

17
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

“LOS GOBIERNOS EN EL SISTEMA
INTERAMERICANO”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
LUIS JAVIER ALARCON GARCIA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F.,

1994





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mis padres:

**Ana María García de Alarcón y
Jesús Alarcón Hernández**

Como muestra de cariño y agradecimiento.

A mis hermanos con cariño:

**Araceli Natividad Alarcón García
José de Jesús Alarcón García
Eduardo Alarcón García**

**A mi familia porque siempre me han inspirado
a seguir adelante:**

**Maura Rebeca Hernández de Alarcón
Carmen Alejandra Alarcón Hernández
Rebeca Wendolyne Alarcón Hernández +**

"LOS GOBIERNOS EN EL SISTEMA INTERNACIONAL"

I N D I C E

CAPITULO PRIMERO

DOCTRINA SOBRE EL RECONOCIMIENTO DE GOBIERNOS

I.-	CONCEPTO DE RECONOCIMIENTO.....	5
II.-	DOCTRINA EUROPEA.....	7
	A) RECONOCIMIENTO CONSTITUTIVO O CREADOR.....	10
	B) RECONOCIMIENTO DECLARATIVO.....	14
	C) APRECIACION CRITICA.....	17
III.-	DOCTRINA AMERICANA.....	24
IV.-	TEORIA DE LA LEGALIDAD INTERNA.....	26
V.-	DOCTRINA TOBAR.....	27
VI.-	DOCTRINA WILSON.....	32
VII.-	TEORIA DE LA LEGALIDAD INTERNACIONAL.....	36
	DOCTRINA STIMSON.....	36

CAPITULO SEGUNDO

ANTECEDENTES DE LA DOCTRINA ESTRADA

VIII.-	EXPERIENCIAS DE MEXICO EN EL AMBITO INTERNACIONAL: SU HISTORIA DIPLOMATICA CONTEMPORANEA.....	41
IX.-	CONDICIONAMIENTO DEL GOBIERNO NORTEAMERICANO PARA EL RECONOCIMIENTO AL GOBIERNO CONSTITUCIONAL MEXICANO, DE 1923.....	78
X.-	UNA CONSECUENCIA: LOS TRATADOS DE BUCARELI DE 1923.....	78

CAPITULO TERCERO

SU TRASCENDENCIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

XI.-	UN INSTRUMENTO RECTOR DEL PRINCIPIO DE NO INTERVENCION	93
XII.-	LA SEPTIMA CONFERENCIA INTERNACIONAL DE ESTADOS AMERICANOS.....	125
XIII.-	LA NOVENA CONFERENCIA INTERNACIONAL DE ESTADOS AMERICANOS.....	135

CAPITULO CUARTO

CONFUSION Y PRECISION DE LA DOCTRINA ESTRADA

XIV.-	UNA CONFUSION: COMO FORMA DE RECONOCIMIENTO TACTICO DE GOBIERNOS.....	141
XV.-	QTRA CONFUSION: CONTINUIDAD DE RELACIONES ESTATALES, - NO GUBERNAMENTALES.....	147
XVI.-	SU PRECISION: COMUNICADO DEL GOBIERNO MEXICANO DEL 13 DE MAYO DE 1964.....	153
XVII.-	¿ABANDONO O MODIFICACION? : LA TESIS DE LA CONTINUIDAD.	156
XVIII.-	HACIA UNA REVISION DE LA MISMA: SUS LIMITACIONES.....	164
	A) APARENTES CONTRADICCIONES.....	168
	B) APRECIACION CRITICA.....	171
	CONCLUSIONES.....	174
	BIBLIOGRAFIA.....	178

I.- CONCEPTO DE RECONOCIMIENTO.

Etimológicamente, la palabra reconocimiento proviene de la voz latina "recognoscere" que significa: distinguir a una persona o cosa que por cualquier motivo se tenía olvidada, distinguir por ciertos caracteres, admitir como cierto aceptar un nuevo estado de cosas: reconocer un gobierno...¹

Dando por aceptada la anterior aceptación, también es de aclarar que la idea de reconocimiento no' solamente habrá de referirse al reconocimiento de los gobiernos, sino también al reconocimiento de los Estados como miembros de la comunidad internacional.

En el Derecho Internacional, vemos que se presentan las dos clases de reconocimiento: el de estados y el de gobiernos.

Toca entender y aclarar cada una de estas ideas en las siguientes líneas, para evitar confusiones terminológicas y para orientar la realización de este trabajo.

A los Estados Europeos no les ha interesado mayormente la idea del reconocimiento de gobiernos, pero si han sido los creadores de las Teorías relativas al reconocimiento

¹ Pequeño Larousse Ilustrado. Traducción de Miguel de Toro y Gisbert. Editorial Larousse, París, 1964 op. 876-877.

de los Estados, que han sido traducidos en las teorías tanto atributiva como declarativa.

Dentro de este orden de ideas, iremos desarrollando el contenido de estos puntos en el orden progresivo que establece el desarrollo del tema.

Podemos decir que: "El procedimiento por el cual se ingresa en la comunidad internacional se conoce como reconocimiento, y puede definirse como la aceptación formal hecha por un Miembro existente, o por varios Miembros existentes de la comunidad internacional, de que un Estado o grupo político que hasta ese momento no había detentado el título de miembro de la comunidad, estaba ya capacitado para ello, y que, en consecuencia podía disfrutar de todos los derechos y privilegios de los miembros de la comunidad".²

Respecto de los Estados, la cuestión del reconocimiento es que se trata de un hecho independiente del derecho. Los Estados se forman históricamente; sólo después de su formación se encuentran sometidos al Derecho Internacional; es la declaración de un hecho, y la expresión de entrar en relaciones con las potencias reconocidas, que traduce la voluntad del Estado que

² FENWICK, Charles G., "Derecho Internacional". Editorial Bibliográfica Omeba. Buenos Aires, 1963. Traducción de María Eugenia I. de Fischaman. Pág. 155.

reconoce de tratar de una manera determinada a la nueva entidad.

Actualmente el reconocimiento es condición necesaria para el ingreso de un Estado en la comunidad internacional. Esta condición la observamos en la Carta de las Naciones Unidas, que en su artículo 4º, establece como requisito para ser miembro de las Naciones Unidas: "Construir un Estado amante de la paz, que acepte las obligaciones consignadas en la Carta y que para ello esté capacitado a juicio de la Organización".³

II.- DOCTRINA EUROPEA.

