecho y que no debía estar precedido de ninguna condición, pues no era ni honroso ni respetable solicitar el reconocimiento.

“Basta con la explícita narración del ministro Foster —anota Jorge Flores D.— para marcar en forma perdurable el paso de Vallarta por la cancillería mexicana. No hay mayor ni mejor comentario.”

Todavía antes de doblar esta página, séame permitido trasladar un párrafo de las instrucciones comunicadas por Vallarta a Manuel María

de Zamacona, su agente confidencial en Washington, y encargado no sólo de gestiones cancillerescas, sino de presentar allá el problema bajo su justa luz ante la opinión pública. Dice así:

Que el pueblo americano sepa que la República no sólo no aceptará condición alguna humillante en cambio de su reconocimiento, sino que creyendo que éste se le debe de justicia conforme a la ley de las naciones, ha estado estimando la intervención que los Estados Unidos han pretendido ejercer en los asuntos mexicanos, constituyéndose jueces de la legitimidad del actual gobierno, como un acto ofensivo a su soberanía e independencia, y tanto más hostil a México cuanto que esa especie de intervención no es conforme con la política tradicional de los Estados Unidos. (Flores D., J., *op. cit.*, p. 261.)

Como puede verse por estas últimas palabras, Vallarta aboga implícitamente por que pueda volverse a la doctrina Jefferson en su tenor pristino, sin complicarla con otros requisitos que han sido en realidad instrumentos de extorsión para chantajear el reconocimiento, como será, según veremos, en épocas sucesivas.

Por lo pronto, sin embargo, la ardua batalla diplomática, un año en números redondos, librada por el secretario Vallarta, se vio coronada del más completo éxito con el reconocimiento oficial y sin contradicciones que otorgó el gobierno de Washington al gobierno del general Díaz, el 9 de abril de 1878.

Hasta donde yo sé, esta fecha rubrica la página más gloriosa de la historia diplomática mexicana, y quien la escribió, don Ignacio Luis Vallarta, está por ello e *ipso iure*, colocado en el pináculo de los titulares de la cancillería mexicana. Con toda sinceridad, así lo siento.

Aparte de esta satisfacción, no siempre tan plena, tan rotunda, en todas las páginas de nuestra dolorosa historia, el principal motivo que me ha guiado tal vez en la exposición del episodio anterior, y la morosidad con que lo he tratado, es la convicción que tengo de que es uno de los antecedentes históricos y psicológicos más ciertos de la doctrina Estrada. Me explicaré.

Genaro Estrada, historiador y diplomático, conoció como nadie la historia diplomática mexicana, y más aún, a propósito del caso de que acabamos de hablar, Estrada dirigió personalmente la publicación, en el Archivo histórico diplomático fundado por él mismo, de las memorias diplomáticas de John W. Foster y, por último, las hizo preceder de un prólogo de su autoría. En esta obra de Estrada, pues, hay un precioso antecedente de la doctrina homónima no sólo desde el punto de vista histórico, lo que va de suyo, sino literario y personal del autor de

la doctrina. He aquí el animado aunque repulsivo cuadro de los pró-dromos del reconocimiento, una síntesis de los informes del enviado estadounidense:

Expone (Foster) el ya característico cuadro de intrigas, depredaciones en la frontera, cuentas pendientes, conciliábulos de militares y políticos mexicanos en territorio extranjero, comité de investigación en el congreso de Washington, complot de políticos norteamericanos para presionar a México solicitándole fracciones territoriales, condiciones para negociar previamente al reconocimiento de un tratado y, en fin, toda la harto conocida maquinaria de amenaza, bloqueo económico, intriga internacional, notas altisonantes, exacciones, pretendidos derechos, etcétera. (*Las memorias diplomáticas de Mr. Foster sobre México*, AHDM, núm. 29, p. XX.)

Había, pues, que conjurar aquel espectro, y por esto lo invoca Estrada. ¡Cuántas veces habrá pasado por su mente cuando echaba a volar su memoria histórica! Pero era inútil tratar de ahuyentarlo, porque otros espectros igualmente sombríos le sucedieron en el decurso del tiempo y ya en vida de Estrada, para acabar de configurar, en su reacción contra ellos, la doctrina a la que impuso su nombre. Por dos episodios sobre todo hay que pasar con la expedición posible, por el legitimismo constitucional de Wilson y por los pactos de Bucareli.

