

## CAPÍTULO VI

### RECONOCIMIENTO DE GOBIERNOS

I. Las doctrinas Estrada y Tobar. La posición de México en materia de reconocimiento de gobiernos es una consecuencia lógica de su posición en materia de autodeterminación y de no intervención en los asuntos internos de los Estados. En materia de reconocimiento, México realiza una contribución al derecho internacional con su doctrina Estrada que, combatida por unos, aceptada por otros, tiene ya un lugar por derecho propio entre las doctrinas del derecho internacional. Su público origen lo encontramos en una declaración del Secretario de Relaciones, Genaro Estrada, publicada el 27 de septiembre de 1930: “Con motivo de cambios de régimen ocurridos en algunos países de América del Sur, el gobierno de México ha tenido necesidad una vez más, de ejercitar la aplicación, por su parte, de la teoría llamada de ‘reconocimiento de gobierno’.

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 este motivo situaciones en que la capacidad legal o el ascenso nacional de gobierno 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 cambio de régimen en países de Europa, los gobiernos de las naciones se hayan reconocido expresamente, por lo cual el sistema ha venido transformándose en una especialidad para las repúblicas latinoamericanas.

Después de un estudio muy detenido 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 reconocimiento, 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 sustituir a sus gobiernos o autoridades." Éste es el texto íntegro de la declaración, enunciando la doctrina Estrada, puntualizando el criterio de México respecto al reconocimiento de gobiernos.

Las razones que han llevado a México a enunciar esta doctrina son fáciles de explicar, aunque el texto muchas veces haya sido objeto de discusión. México considera que el hecho de que un país otorgue o no el reconocimiento, implica una intervención en los asuntos internos del país en cuestión, puesto que un gobierno cualquiera al otorgar o negar el reconocimiento, está emitiendo un juicio favorable o desfavorable sobre la legitimidad del gobierno al cual se otorga o no se otorga este reconocimiento, y hacer un juicio sobre la legitimidad de un gobierno extranjero significa intervenir en los asuntos internos de ese país; por consiguiente México se abstiene de reconocer o no reconocer. Sin embargo, no renuncia a los derechos que el derecho internacional le concede, como son los de mantener o romper relaciones diplomáticas, sin manifestar que otorga o no el reconocimiento a gobiernos extranjeros y sin que en el retiro o envío de agentes diplomáticos, vaya implícito ningún juicio de valor sobre la legitimidad o ilegitimidad del gobierno de que se trata.

Esta doctrina es, entonces, un corolario del principio de autodeterminación de los pueblos, que México ha aplicado en numerosos casos; viene a ser la contrapartida de la doctrina Tobar, que aunque México considera que está concebida con evidente buena intención, su aplicación ha dado lugar a prácticas intolerables.

La doctrina Tobar afirma que un gobierno que sube al poder rompiendo el orden constitucional no deberá ser reconocido, mientras no sea posteriormente legitimado a través de algún sistema democrático, como sería, un plebiscito, etcétera. Su finalidad era poner un freno a las múltiples revoluciones y golpes de Estado, sobre todo de carácter militar, que con tanta frecuencia se producen en Hispanoamérica. Consideraba Tobar que la amenaza de no otorgar el reconocimiento frenaría las ambiciones de los aficionados a los golpes de Estado e Hispanoamérica ganaría un poco en estabilidad, para beneficio de sus pueblos. La excelente

intención de la doctrina Tobar no puede ser puesta en duda; pero México, celoso defensor del principio de no intervención, se dio cuenta de los peligros que podría llevar consigo, puesto que la legitimidad o ilegitimidad de los gobiernos de hecho quedaría siempre a discreción de los gobiernos extranjeros, lo cual es intolerable ya que se presta al chantaje político internacional.

No siempre se interpreta correctamente la doctrina Estrada; de ahí que en determinados casos se le haya atribuido a México el haber violado sus prescripciones, por el simple hecho de que México mantenga o rompa sus relaciones diplomáticas con determinados países. Tal error proviene de haber interpretado la doctrina Estrada como obligando a México a mantener sus relaciones diplomáticas con un país, independientemente del régimen que exista en él; pero no es éso lo que dice la doctrina Estrada, que se limita a conceder a México, lo que le concede ya el derecho internacional general: la facultad discrecional de mantener o no relaciones diplomáticas con cualquier país. El único efecto de la doctrina es retirar, de tal mantenimiento o no mantenimiento de relaciones, todo juicio de valor sobre la legitimidad del gobierno de que se trate.

II. La doctrina Estrada y el caso España. Uno de los casos más típicos de falsa interpretación de la doctrina Estrada por personas que no la conocen, es el que se refiere a las relaciones hispanomexicanas, ya que mientras México no ha establecido relaciones diplomáticas con el régimen del general Franco, sigue reconociendo al gobierno de la República Española en el exilio. Eso, dicen los críticos de México, significa una violación de la doctrina Estrada, puesto que se está emitiendo un juicio de valor sobre el régimen interno de España, lo que significa inmiscuirse en los asuntos internos de España, desconociendo los principios de no intervención y de autodeterminación. Esta crítica revela ignorancia total de las razones de la actitud de México, que no se encuentran en su antipatía o simpatía por uno u otro gobierno. El auténtico fundamento de la posición de México hay que buscarlo en la interpretación del Pacto de la Sociedad de Naciones. México y España, representada por el gobierno republicano, eran miembros de la Sociedad de Naciones y estaban en consecuencia sometidas a las obligaciones del Pacto, particularmente a las contenidas en el artículo 10, que prescribía el respeto a la integridad territorial y a la independencia política de los Estados, y a los del artículo 16, que obligaba a los miembros de la organización a imponer sanciones a los países que violaban el Pacto.

Cuando se produjo la rebelión militar de 1936 en España, pron-

to apareció claro que era apoyada abiertamente por elementos exteriores, con la participación, comprobada, de hasta sesenta mil soldados, mandados por oficiales del ejército italiano, y las escuadrillas de la legión Cóndor alemana, así como el envío masivo de armas modernas y de técnicos por parte de Alemania. Todo ello hacía que el conflicto tomara las características típicas de un caso de intervención abierta de Alemania e Italia; en realidad se trataba de una agresión de Alemania e Italia contra el Estado español, agresión que no quedaba desnaturalizada por el hecho de que dentro del territorio nacional hubiera una parte del ejército español levantado en armas contra el gobierno.

Calificada como agresión la intervención de Alemania e Italia en la guerra de España, México consideró que había entonces una violación del artículo 10 del Pacto, y que la Sociedad de Naciones tenía que tomar las medidas necesarias para castigar a los que habían atentado contra la integridad territorial y la independencia política del Estado miembro que era España. La Sociedad de Naciones, en éste como en tantos otros casos, faltó a sus deberes de aplicación del Pacto, por lo cual México consideró que la aceptación del gobierno resultado de tal agresión, equivaldría a la consagración jurídica del resultado de una violación del Pacto.

En consecuencia, la razón de la actitud de México se encuentra en su deseo de no reconocer una situación surgida de un acto ilegal; apareciendo como un acto de protesta contra la violación del Pacto, tanto su negativa a reconocer al gobierno resultado de esa agresión, como el reconocimiento simbólico que continúa otorgando al gobierno que representaba a España en la Sociedad de Naciones. No se trata entonces, como puede verse, de ningún problema de interpretación de la doctrina Estrada.