Sabemos que el ordenamiento jurídico internacional, tiene fundamentalmente la idea de regular la convivencia entre Estados; pero para que se pueda dar esa convivencia, necesitan expresarse determinados ámbitos de validez. Así el Derecho Internacional delimita el ámbito de validez de los Estados entre sí, lo cual va a permitir que en un momento determinado, un ordenamiento estatal pueda tener una verdadera eficacia jurídico-internacional.

Dentro de la Doctrina Europea se ha estimado, y a través de la práctica internacional, que los Estados puedan reconocer a un Estado recién nacido, iniciando así

³ ACCIOLY, Hildebrando, "Tratado de Derecho Internacional Público". Traducción de José Luis Azcárraga. Editorial Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1958. Pág. 173-174.

su trato con él, pero cuando consideren que se encuentra asegurada su existencia como tal.

Claro está que estas posturas derivadas de la Doctrina Europea, nos han conducido a una actitud que ha resultado controvertida, puesto que han entrado en juego las llamadas teorías constitutiva y declarativa que más adelante analizaremos.

Importante resulta señalar que en este orden de ideas, la misma práctica internacional nos ha revelado que este proceso llega a constar de los momentos que se traducen en primer término; en la comprobación por parte del Estado que reconoce y de que se ha impuesto un nuevo ordenamiento independiente, de los propósitos y perspectivas que pueda ofrecer en su donación y; en segundo lugar, la iniciación de relaciones de carácter oficial con el nuevo Estado. Resulta claro, establecer la idea de que aquí entran en juego ideas que van más allá del simple reconocimiento de los Estados, ya que para que éste pueda resultar efectivo, necesita contarse con un gobierno que responda a las acciones del Estado, y eso por supuesto trae aparejada la circunstancia de que ambos reconocimientos puedan ser simultáneos, para que pueda conformarse en principio de unidad, que es la que va a determinar la verdadera eficacia del reconocimiento.

De acuerdo con las anteriores ideas, podemos estar en capacidad de analizar los distintos conceptos y criterios que se han dado acerca del reconocimiento, tanto en la misma Doctrina Europea como en la Doctrina Americana.

El jefe de la Escuela Vienesa, al analizar estos conceptos, nos señala que es el propio Derecho Internacional el que determina las condiciones bajo las cuales pueden operar el reconocimiento, es decir, cuando una comunidad es un Estado y como tal un sujeto del Derecho Internacional. Así, nos llega a indicar acerca del reconocimiento, que éste es el "proceso suministrado por el Derecho Internacional Público, para comprobar el hecho Estado, en el sentido del derecho internacional, en un caso concreto".⁴

Por su parte Jessup señala que es "el acto por el cual otro Estado admite que la entidad política reconocida posee los atributos de un Estado".⁵

En cuanto a Lauterpacht, afirma que "reconocer una comunidad política como Estado, es declarar que llena las condiciones de ser un Estado tales como las exige el Derecho Internacional".⁶

⁴ Citado por Accioly H op. cit. nota número 122. Pág. 174.

⁵ Ibid., nota número 122. Pág. 174.

⁶ Ibid., nota número 122. Pág. 174.

A) RECONOCIMIENTO CONSTITUTIVO O CREADOR.

El Estado en su acepción moderna, ya sabemos que surge a principios del siglo XVI, y que desde el momento que surge es porque hubo la oposición de un poder a otro o de un poder a otros, que en la época medieval creaban formas singulares de comportamiento político entre las distintas comunidades políticas.

Después de la fecha anteriormente señalada, han de empezar a surgir una serie de situaciones de carácter político, que tendrán que legalizarse conforme al derecho.

Así, el proceso mediante el cual una entidad política, se llega a convertir en persona internacional, será cuando el Derecho Internacional y los Estados ya existentes, la acepten como un nuevo Miembro de dicha comunidad.

En este sentido, el reconocimiento respecto de los Estados, significó desde un principio un tema bastante complejo y discutido, por eso muchos puntos que resultan discutibles dentro del Derecho Internacional, consisten en saber si el reconocimiento puede ser constitutivo o de carácter declarativo.

El reconocimiento atributivo o constitutivo, tanto como el declarativo, es importante señalar, que se refieren al reconocimiento de los Estados.

Si el reconocimiento atribuye a un nuevo organismo la personalidad internacional, estaremos frente a la

tendencia que confiere el reconocimiento un efecto atributivo o constitutivo. Si en cambio, el reconocimiento solamente consigna la existencia de dicho organismo y declara su personalidad internacional, se le confiere el reconocimiento un efecto declarativo.

De lo que desprendemos, que en cuanto al reconocimiento de Estados se refiere, existen dos grandes corrientes del pensamiento y algunas intermedias.

La teoría Constitutiva, que afirma que el reconocimiento y sólo y exclusivamente por éste, el Estado se convierte en una personal internacional y en sujeto de Derecho Internacional. Antes del reconocimiento, la comunidad política no tiene la cualidad plena de Estado, de sujeto de derecho internacional, viniendo a ser el reconocimiento de los otros Estados, lo que le da tal cualidad.

Dentro de la teoría constitutiva, encontramos que los partidarios de la misma, sin llegar a negar la existencia del Estado, indican que no existe la personalidad internacional, si no media el reconocimiento.

Para el maestro César Sepúlveda, la teoría constitutiva, "es en verdad una prolongación de la doctrina positivista del derecho internacional, que sostenía las bases consensuales del derecho de gentes, y que el positivismo en ocasiones grandes e inexplicables

Inconsistencias, porque el hecho de sostener que el Estado puede ser miembro de la comunidad y sujeto del Derecho Internacional, sin que precise el asentimiento de las demás potencias, ya es admitir la existencia de un sistema objetivo de derecho al cual el nuevo ente debe su ser. Es conceder que el Estado adquiere la personalidad internacional por operación del derecho, no por el reconocimiento. Los partidarios de esta teoría niegan -al ser positivistas-, que el Estado puede estar obligado por normas que él no ha creado. De manera que los positivistas, al afirmar que El Estado es la última -ratio- de los derechos y deberes internacionales se inclinan por lo general hacia la teoría constitutiva, en tanto que los otros, que conceptúan que el Estado forma parte de una comunidad que determina los derechos y deberes de sus miembros, son partidarios de la teoría declarativa. Y concluye al respecto, "resulta conveniente entender el reconocimiento de una manera doble: como declaración de un hecho y al mismo tiempo, como manifestación de entrar en relaciones con la potencia reconocida, como manifestación de voluntad de tratar a la nueva entidad de una manera determinada, pero sin que por ello se constituya el nuevo Estado".⁷

⁷ SEPULVEDA, César. La Teoría de la Práctica del Reconocimiento de Gobiernos. U.N.A.M. Facultad de Derecho. México 1974. op. 17-18. Derecho Internacional. Editorial Porrúa, S.A. México, 1977. Pág. 255.