El legitimismo wilsoniano tiene su antecedente bien conocido en la doctrina expuesta en 1907 por el ecuatoriano Carlos Tobar en los términos siguientes:

Las repúblicas americanas, por su buen nombre y crédito, aparte otras consideraciones humanitarias y altruistas, deben intervenir de modo indirecto en las disensiones intestinas de las repúblicas del continente. Esta intervención podría consistir, a lo menos, en el no reconocimiento de los gobiernos de hecho surgidos de revoluciones contra la constitución.

En opinión de ciertos autores, y aun de los más renombrados, esta doctrina habría pasado a los tratados centroamericanos de 1907 y 1923, celebrados ambos en Washington, y en los cuales figura la siguiente cláusula:

“Los gobiernos de las partes contratantes no reconocerán a ninguno que surja en cualquiera de las cinco repúblicas por un golpe de Estado o una revolución contra un gobierno reconocido, mientras la representación del pueblo, libremente elegida, no haya reorganizado el país en forma constitucional.”

A despecho de la opinión de quienes piensan que los aludidos tratados centroamericanos no hicieron sino consagrar la aplicación práctica de la doctrina Tobar, de nuestra parte pensamos, siguiendo en esto a Jiménez de Aréchaga y a otros autores, que son posiciones por completo distintas las auspiciadas en uno y otro documento. Al paso que en la doctrina Tobar, por lo menos según resulta de su enunciado formal antes transcrito, se desconoce el derecho a la revolución y se pretende mantener a todo trance el orden constitucional vigente, en los tratados centroamericanos, por el contrario, lo único que se exige, es que la revolución victoriosa organice constitucionalmente el país como condición previa a su reconocimiento. Podrá decirse que aun esta restricción huele a legitimismo, ya que puede haber gobiernos revolucionarios permanentes, como el de Fidel Castro, pero en suma he ahí la diferencia formal entre una y otra posición.

La doctrina Wilson, por su parte, se parece bastante a la doctrina Tobar, según puede apreciarse en el caso tal vez más típico, que fue la negativa de otorgar el reconocimiento al gobierno Tinoco de Costa Rica, y no obstante haberse revestido de formas constitucionales, en razón del vicio originario de ilegalidad. Por este mismo vicio que, por lo demás, no estaba dispuesto a purgar su titular, fue Wilson enemigo irreconciliable de Huerta, al punto de haber ordenado el bombardeo y ocupación de Veracruz con un pretexto baladí, y en realidad para impedir que llegara a manos del usurpador un importante cargamento militar que esperaba recibir de Alemania.

Si el legitimismo constitucional, tan intemperante e intervencionista como el legitimismo dinástico, hubiera tenido éxito, habríamos tenido, bajo la égida de Wilson, la santa alianza de las democracias, con lo que en un neomonroísmo, habría nacido un sistema americano que oponer al sistema europeo, a la santa alianza de las autocracias. Felizmente, sin embargo, aquellas fantasías pasaron para siempre, y fueron repudiadas formalmente aun en su país de origen, según puede verse en este discurso (6 de febrero de 1931) del secretario de Estado Stimson:

La presente administración se ha negado a seguir la política de Wilson y ha adherido firmemente a la práctica anterior de este gobierno desde los días de Jefferson. Tan pronto como se nos informó por medio de nuestros representantes diplomáticos que los nuevos gobiernos de Bolivia, Perú, Argentina, Brasil y Panamá estaban en posesión de la maquinaria administrativa del Estado, con la aparente aquiescencia general de su pueblo y que estaban dispuestos y en apariencia capaces de cumplir sus obligaciones internacionales y deberes convencionales, fueron reconocidos por nuestro gobierno.