El tratadista vienés Hans Kelsen, que en la primera fase, mostrase favorable a la tesis declarativa, dice ser muy posible que el reconocimiento produzca efectos jurídicos, quizá muy importantes, y que por eso se considere constitutivo de algún modo. Pero que no se le podría reconocer un papel constitutivo en cuanto a la formación jurídica del nuevo Estado para fundamentar su existencia jurídica, su existencia en derecho internacional, y añadía: "En virtud del derecho de gentes, la existencia del Estado recién nacido es una existencia de jure, desde antes de su reconocimiento. Puede creerse que no tiene aún todos los derechos, ni tampoco todas las obligaciones que corresponden a un Estado reconocido; pero afirma que no tiene ningún derecho ni obligación, sería ir en contra al Derecho Internacional positivo".⁸

Posteriormente este mismo autor, creó la teoría de que el reconocimiento comprende dos actos complementarios distintos: "Un acto político, que significa que el Estado que reconoce quiere entablar relaciones políticas y otras relaciones con el Estado o gobierno; relaciones de la especie de las que normalmente existen entre miembros de la familia de las naciones, y ese reconocimiento, puede

⁸ KELSEN, Hans. La Naissance de L'Etat et la Formation de sa Nationalité. Revue de Droit International, III, 1929. Pág. 617. Citado por Accioly, H. op. Cit. Nota núm. 129. Pág. 176.

ser condicional o incondicional, pero no es constitutivo de la existencia jurídica del Estado o gobierno reconocido. Como un acto jurídico de reconocimiento, que es enteramente distinto del primero, es la verificación del hecho de que, en un caso dado, un Estado existe en el sentido del Derecho Internacional. Antes de este reconocimiento, la comunidad no reconocida no existe jurídicamente ante el Estado que reconoce y, en este sentido, el reconocimiento tiene carácter constitutivo. El acto jurídico es la verificación de un hecho, donde aparece poder deducirse que tiene carácter declarativo y no constitutivo y, finalmente concluye, "que en vista del efecto jurídico esencial, que el acto de reconocimiento tiene en la relación entre el Estado que reconoce y el Estado reconocido, el reconocimiento de una comunidad como Estado, hay que considerarlo como acto constitutivo".⁹

B) RECONOCIMIENTO DECLARATIVO.

La Teoría Declarativa, considera que la cualidad estatal la tiene la nueva comunidad aún antes del reconocimiento, y el Estado que la otorga, no hace más que aceptar un hecho. El reconocimiento no trae a la existencia jurídica, a un Estado que no existía antes,

⁹ KELSEN, Hans. Recognition in International Law. American (the) Journal of International Law. New York. 1941. Vol. 35, op. 605, 607, 608, 609. cita por Accioly Hildebrando. op. cit. Nota 130. Pág. 176.

sino que, donde quiera que un Estado existe con sus atributos, se convierte de inmediato en sujeto del Derecho Internacional; indiferentemente de la voluntad de los otros Estados. En esta teoría, el reconocimiento no hace más que declarar que el hecho del nacimiento de un Estado, ha ocurrido.

Siguiendo las ideas de Díaz Cisneros, la personalidad internacional del nuevo Estado, no depende de un modo absoluto de su reconocimiento; aunque con éste, se perfeccione el carácter de Estado "de jure"; aunque se perfeccione por el conocimiento el ejercicio de la soberanía exterior, no se puede negar que el acto de creación lo realiza por sí, y que la naturaleza jurídica del reconocimiento es la de un acto confirmativo o declarativo y, no atributivo de la personalidad internacional.¹⁰

La opinión personal del maestro Modesto Seara Vázquez al particular, es en el sentido de que se inclina por aceptar la teoría declarativa del reconocimiento, puesto que; si el nacimiento de un Estado es un puro hecho histórico, independientemente del derecho, no puede supeditarse su personalidad internacional al reconocimiento de otros Estados, y añade: "El

¹⁰ DIAZ, Cisneros C. Derecho Internacional Público. Tipografía Editora Argentina. Buenos Aires. 1955. Pág. 406.

reconocimiento se limitará a producir efectos más amplios entre el Estado reconocido y el que otorga el reconocimiento; pero no permitirá a éste último, escapar a las normas mínimas de convivencia que impone el Derecho Internacional".¹¹

En la Carta de los Estados Americanos, se señala en su artículo 9°: "La existencia política del Estado es independiente de su reconocimiento por los demás estados. Aún antes de ser reconocido, el Estado tiene el derecho de defender su integridad o independencia. y el reconocimiento implica que el Estado que lo otorga, acepta que el Estado tiene personalidad, con todos sus derechos y deberes que para uno y otro, determina del Derecho Internacional".

La mayoría de los autores partidarios de la teoría declarativa,¹² le niegan naturaleza legal a dicho reconocimiento. Señalan que no existe, ni un derecho ni un deber al reconocimiento mismo, sólo el aspecto formal de entrar en relaciones diplomáticas, y sinónimo de una discreción política, que además hace el órgano político del Estado que reconoce.

A este respecto, Accioly sostiene: "que el reconocimiento compete en general al órgano de gobierno

¹¹ SEARA, Vázquez M. El Derecho Internacional Público. Editorial Pormaca, S.A. México, 1964. Pág. 17.

¹² Entre otros encontramos a: Fauchille, Prhillimore, Erich, Sibert y Verdross.

que dirige las relaciones exteriores ya que se trata de un acto de política internacional".¹³

Por su parte Lauterpacht, sostiene que el reconocimiento es declaratorio de un hecho existente, pero que al mismo tiempo es constitutivo entre el Estado que reconoce y la comunidad así reconocida de derechos y obligaciones, asociadas con la completa cualidad de Estado. El mismo autor aclara que el acto es constitutivo en el sentido de que es decisivo para la creación de la personalidad internacional del Estado y de los derechos a él normalmente asociados.¹⁴

Por lo que toca a Salvioli, afirma que el reconocimiento es: al mismo tiempo declarativo en consideración a los derechos y deberes que antes existían y; constitutivo, en consideración a los derechos y deberes subjetivos que el Estado no reconocido no poseía y que sólo resultan de ese acto.¹⁵

C) APRECIACION CRITICA.