Como puede verse, no era el completo retorno a las ideas de Jefferson, sino a Jefferson enmendado por sus sucesores Grant y Hayes, en los términos declarados con antelación. Al pronunciarse Stimson, poco después de Estrada, sobre los sacudimientos políticos de que fue teatro la América del Sur en 1930, opta por reafirmar la doctrina que ya se había esgrimido hacía más de medio siglo, en lugar de volver las espaldas, como lo hace Estrada, a la institución del reconocimiento.

El último acontecimiento que determinó esta actitud en el canciller mexicano, según puede conjeturarse, fueron los pactos de Bucareli, suscritos en septiembre de 1923 por los comisionados del presidente Obregón, y a cambio de los cuales obtuvo éste su reconocimiento por parte del gobierno de los Estados Unidos. Al igual que Huerta, Obregón había llegado al poder sobre el cadáver del presidente Carranza, y era por tanto, a todas luces, un gobierno de facto. Tres años esperó el reconocimiento de Washington, y al fin hubo de avenirse a las condiciones que le pusieron, pues de lo contrario habría sido arrollado por la rebelión delahuertista que se cernía inminente. No mirando, pues, al interés del país sino al suyo personal, Obregón entregó a los estadounidenses, a sus empresas y capitales, la mayor riqueza del subsuelo de la nación, el petróleo mexicano, anulando prácticamente en este punto el artículo 27 constitucional, la mayor conquista de la revolución mexicana. Y si con toda verdad pudo hablarse más tarde de nuestra independencia económica en el decreto expropiatorio de la industria petrolera (18 de marzo de 1938) fue porque con toda verdad también, ellos eran los amos con las concesiones confirmatorias a perpetuidad, que los Estados Unidos nos impusieron inexorablemente en ejecución de los compromisos de Bucareli.

Sería interminable documentar rigurosamente aquí y ahora las aseveraciones precedentes, pero no hay la menor exageración en cuanto acabo de decir. Fue sin duda la rendición extrema y la mayor vergüenza en nuestros tratos con el país vecino; otro Mac Lane-Ocampo ni más ni menos, con la sola diferencia de que entonces entregamos el suelo y ahora el subsuelo.

Con todo esto ha de sernos ahora perfectamente inteligible, pero sólo hasta este momento, el pronunciamiento del canciller Genaro Estrada, el 27 de septiembre de 1930, y que formula no una doctrina propiamente dicha, o sea una declaración de principios con la intención de hacerlos de universal observancia (el mejor ejemplo es la doctrina Drago) sino simplemente la línea de conducta que México se propone seguir y que pretende justificarse por consideraciones privativas del gobierno declarante, por lo que "México ha sufrido como pocos países, hace algu-

nos años". Realmente no puede estar más claro, y en este sentido podría decirse de la doctrina Estrada, como alguna vez se dijo de la doctrina Monroe, *the doctrine that never was*.

Como quiera que sea, el documento se articula en la duración temporal propia del hombre y de la historia en presente, pasado y futuro. Colocándose en el presente de aquel momento, el de los cambios convulsivos de gobierno en la América del Sur, el canciller mira al pasado, o sea el fondo real de la doctrina, lo que México ha sufrido en materia de reconocimientos, y termina proyectando hacia el futuro la conducta que México se propone adoptar y en la que, aparentemente, no se propone hacer prosélitos. Y antes de seguir adelante, con estos indispensables preámbulos exegéticos, lo mejor será poner ante los ojos del lector el texto íntegro de la declaración del canciller Genaro Estrada, a saber:

Con motivo de los cambios de régimen ocurridos en algunos países de la América del Sur, el Gobierno de México ha tenido necesidad, una vez más, de decidir la aplicación, por su parte, de la teoría llamada de "reconocimiento" de gobiernos.

Es un hecho muy conocido el de que México ha sufrido como pocos países, hace algunos años, las consecuencias de esa doctrina, que deja al arbitrio de gobiernos extranjeros el pronunciarse sobre la legitimidad o ilegitimidad de otro régimen, produciéndose con ese motivo situaciones en que la capacidad legal o el ascenso nacional de gobiernos o autoridades, parece supeditarse a la opinión de los extraños.