El internacionalista contemporáneo de origen francés L'Huilier presenta en esta materia puntos de vista muy

¹³ ACCIOLY, H. op. cit. Pág. 186.

¹⁴ LAUTERPACHT, H. Recognition in International Law. Combridge, 1947. Citado por Accioly, op. cit. Pág. 75.

¹⁵ SALVIOLI, G. La Regle de Droit International, R. de C. 73, 1948, II Pág. 398. Citado por Accioly H. op. cit. Nota número 128 Pág. 176.

distintos de los ya mencionados. A su entender, hay que condenar las teorías atributiva o constitutiva y declarativa. En cuanto a la primera, dice que contiene "una petición de principio evidente. En efecto, atribuye al reconocimiento de carácter de un convenio entre el Estado que reconoce y el Estado reconocido. Ahora bien, la conclusión de un convenio presupone una personalidad jurídica preexistente, en todas las partes contratantes". Llevado sin embargo, de su orientación positivista, añade: "Que el sistema de reconocimiento puramente declarativo, es difícilmente conciliable con el carácter consensual, que los Estados coinciden en reconocer al Derecho Internacional". Admite con todo, que la adquisición de la personalidad internacional, ocurre en dos tiempos. Basta no obstante, para hacerle adquirir la competencia externa necesaria, que le permita concluir un primer convenio internacional, que entrañará explícitamente su adhesión y que será el reconocimiento. En otros términos, "...un Estado no reconocido posee una personalidad internacional imperfecta, que el reconocimiento surte el efecto de completar".¹⁶

El tratadista brasileño Hildebrando Accioly, acepta la objeción a la teoría constitutiva y no acepta la objeción

¹⁶ L'Huillier, Jean. *Elements de Droit International*, op. 44-45. Citado por Accioly H. op. cit. Pág. 177.

hecha a la teoría declarativa, cuando afirma: "En efecto, en el reconocimiento no hay -ni los partidarios de esa última tesis pretende que la haya- un convenio, un acuerdo de voluntades, aún cuando con frecuencia el reconocimiento sea solicitado. Hay, solamente un acto unilateral, que reconoce un hecho existente".¹⁷

Podemos decir que los Estados reconocen a los nuevos Estados, cuando a ellos les parece conveniente. Sin embargo, cuando un Estado ha surgido a consecuencia de sublevación, mientras no haya cesado la lucha entre la colectividad que se sublevó y la madre patria el reconocimiento de la primera será prematuro. A este respecto nos dice Lauterpacht: "Admítese generalmente que el reconocimiento prematuro es más que un acto inamistoso; es un acto de intervención y un delito internacional. La comunidad que busca ha de llenar determinadas condiciones de permanencia y adhesión política".¹⁸ Por ejemplo, la Gran Bretaña consideró hostil el reconocimiento de los Estados Unidos de Norteamérica, hecho por Francia en febrero de 1778: y por tal motivo le declaró la guerra. Otro ejemplo, lo encontramos cuando la Conferencia Argentina el 21 de febrero de 1845, protestó contra el reconocimiento de la independencia y la soberanía del

¹⁷ ACCIOLY, H. op. cit. Pág. 178.

¹⁸ Citado por Accioly, op. cit. Pág. 185.

Paraguay, practicando por Brasil el 14 de septiembre de 1844. En el mismo sentido encontramos el caso de Colombia que en 1903, protestó del prematuro reconocimiento de Panamá, hecho por los Estados Unidos de Norteamérica.

Se considera que pueden efectuarse el reconocimiento, sin que implique intervención y sin lesionar derechos, cuando la lucha ha terminado; aunque el Estado anterior no haya renunciado a lo que entiende ser su derecho.

Sin embargo, existen algunos actos que pueden preceder al reconocimiento como Estado, y que se harían sobre una colectividad que no ha llegado a constituir un Estado. No será posible otorgarle el reconocimiento; aunque lo anterior no impide que a través de agentes o representantes, se establezcan determinadas relaciones.

Reconocimiento, es pues, el acto por el cual el nuevo Estado, es aceptado por otros. Ahora bien, se suscita la cuestión de saber si los Estados ya existentes tienen el deber de reconocer a todo Estado nuevo. ¿Hay jurídicamente tal obligación? Hay autores que admiten tal obligación, como Bluntschli por ejemplo, decía que... "el nuevo Estado tiene derechos a entrar en la asociación internacional de los Estados y ser reconocido por las otras potencias, cuando su existencia no puede ser puesta

en duda y está asegurada. Más adelante expresa:... "que existía la obligación de reconocer a un Estado".¹⁹

En relación con el mismo tema Díaz Cisneros, nos dice: "Es indudable que ningún Estado se haya obligado al reconocimiento de otros, mientras no se haya afianzado; pero una vez constituido el nuevo Estado, tampoco puede dejar de efectuarlo ya sea de un modo formal, ya por el hecho de los vínculos que se forman entre ellos. Si el nuevo Estado se ha afianzado y organizado definitivamente, y demuestra la voluntad de cumplir sus obligaciones y respetar el derecho, los Estados tienen un deber con relación a la paz de la comunidad internacional, de establecer relaciones normales con él".²⁰

Jitta por su parte nos dice que; "Cada Estado está obligado a reconocer que los otros Estados ejercen en su esfera, una autoridad que se justifica de la misma manera que la suya propia. Existe obligación para cada Estado de ejercer, conjuntamente con los otros, la soberanía que les pertenece en común, en tanto lo exige el orden razonable de la comunidad del género humano. Como consecuencia, la obligación de reconocer a los otros Estados, como autoridades locales".²¹

¹⁹ Citado por Accioly, H. op. cit. Pág. 178.

²⁰ DIAZ, Cisneros C. op. cit. Pág. 406.

²¹ Citado por Díaz Cisneros C. op. cit. Pág. 407.

Hay otros que admiten esta tendencia: Fauchille, Antokoletz, Strupp, etc.

Autores que no admiten tal obligación y que son francamente opuestos al mismo, son Alf Ross, Josef L. Kunz y Verdross.