La doctrina de los llamados "reconocimientos" ha sido aplicada, a partir de la Gran Guerra, particularmente a naciones de este Continente, sin que en muy conocidos casos de cambios de régimen en países de Europa, los gobiernos de las naciones hayan reconocido expresamente, por lo cual el sistema ha venido transformándose en una especialidad para las Repúblicas Latinoamericanas.

Después de un estudio muy atento sobre la materia, el Gobierno de México ha transmitido instrucciones a sus ministros o encargados de negocios en los países afectados por las recientes crisis políticas, haciéndoles conocer que México no se pronuncia en el sentido de otorgar reconocimientos, porque considera que ésta es una práctica denigrante que, sobre herir la soberanía de otras naciones, coloca a éstas en el caso de que sus asuntos interiores puedan ser calificados en cualquier sentido por otros gobiernos, quienes de hecho asumen una actitud de crítica al decidir, favorable o desfavorablemente, sobre la capacidad legal de regímenes extranjeros. En consecuencia, el Gobierno de México 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. Naturalmente, en cuanto a las fórmulas habituales para acreditar y recibir agentes y canjear cartas autógrafas de Jefes de Estado y Cancillerías, continuará usando las mismas que hasta ahora, aceptadas por el Derecho Internacional y el Derecho Diplomático.

Entrando en la crítica de la doctrina Estrada, la primera que suele hacersele es la de que, por más que lo quiera, no puede eludir el reconocimiento del nuevo gobierno, bien que sea un reconocimiento tácito al entrar en relaciones con él. A este respecto Gustavo Gómez Tagle escribió lo siguiente:

Tras de la actitud expectante en que se coloca nuestra cancillería con relación a los gobiernos *de facto*, para nosotros no deja de haber un reconocimiento tácito, ya que la esencia de esta forma o sistema radica en el hecho de que el Estado reconociente ejecute actos que impliquen en sí el deseo manifiesto de entrar en relaciones diplomáticas con el Estado reconocido. (*La opinión universal sobre la doctrina Estrada*, México, 1931, p. 211.)

A pesar de la confusión entre Estado y gobierno, transcribimos la anterior opinión por ser mexicana y la única disonante en aquel momento. En seguida, y corrigiendo su terminología, Gómez Tagle prosigue diciendo:

¿Podría sostenerse, acaso, que porque México no lo manifieste exteriormente, deja de calificar a los gobiernos *de facto*?... Esta consideración nos lleva necesariamente a preguntarnos si por el hecho de que no se designe al acto de reconocimiento con el nombre acostumbrado, deja de existir éste, ya que no puede desconocerse que México no ha dejado, dentro de la misma doctrina Estrada, de practicar un reconocimiento del nuevo gobierno, aunque sea reconocimiento tácito, pero reconocimiento al fin.

Del mismo parecer fueron en aquel momento buen número de internacionalistas americanos: Bustamante, Fenwick, Podestá Costa, Ulloa... Citaremos al príncipe de todos ellos, Hildebrando Accioly:

“La actitud del gobierno mexicano parécenos reincidir virtualmente en la antigua práctica de reconocimiento o no reconocimiento; la cuestión es tan sólo de denominación. Mantener o retirar una misión diplomática será sin duda, en tal caso, reconocer o no reconocer tácita-

mente al nuevo gobierno.” (Accioly, *Direito internacional público*, Río de Janeiro, 1956, I, p. 251.)

La segunda crítica que se ha hecho a la doctrina mexicana es la aparente confusión en que incurre entre reconocimiento y derecho de legación, o como dice Jiménez de Aréchaga, “creer que las relaciones diplomáticas constituyen el efecto necesario y a la vez único del reconocimiento”. (Jiménez de Aréchaga, *Reconocimiento de gobiernos*, Montevideo, 1947, p. 40.)

No es así, arguye el internacionalista uruguayo, toda vez que puede ser muy útil el reconocimiento a efectos muy distintos del ejercicio del derecho de legación, como el reconocimiento concomitante de los tribunales del gobierno reconocido para los litigios que puedan desahogarse por esta vía, y algo tan importante como lo es, en opinión de Jiménez de Aréchaga, la facultad que tiene el gobierno reconocido de poder “abastecerse de armas en el extranjero para hacer frente a sus adversarios, viéndose éstos en cambio impedidos de Hacerlo”. (J. de Aréchaga, *op. cit.*, p. 298.)