En este grupo hay que incluir a quienes consideran el reconocimiento como un acto esencialmente político. En esta categoría se encuentran: E.M. Borchard²², quien dice: "¿Qué razones políticas podían inducir a los Estados a dejar de reconocer el hecho de la existencia del nuevo Estado?; pero que esto, podía constituir una falta al cumplimiento de un deber". Hans Kelsen²³, conviene en que "La negativa a reconocer la existencia de un nuevo Estado, no es violación del Derecho Internacional General y, por tanto, no constituye del derecho de cualquier otra comunidad". El propio autor, en otra de sus obras, señala: "Que no existe la aludida obligación". Pero por otro lado, añade: "...que un Estado viola el Derecho Internacional, si reconoce como estado a una comunidad que no satisfaga los requisitos del Derecho Internacional".²⁴

Al respecto Accioly estima, que el acto depende más de la política que del derecho; pero, cuando una nueva

²² BORCHARD, E.M. American (the) Journal of International Law. Nueva York, 1942, Vol. 36, op. 110-111 Citado por Accioly H. op. cit. Nota 136. Pág. 177.

²³ KELSEN, Hans. Citado por Accioly H. op. cit. Pág. 176.

²⁴ KELSEN, Hans. Ibidem.

comunidad posee los elementos característicos y esenciales de un Estado y presenta garantías de estabilidad, no debe haber razón para que se le rehuse el reconocimiento. El mismo autor, hace notar que esta estimación la comparten: Brierly y Charles de Visscher,²⁵ más adelante opina: "La doctrina del no reconocimiento de situaciones obtenidas por medios contrarios a las obligaciones convencionales en vigor y, por consiguiente, de Estados surgidos con violación de obligaciones de esa naturaleza, recibió más tarde la sanción de la Sociedad de Naciones". Efectivamente, el 11 de marzo de 1932, la Asamblea de la Sociedad de las Naciones aprobó por unanimidad de votos - excluyendo el voto de Japón-: China al principio se abstuvo de votar, pero al día siguiente declaró aceptar la Resolución en la cual se declaraba que: "Los Miembros de la Sociedad de las Naciones, están obligados a no reconocer ninguna situación, ningún trato o acuerdo que pueda resultar de medios contrarios al Pacto de París". Pacto en el que se condenaba la guerra y prohibía la solución de cualquier controversia por medios no pacíficos.²⁶

A pesar de que el reconocimiento es un acto discrecional, el no reconocimiento por un Estado en

²⁵ ACCIOLY, Hildebrando. op. cit. pág. 179.

²⁶ SEARA V.M. op. cit. Pág. 17.

particular, no le da a éste a considerar que el Estado que acaba de nacer no existe y no le permite intervenir en sus asuntos internos o escapar a las normas mínimas de convivencia que impone el Derecho Internacional. El reconocimiento se limitará a producir efectos más amplios entre el Estado reconocido y el Estado que otorga el reconocimiento.

Por último nos referiremos al aspecto de la caducidad del reconocimiento, y para ello tomamos el pensamiento del tratadista Erich, quien considera que si un Estado deja de existir, o pierde la soberanía, caduca el reconocimiento. Como por ejemplo: Armenia, que después de reconocida por varias potencias, dejó de existir como Estado independiente.²⁷

III.- DOCTRINA AMERICANA.

Hablar de la doctrina americana, significa referirnos a la doctrina o grupo de doctrinas relativas al reconocimiento de gobiernos y que tienen como fundamento la hegemonía que preservaron los Estados Unidos de Norteamérica como cabeza de un grupo de países nacientes en este Continente. No podemos olvidar que como fundamento y orígenes de la misma, tiene su punto de

²⁷ ERICH, R.W. *La Naissance et la Reconnaissance des Etats*. Tomo III, 1926. Pág. 442. Citado por Accioly H. op. Cit. Nota 120. Pág. 172.

partida en la doctrina del Destino Manifiesto, que fue la base filosófica que inspiró el establecimiento del capitalismo, con base en la religión del protestantismo, y que más tarde se ha de desarrollar en la llamada Doctrina Monroe, de carácter intervencionista y que expuso el entonces Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica James Monroe, como una advertencia a los países de ultramar.

Por otro lado, también es de considerar que la nación americana ha de ser la cabeza de playa de todos los países americanos, por la situación de superioridad que desde ese entonces manifestó respecto de los países latinoamericanos, lo cual han de aprovechar para provocar de manera directa o indirecta, una serie de intervenciones, provocando cambios súbitos y desordenes en los regímenes de las nacientes repúblicas latinoamericanas, en el Continente. Desde ese entonces han de tener como principal derecho, como siempre lo han expresado, para justificar sus acciones intervencionistas, más no así la justicia, como valor fundamental del propio derecho y que con base a ésta, se han desarrollado una serie de doctrinas acerca del reconocimiento de los gobiernos, tomándose nuevos conceptos dentro de la política internacional americana, que más adelante se

convertirán en los propios de no intervención y autodeterminación.

IV.- TEORIA DE LA LEGALIDAD INTERNA.

Esta concepción, parte de la idea de las transformaciones políticas e institucionales que se han dado en el ámbito interno de los Estados, de cuyos cambios resulta la creación de nuevos gobiernos.

Hay opiniones divididas en el sentido de que, con respecto del problema que plantea el reconocimiento de los gobiernos, signifique o no, una cuestión obligatoria por parte de los gobiernos miembros de la comunidad internacional y fundamentalmente en el caso concreto, la comunidad internacional americana.

No obstante, la historia nos recuerda que, las prácticas que se han llevado a cabo entre los gobiernos de los Estados americanos, indican que, el reconocimiento viene a ser como acto discrecional; una decisión política que acarrea resultados que pueden llegar incluso, a constituir una intervención en los asuntos internos de los gobiernos de los Estados del Hemisferio.

En ese sentido y a raíz de las transformaciones políticas e institucionales de los Estados Americanos, de los que han llegado a surgir una serie de gobiernos de

facto: y en consecuencia, la problemática del reconocimiento de éstos por otros gobiernos, y que a su vez provocó situaciones controvertidas y la elaboración de una serie de doctrinas acerca del reconocimiento de los gobiernos. Doctrinas que en las páginas siguientes haremos mención, de algunas de ellas, para los efectos de este estudio.

V.- DOCTRINA TOBAR.

Enunciada por el doctor Carlos Tobar, jurista y Ministro de Relaciones Exteriores de la República del Ecuador. En carta de 15 de marzo de 1907, que dirigía al Cónsul de Bolivia en Bruselas; manifestó: "Las Repúblicas Americanas, por su buen nombre y crédito, aparte de otras consideraciones humanitarias y altruistas, deben intervenir de modo indirecto en las decisiones internas de las Repúblicas del Continente. Esta intervención podría consistir, a los menos, en el reconocimiento de gobiernos de hecho surgidos de revoluciones contra la Constitución".