La crítica más seria tal vez, que se ha hecho a la doctrina Estrada, porque la hiere de frente como doctrina jurídica, que es lo que aparentemente pretende ser, consiste en denunciar la falacia que hay en ella en la confusión entre los abusos del reconocimiento y la institución en sí misma, consagrada y respetada en siglos de ejercicio. Y no hay modo de eludir el cargo, ya que Estrada, en efecto, establece bien claro que “esta doctrina (la del reconocimiento de gobiernos) deja al arbitrio de gobiernos extranjeros el pronunciarse sobre la legitimidad o ilegitimidad de otro régimen”, y líneas después vuelve sobre esto al decir que la costumbre de otorgar reconocimientos “es una práctica denigrante que, sobre herir la soberanía de otras naciones, coloca a éstas en el caso de que sus asuntos interiores puedan ser calificados en cualquier sentido por otros gobiernos...”.

¿De dónde sacó todo esto Genaro Estrada, o quién se lo sugirió, o por qué lo dijo?

Como la respuesta a estas preguntas no la sabremos nunca, contentémonos con registrar las críticas, temperadas unas y de extrema acritud otras, a aquellas apreciaciones.

En la crítica comedida está ante todo Accioly, quien se limita a decir que el reconocimiento o desconocimiento de un gobierno extranjero “no puede herir en nada, a nuestro parecer, la soberanía de otros Estados, ni es una actitud de crítica con relación a los negocios internos del otro Estado”. (Accioly, *op. cit.*, *loc. cit.*)

En el mismo sentido y con igual medida se expresa José Rojas Gar-

cidueñas, según el cual el acto de reconocimiento, al contrario de lo que asienta Estrada, no lastima la soberanía del otro país. Pero el que no se anda por las ramas, sino que asesta golpes implacables, es el licenciado Salvador Diego Fernández, de quien copiamos los siguientes párrafos:

La doctrina del reconocimiento, según todos los tratadistas, no es la señalada en la nota de Estrada... Entre los numerosos autores de derecho internacional que he estudiado no encontré ni uno que exija la legitimidad para fundar el reconocimiento. La doctrina Tobar sobre reconocimiento es una simple iniciativa, teoría aislada y estéril. Parece, pues, increíble que la cancillería mexicana haya osado estampar, y en una nota trascendental, error tan grave, fundando en él una nueva doctrina. Sucedió sin duda que el señor Estrada, perito en disciplinas varias, mas no en derecho internacional, confundió la doctrina del reconocimiento con el abuso de ella, enderezando la suya contra este abuso, sin percatarse de que la verdadera doctrina es irreprochable... Tomó como doctrina aceptada lo que precisamente constituye su abuso y negación, y sobre tamaño error asentó la nueva doctrina (S. Diego Fernández, *La doctrina Estrada*, México, 1939, pp. 5-7.)

Para cerrar este capítulo de crítica, restringido, por lo demás, a las más conspicuas, quisiera aún dar cuenta de una cavilación que me da vueltas desde que apareció la doctrina mexicana y que mira ya no a sus fundamentos teóricos, sino a su operabilidad en la práctica. Los autores en general no suelen hablar de esto, pero a mí me parece que es un problema fundamental.

La doctrina Estrada, para ponerlo de este modo, funciona bien cuando no hay sino un gobierno *de facto* que pretende representar al Estado después de haber derribado al gobierno *de iure*, pero ¿qué hacer cuando en el mismo territorio hay dos o más facciones rivales, cada una con su respectivo gobierno asentado firmemente sobre una porción considerable del territorio? Fue el caso, para no ir más lejos, de nuestra Guerra de Tres Años, con Zuloaga en México y Juárez en Guadalajara, o más tarde con Miramón en México y Juárez en Veracruz. ¿Qué hacer en estas circunstancias?

Para el gobierno de Washington, por supuesto, no había problema. Irían —y fueron— con quienes pudieron vender mejor el reconocimiento. Mas para quienes quisieron proceder honestamente, no era nada fácil la opción por uno u otro gobierno, entre los cuales estuvo por un trienio indecisa la victoria. Una perplejidad semejante, no prevista,

al parecer, en la doctrina Estrada, no puede resolverse sino por los viejos métodos de examen y elección entre uno y otro gobierno, no según su legitimidad sino según su representatividad popular y su dominio del territorio, y la decisión final no podrá ser, salvo el término expreso, sino un reconocimiento.

El licenciado Alfonso de Rosenzweig-Díaz, en unas palabras que pronunció sobre la doctrina Estrada, dijo a este respecto lo siguiente:

“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.” (*Revista mexicana de política exterior*, 5, p. 9.)

Declaro no entender, y prosigamos.

Si alguna conclusión puede desprenderse de todo cuanto hasta aquí acabamos de decir, es que la doctrina Estrada, salvo el coro de alabanzas del primer momento, un coro bien orquestado y dirigido por el gobierno mexicano, no parece haber tenido una literatura muy favorable entre los internacionalistas más representativos, así en Europa como en el continente americano. Para no citar sino las cumbres, Oppenheim-Lauterpacht relegan a una nota de pie de página la “sedicente” doctrina Estrada, o mejor aún la seudodoctrina (*the so-called Estrada doctrine*) y lo único que dicen de ella es que “afirma el deber de continuar las relaciones diplomáticas hasta donde sea posible, a despecho de los cambios revolucionarios”, lo cual no encontramos, por cierto, en el texto de Genaro Estrada (Oppenheim-Lauterpacht, *International Law*, 8th ed., I, p. 132, n. 3.) Y pasando de la literatura mundial a la literatura regional, encontramos en Jiménez de Aréchaga, el primer internacionalista hispanoamericano después de Accioly, la siguiente apreciación:

“No se explica, a nuestro juicio, el prestigio alcanzado por esta doctrina en América Latina, salvo por haberse prestado una excesiva atención a la vehemente crítica que ella contiene.” (J. de Aréchaga, *op. cit.*, p. 259, no. 61.)

La salvedad del ilustre internacionalista uruguayo es precisamente la clave del prestigio de que justamente goza la doctrina Estrada, a pesar de los errores insitos en su formulación. Con su vehemente crítica de los abusos del reconocimiento, determinó, como dice Alberto Ulloa,

que no volviera a sostenerse la tesis americana de la supuesta legitimidad constitucional con que simpatizó el presidente Wilson, y

que se prescindiera de las antiguas etapas en virtud de las cuales se hacía, primero, un reconocimiento de hecho y después uno de derecho cuando el nuevo gobierno se legalizaba, para ir simplemente al reconocimiento único, tan rápidamente como la normalidad del país revolucionario lo permitiera. (Alberto Ulloa, *Derecho internacional público*, Madrid, 1957, I, p. 166.)

Estrada no pretendió sentar cátedra en su manifiesto, más que doctrina, sobre la práctica del reconocimiento, sino denunciar la práctica estadounidense, la cual, ella sí, hería gravemente nuestra soberanía. José Rojas Garcidueñas, después de afirmar que el comunicado de Estrada “no cabe ser considerado propiamente como una doctrina jurídica en derecho internacional”, llega a la conclusión de que la doctrina mexicana fue una especie de carambola de tres bandas, pero apuntando a golpear la bola contraria que, para nosotros, era y sigue siendo la política exterior del gobierno o de los gobiernos estadounidenses.

En lo que se refiere a México, y por más que la bola de que habla Rojas continúa golpeándonos tan inmisericordemente como siempre (braceros, turismo, narcotráfico, deuda exterior, etcétera), desde que Estrada habló, hasta hoy no ha vuelto a presentarse otro caso de reconocimiento del gobierno de Washington para con cualquier gobierno *de facto* mexicano, por la sencilla razón de que el último de esta especie fue el de Alvaro Obregón. La última rebelión triunfante fue la del plan de Aguaprieta, y todas las que luego se sucedieron, a veces simples conatos (De la Huerta, Serrano y Gómez, Manzo y Escobar, y finalmente Cedillo) fueron aplastadas por el gobierno constituido.