Para el maestro César Sepúlveda²⁸, esta fórmula representa la voluntad a la teoría europea de la legitimidad.

²⁸ SEPULVEDA, César. Derecho Internacional. Editorial Porrúa, S.A. Pág. 265.

Señala el mismo autor, que hubo un intento de adecuarla, y fue incorporada en cierto modo en una Convención Adicional al Tratado General de Paz y Amistad, signado en Washington el 20 de diciembre de 1907, y del que fueron parte Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Panamá y el Salvador, que expresaba: Artículo I. Los gobiernos de las partes contrtantes no reconocerán a ningún gobierno 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 electo no haya reorganizado al país en forma constitucional.

Sin embargo, advierte el autor²⁹, las diferencias que hay entre el pronunciamiento de Tobar y la Convención; "porque en tanto que la doctrina expresa que no se reconocerá el gobierno emanado de la revolución y se deja entrever que hasta se podría llegar a una intervención, en la fórmula del Tratado se busca la legitimación democrática o constitucional subsecuente, con lo cual, se puede inferir, se obtendría el reconocimiento".

Posteriormente, al parecer hubo un renuevo de esta tesis, en el Tratado General de Paz y Amistad de 7 de febrero de 1923, en Washington. Se establecía en su artículo II una repetición del artículo I de la Convención

²⁹ SEPULVEDA, César. La teoría y la Práctica... op. cit. Págs. 68-69.

Adicional, citado anteriormente, agregándole otras disposiciones que manifestaban incapacidades absolutas para el reconocimiento: "Y aún en ese se obligan a no otorgar el reconocimiento, si alguna de las personas que resultaron electas; Presidente, Vicepresidente o Designado, estuviere comprendido en cualquiera de los casos siguientes: I. Si fuera el jefe o uno de los jefes del golpe de Estado, o de la revolución; o si fuere por consanguinidad o afinidad ascendiente, descendiente o hermano de alguno de ellos. II. Si hubiere sido Secretario de Estado o hubiese tenido alto mando militar al verificarse el golpe de Estado o la Revolución o al practicarse la elección, o hubiese ejercido ese cargo o mando dentro de los seis meses anteriores al golpe de Estado, revolución o elección. Tampoco será reconocido, en ningún caso, el gobierno que surja de elección recaída en un ciudadano inhabilitado expresa o indubitadamente por la Constitución de su país para ser electo Presidente, Vicepresidente o Designado. Y añade el maestro Sepúlveda: "Comparado con el de 1907, el Tratado de 1923 era desde luego más drástico e intolerable. Cerraba el paso a cualquier cambio de régimen no apegado a la Constitución...

"Otra diferencia capital entre ambos radica en que, de acuerdo con el Tratado de 1907, la reorganización

constitucional de un régimen revolucionario, en el de 1923, no podría nunca llegar a ocupar la cabeza de la autoridad, por tal razón de pertenecer a una facción que triunfaba".³⁰

Esta fórmula se aplicó, principalmente por los Estados Unidos de Norteamérica, en relación con los movimientos revolucionarios y cambios de autoridades en: Honduras, en 1924; Nicaragua, en 1926; Guatemala, en 1920 y el Salvador, en 1931.

Encontramos partidarios de esta tesis del legitimismo constitucional, tales como: Hackworth, quien estima que la aplicación rígida de la fórmula traería ventajas de consideración, por ejemplo: calcula que sería imposible estimar el número de revoluciones que pudieran haberse evitado por esta política de reconocer sólo a los regímenes constitucionales en estos Estados Centroamericanos.³¹

Henry L. Stimson, que en su discurso ante el Consejo de Relaciones Exteriores el 6 de febrero de 1931, expresó: "Desde la adopción por el Secretario Hughes, en 1923, de la política de reconocimiento, convenida por las cinco Repúblicas en su Convención, ningún revolucionario ha sido capaz de mantenerse en esas Repúblicas. Dos veces, una en

³⁰ Ibid., Pág. 70.

³¹ Citado por César Sepúlveda. op. cit. Pág. 71.

Nicaragua y otra en el caso de Guatemala, un líder revolucionario ha triunfado en detener las riendas del poder por un breve período. Pero en cada caso el fracaso en obtener el reconocimiento, ha resultado en su pronta división, tomando en cuenta su incapacidad para obtener crédito en mercados internacionales. Varias veces, durante el mismo período, una probable revolución ha sido abandonada por sus conspiradores, sobre la simple base de recordatorio hecho por un Ministro de este país o uno de otra República de que aún en el caso de que triunfase sus gobierno, no sería reconocido; e indudablemente en muchos más casos el conocimiento de esta política previno aún la preparación de la revolución o del golpe de Estado".³²

De la posición opuesta, encontramos al tratadista Chileno Montemar Bello, quien señala que la doctrina Tobar Favorecía gobiernos despóticos, estableciendo en su favor una especie de Santa Alianza de otros gobiernos, y suponía un nivel de desarrollo político al cual no han llegado los pueblos hispanoamericanos.³³ Yepes, por su parte decía que esta teoría anulaba el libre derecho de los pueblos de escoger su propio gobierno y pasaba tal derecho a las manos de los extranjeros.³⁴

³² Ibid. Pág. 71.

³³ Ibid. Pág. 72.

³⁴ Ibid. Pág. 72.

La doctrina Tobar, efectivamente sostiene que no debe otorgarse el reconocimiento, a aquellos gobiernos que hayan surgido como resultado de un acto de fuerza, hasta que no hayan sido legitimados constitucionalmente, a pesar, de las críticas que ha llegado a tener, como apunta el maestro Modesto Seara, fue "más o menos bien intencionada y pretendía ofrecer un obstáculo a las muy frecuentes revoluciones y golpes de Estado, que a menudo tenían lugar en las naciones hispanoamericanas, pero había apreciado en su justo valor todos los peligros que podrían surgir de esa especie de intervenciones en los asuntos internos, que era juzgar sobre la legitimidad de los nuevos gobiernos".³⁵

VI.- DOCTRINA WILSON.

Esta doctrina que se encuentra contenido en un discurso del Presidente norteamericano Woodrow Wilson, en realidad viene a significar una modalidad de la doctrina Tobar, pues sostiene que no se otorgaría el reconocimiento a un gobierno que hubiese emanado de una revolución.

El contenido de esta doctrina, indudablemente que tiene su razón de ser en el hecho de que los Estados Unidos de Norteamérica, jamás han permitido los

³⁵ Derecho Internacional Público. 4a. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1974. Pág. 85.

movimientos revolucionarios en América Latina, y a ese respecto debemos de recordar que en el año de 1915, condicionadamente reconoció al gobierno del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista Mexicano, don Venustiano Carranza, como a un gobierno de facto; pero a raíz de que entró en vigor la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el año de 1917, ya llegó a reconocer a dicho gobierno, como un gobierno de jure. Parafraseando a César Sepúlveda, la doctrina Wilson representa un punto de vista considerado como "legitimismo constitucional".

En realidad, las ocasiones en que los Estados Unidos de Norteamérica llegaron a aplicar esta doctrina para reconocer a algún gobierno Latinoamericano, no obtuvo algún resultado satisfactorio, y si por el contrario, acarreó una serie de actitudes hostiles, que los gobiernos latinoamericanos calificaban como una intervención en sus asuntos internos.

En efecto, del contenido de dicho discurso, podemos encontrar una serie de conceptos que nos permiten reflexionar acerca de la actitud que los Estados Unidos de Norteamérica, habían adoptado en las Repúblicas Latinoamericanas.

Así, el propio discurso nos señala que: "La cooperación sólo es posible cuando está sostenida en todo momento por el proceso ordenado del gobierno justo que se

funda en el Derecho, no sobre la fuerza arbitraria o irregular. Mantenemos, como estoy seguro que los líderes de los gobiernos republicanos donde quiera, que el gobierno justo reposa en el consentimiento de los gobernadores, y que no puede haber libertad sin el orden basado en el Derecho y sobre la conciencia y la aprobación pública. Veremos que tales principios constituyan las bases de intercambios mutuos y respeto y ayuda entre nuestras Repúblicas hermanas y nosotros. El desorden, las intrigas personales y el desafío de los derechos constitucionales debilitan y desacreditan al gobierno. No tenemos simpatía por quienes buscan detener el poder gubernamental para su ambición o interés personal..., no puede haber paz estable y durante en tales circunstancias. Como amigos preferimos a aquellos que actúan en interés de la paz y del honor, que protegen los derechos privados y respetan los límites de la disposición constitucional".³⁶

Posteriormente, en una circular dirigida a las misiones diplomáticas norteamericanas, precisa: "El principio de los Estados Unidos es única y exclusivamente asegurar la paz y el orden de Centroamérica, vigilando que el proceso de autogobierno no se interrumpa o abandone. Las usurpaciones como la del General Huerta amenazan la paz y el desarrollo de América como ninguna otra cosa. No

³⁶ Citado por César Sepúlveda. op. cit. Pág. 73.

solamente vuelven imposible el desarrollo de un gobierno ordenado, sino que tienden a olvidar el Derecho, amenazan constantemente la vida y la fortuna de nacionales y extranjeros, invalidando contratos y concesiones de la manera que el usurpador decida para su propio beneficio y para lastimar, tanto al crédito nacional, como todos los cimientos de los negocios domésticos o extranjeros. En el propósito de los Estados Unidos consiguientemente desacreditar y derrotar tales usurpaciones, en donde quiera que ocurran".³⁷

Casos de aplicación de la doctrina Wilson: En el caso de México la aparente rectitud de Wilson se contradice con la posición del Departamento de Estado norteamericano, que manifestó encontrarse dispuesto a considerar el nuevo gobierno -al de Huerta, como "legalmente establecido" siempre y cuando se conviniere en arreglar determinadas cuestiones pendientes entre ambos países.

El maestro César Sepúlveda³⁸, cita en su obra dos ocasiones por lo menos, en que la propia administración de Wilson, reconocieron a regímenes revolucionarios, sin apegarse para nada a la regla de la legitimidad constitucional. En el Perú, en febrero de 1914; y en el mismo Perú cinco años más tarde, cuando reconocieron como

³⁷ Ibidem.

³⁸ Ibid., Pág. 74.

presidente a Leguía. Considera el mismo autor, que esta tesis ni provocó respeto al gobierno constitucional ni impidió el surgimiento de revoluciones..., "y probó de paso, que el no reconocimiento sobre la base de la ilegitimidad de origen no es ni puede ser un postulado del Derecho Internacional".³⁹

VII.- TEORIA DE LA LEGALIDAD INTERNACIONAL: DOCTRINA STIMSON.

Esta teoría se refiere al no reconocimiento de las situaciones de hecho, establecidas en contra del Derecho Internacional, fundamentalmente cuando existe relación de tratados, que se han comprometido a observar los Estados signatorios. Esta teoría viene a significar un esfuerzo para que los Estados se sometieran al principio de legalidad, y su aplicación se encuentra establecida en el contenido de la llamada Doctrina Stimson.

DOCTRINA STIMSON.

El origen de esa doctrina se encuentra en una nota que el Secretario de Estado norteamericano Henry Stimson, dirigió a los gobiernos de China y Japón, el 7 de enero de 1932, como consecuencia de la ocupación del Manchukúo, por la milicia de las potencias citadas, en el curso de las

³⁹ Ibid., Pág. 75.

hostilidades chino-japonesas. En dicho documento se afirmaba, que el Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, no tenían intención de reconocer una situación, un tratado o un acuerdo que hubiera sido obtenido por medios contrarios a los compromisos y obligaciones del Pacto de París, del 27 de agosto de 1928. Esta declaración fue la que dio lugar al no reconocimiento del nuevo Estado de Manchuria, creado a costa de China y en contradicción con el derecho convencional vigente.

Podemos decir, que en realidad esta doctrina sistemáticamente fue aplicada en todos los continentes de nuestro planeta, sobre todo en lo relativo a aquellas adquisiciones territoriales que eran realizadas por la fuerza, pero a pesar de que hay autores que señalan que la doctrina resultaba generosa. La doctrina Stimson, constituyó en definitiva un fracaso por un sinnúmero de razones, pues en efecto, en su mismo origen encontramos confusiones; ya que el hecho de reconocer una situación, no propiamente significa aprobarla y en el caso concreto, el reconocimiento es una simple comprobación de un hecho, más no un juicio de valor. Por otro lado, las sanciones que siempre se han dado en el ámbito jurídico internacional, siempre se dirigían exclusivamente contra los sujetos de esta orden jurídico; ya que de acuerdo con el Derecho Internacional positivo, consagra un hecho

consumado y sobre todo en materia de adquisiciones territoriales. Permite que el conflicto entre la legalidad y la efectividad, culmine con una sumisión a los hechos y es en este terreno, en el que las consideraciones de oportunidad política, siempre llegan a tener un valor determinante y el no reconocimiento, puede degenerar en un reconocimiento diferido.