Piénsese lo que se quiera de la doctrina Estrada, no es cosa de echarla al cesto de los papeles viejos e inútiles. En el momento de su promulgación fue un gesto generoso y valiente, y valdría la pena de que algún día la cancillería mexicana hiciera un corolario de la doctrina para ponerla al día con la incorporación de lo que luego se hizo sentir en la estela que fue dejando el mensaje de Estrada.

Fue, en primer lugar, la moción del Ecuador en la conferencia de Chapultepec (1945) en los siguientes términos:

“Queda abolida la costumbre del reconocimiento de los gobiernos *de facto*, en el orden de las relaciones recíprocas de las repúblicas americanas.”

Tan lejos como esto no había llegado Estrada, el cual se había limitado a enunciar la política que se proponía seguir el gobierno mexicano en esta materia, pero sin propasarse ni por pienso a la abolición radical del instituto mismo del reconocimiento.

Como la conferencia de Chapultepec no podía evidentemente endosar

la propuesta ecuatoriana, se limitó a pasarla al Comité Jurídico Interamericano, con el encargo de que emitiera un dictamen para conocimiento de la IX Conferencia Internacional Americana.

En vista de que el Comité de Río no había desahogado su cometido en la fecha de reunión de la expresada conferencia (Bogotá, 1948) la delegación mexicana, con el deseo de reactivar de algún modo la doctrina Estrada, introdujo una moción que, al ser confrontada con las de otras delegaciones, desenlazó finalmente en la resolución XXXV, intitulada "Ejercicio del derecho de legación", y cuyos párrafos formalmente declarativos dicen lo siguiente:

1. Que es deseable la continuidad de las relaciones diplomáticas entre los Estados americanos.
2. Que el derecho de mantener, suspender o reanudar relaciones diplomáticas con otros gobiernos no podría ejercerse como instrumento para obtener individualmente ventajas injustificadas conforme al derecho internacional.
3. Que el establecimiento o mantenimiento de relaciones diplomáticas con un gobierno no envuelve juicio acerca de la política interna de este gobierno.

Lo que la delegación mexicana perdió aquí, fue que no pasó al texto de la resolución la abolición del reconocimiento expreso, en los términos del proyecto mexicano, con lo que quedó bien claro que la comunidad interamericana no está dispuesta aún a desasirse del instituto del reconocimiento. Lo que, en cambio, ganamos, y en toda la línea, fue salvar, si no la letra, sí el espíritu de la doctrina Estrada, o sea la condenación categórica del reconocimiento de gobiernos como instrumento de extorsión o chantaje, en los términos del segundo punto declarativo. Por esto creemos que la resolución XXXV de Bogotá significó un gran paso adelante en la promoción interamericana e internacional de la doctrina Estrada.

Apremiado por esta resolución y por el encargo que le hizo de nuevo la conferencia de Bogotá, el comité jurídico interamericano dio al fin su dictamen mayoritario, contra los votos disidentes del delegado de México y del delegado de Venezuela, el 27 de septiembre de 1949.

En la parte considerativa del documento, y al ocuparse, como tenía que ser, de la doctrina Estrada, el comité jurídico advierte que "en puridad esta doctrina propugna solamente la abolición del reconocimiento expreso, reservando, en consecuencia, el derecho del Estado a reconocer o a no reconocer, mediante el mantenimiento o la suspensión de sus relaciones diplomáticas con el nuevo gobierno". Y que no

es ésta una interpretación caprichosa de la doctrina mexicana, se cuida muy bien de hacerlo ver el comité, aduciendo al efecto el hecho de que en el proyecto mexicano presentado en la conferencia de Bogotá se proponía en la parte resolutive lo siguiente: "Queda definitivamente proscrita la práctica del reconocimiento expreso de gobiernos en las relaciones interamericanas." De manera, pues, que ya desde aquel momento y por la voz de una delegación presidida por el secretario de relaciones exteriores, admitía México que la doctrina Estrada es en realidad una doctrina del reconocimiento tácito de gobiernos, y que es éste su alcance y su significación.

El comité jurídico interamericano terminó su dictamen con un proyecto de convención sobre reconocimiento de gobiernos *de facto*, de la que copiamos los siguientes artículos:

Art. 1. Un gobierno *de facto* tiene derecho a ser reconocido cuando reúna las condiciones siguientes:

- a) Autoridad efectiva sobre el territorio nacional, basada en la aquiescencia de la población manifestada en forma adecuada;
- b) Capacidad y voluntad para cumplir las obligaciones internacionales del Estado.

Art. 2. No se otorgará el reconocimiento como medio de obtener ventaja alguna del gobierno *de facto*, ni podrá subordinarse a la aceptación de exigencias especiales del Estado que reconoce, ni ser materia de negociación y transacción.

Las cuestiones internacionales preexistentes podrán ser presentadas por los canales diplomáticos usuales después del reconocimiento.

De estos artículos, el primero reproduce la doctrina Jefferson-Grant, aunque con el agravante de añadirle el aspecto subjetivo de la voluntad del nuevo gobierno de cumplir sus obligaciones internacionales, por lo que habrá intervención al entrar en cualquier forma en una inquisición semejante. El artículo segundo, por el contrario, encarna el espíritu de la doctrina Estrada y la posición mexicana en el primer gobierno de don Porfirio, y no hay por qué volver sobre esto. Todo legitimismo parece haber quedado proscrito para siempre, y por más que durante la Segunda Guerra Mundial y como reacción contra el nazifascismo, hayan tenido cierto curso, bien efímero por lo demás, algunas expresiones de legitimismo democrático, como la propuesta de Guatemala sobre preservación y defensa de la democracia en América, y la doctrina uruguayo sobre el paralelismo entre la democracia y la paz, o la democracia solidaria, conocida como doctrina Rodríguez Larreta.

Me permitiré observar, por último, que el proyecto del comité de Río asume claramente la concepción del conocimiento como institución jurídica y no política, al decir que “un gobierno *de facto* tiene derecho a ser reconocido” cuando reúna las condiciones que en seguida se enumeran.

He ahí la gran cuestión, la que hasta hoy está muy lejos de haber sido resuelta, entre el juridicismo *enragé* de Lauterpacht o Jiménez de Aréchaga, y el politicismo no menos extremado de otros autores. Yo por mí, si se me permite echar en esto mi cuarto a espadas, creo que la mejor solución es la mixta, o sea que si hay que guiarse por ciertos principios, lo que nadie niega, tampoco puede negarse que hay en el reconocimiento o desconocimiento un margen de discrecionalidad según la simpatía o antipatía que pueda inspirarnos el nuevo gobierno y lo provechoso que pueda sernos el ejercicio, por activa o por pasiva, del derecho de legación. De política y derecho, por lo demás, están hechas las relaciones internacionales, y de esta mescolanza no puede ser una excepción el reconocimiento de gobiernos. De una y de otra cosa tiene, al parecer, la doctrina Estrada, si atendemos a que, según podemos leerlo en su texto, México ejercerá el derecho de legación, por activa o por pasiva, “cuando lo crea procedente”, lo que implica cierta norma objetiva que excluye el capricho, pero dejando un amplio margen de discrecionalidad en la aplicación de la norma.

En lo que soy más bien escéptico es en la posibilidad de que todo esto pueda codificarse algún día en la comunidad interamericana, dado el profundo cambio estructural que significó, para la OEA, el protocolo de Buenos Aires de 1967. En lugar de la antigua conferencia interamericana, cada cinco años pero de tres meses de duración, donde con todo reposo se examinaba lo que había sido largamente madurado, tenemos hoy la febril asamblea general, de la que todos anticipan la fecha del regreso antes de haber llegado, y de la que no puede salir, en estas condiciones, nada sólido y profundo.

En fin y como quiera que sea, dejemos a la doctrina Estrada correr su propio destino, según decía Alfonso Reyes de las ideas fecundas que, más allá de la intención de su autor, alcanzan desarrollos inesperados, viven por cuenta propia y corren las sirtes a su modo. (A. Reyes, *Discurso por Virgilio, in capite.*)