A continuación, transcribimos el contenido del discurso de el Secretario de Estado norteamericano Henry Stimson, que dio origen a su doctrina y que si bien es cierto, que la idea originaria iba dirigida a China y a Japón, y aunque se aplicó en todos los continentes -como ya lo habíamos comentado en líneas anteriores-, concretamente en América tuvo consecuencias funestas:

"Desde la adopción por el Secretario Hughos, en 1923, de la política de reconocimiento, convenida por las cinco Repúblicas en su Convención, ningún gobierno revolucionario ha sido capaz de mantenerse en esas Repúblicas, Dos veces, una en Nicaragua y otra en el caso de Guatemala, un líder revolucionario ha triunfado en detentar las riendas del poder por un breve período. Pero en cada caso el fracaso en obtener el reconocimiento, ha resultado en su pronta dimisión, tomando en cuenta su incapacidad para obtener crédito de los mercados internacionales. Varias veces, durante el mismo período,

una probable revolución ha sido abandonada por sus conspiradores, sobre la simple base de recordatorio hecho por un Ministro de este país o uno de otra República de que aún en el caso de que triunfase su gobierno, no sería reconocido; e indudablemente en muchos más casos el conocimiento de esta política previno aún la preparación de la revolución o del golpe de Estado".

Esta doctrina se aplicó en América, en los siguientes casos: En el conflicto del Chaco, entre Bolivia y Paraguay en 1932 y en el conflicto de Leticia, entre Colombia y Perú en el año de 1933. En Africa, se aplicó: En el conflicto Italo-Etíope, en el año de 1936. En Europa: En el protectorado Alemán sobre Checoslovaquia, en el año de 1939.⁴⁰

⁴⁰ SEPULVEDA, César. op. cit. Pág. 71.

CAPITULO SEGUNDO

ANTECEDENTES DE LA DOCTRINA ESTRADA

SUMARIO:

- VIII.- EXPERIENCIA DE MEXICO EN EL AMBITO INTERNACIONAL:
SU HISTORIA DIPLOMATICA CONTEMPORANEA.**
- IX.- CONDICIONAMIENTO DEL GOBIERNO NORTEAMERICANO PARA
EL RECONOCIMIENTO AL GOBIERNO CONSTITUCIONAL
MEXICANO DE 1923.**
- X.- UNA CONSECUENCIA: LOS TRATADOS DE BUCARELI DE
1923.**

VIII.- EXPERIENCIAS DE MEXICO EN EL AMBITO
INTERNACIONAL: SU HISTORIA DIPLOMATICA
CONTEMPORANEA.

Es un hecho innegable que América Latina desde que empezó a conquistar su independencia política, ésta tuvo un doloroso nacimiento, pues fue aparejado a partir de la segunda década del siglo pasado, la reciente intervención de los Estados Unidos de América; se fue agudizando de tal suerte, que eso fue provocando inestabilidad en los asuntos internos de todos los pueblos de nuestro Continente.

Es un hecho cierto también, que la condición política de los pueblos latinoamericanos se ha encontrado sujeta a las expresiones de dominio, que han manifestado los Estados Unidos de Norteamérica, y como consecuencia de ello, se ha venido arrastrando desde ese entonces, una situación que a más de resultar delicada, ha provocado una desunión o un enfrentamiento entre los pueblos latinoamericanos.

El comienzo del presente siglo, en materia de política exterior para toda la América de conjunto, ya se encontrará plagada de las constantes intervenciones de manera directa o indirecta y lo que traía aparejado un problema que empezó a preocupar a los miembros de la comunidad internacional regional. Es lo que más adelante

se conocerá como el problema de el reconocimiento o no reconocimiento de los gobiernos.

En el contexto de su política exterior para México, lo anterior representó una actitud delicada, ya que inclinarse por una o otra forma de conducta en política internacional, podía acarrear responsabilidad internacional para el Estado Mexicano. Es así como en el año de 1930, siendo Presidente de México Pascual Ortiz Rubio, su entonces Secretario de Relaciones Exteriores, don Genaro Estrada, ha de emitir una declaración, que tuvo como finalidad llegar a condenar el llamado reconocimiento condicional, que era utilizado por parte de ciertos países, como una medida de presión respecto de aquellos gobiernos que se encontraban en cierto estado de indefensión; es decir de debilidad, dado que su establecimiento era reciente; pero que además contaba con la necesidad de querer normalizar sus relaciones con los demás países del Continente, ya que en caso contrario, podían nuevamente caer en el estado de no poder ejercer el poder del gobierno, que habían obtenido a través de las luchas políticas.

De acuerdo con lo anterior, se puede señalar y así lo haremos en el desarrollo de este trabajo, que lo que más tarde se constituyó en doctrina internacional, llamada Doctrina Estrada, no siempre ha sido interpretada

correctamente, por lo que nos permitiremos buscar los cauces del contenido de esta doctrina encuadrada en el grupo de las doctrinas acerca del reconocimiento de gobiernos.

Las experiencias que México ha tenido en el ámbito internacional, respecto del llamado reconocimiento de gobiernos, los trataremos a partir del movimiento revolucionario, ya que esas fueron las causas inmediatas que obligaron años más tarde a México a adoptar una postura digna, como resultado de las constantes intervenciones, que fundamentalmente habían realizado los Estados Unidos de América, tomando como bandera de presión, el reconocimiento de el gobierno o de los gobiernos revolucionarios y posrevolucionarios.

Sin duda, las consecuencias de la problemática del reconocimiento de gobiernos, que toma enorme importancia en nuestro país en relación con la política intervencionista de los Estados Unidos de Norteamérica, principia a partir del Gobierno Provisional del General Victoriano Huerta tras el golpe de Estado al gobierno legítimo de Francisco I. Madero. Golpe motivado en principio, por la sublevación de una parte del ejército encabezada por el General Félix Díaz, el 9 de febrero de 1923. El General Huerta que había sido enviado por el Presidente Madero para dormir a los rebeldes, en lugar de

suprimir la revuelta, éste concluyó un Convenio con El General Félix Díaz, conocido como el "Pacto de la Ciudadela", mediante el cual se depuso al Presidente Madero y se hizo elegir a sí mismo como Presidente Provisional.

Con fecha 18 de febrero, el General Huerta, envía una nota al Embajador de los Estados Unidos Henry Lane Wilson, que decía así:

"Palacio Nacional, 18 de febrero de 1913. Sr. Embajador de los Estados Unidos de América: Al Presidente de la República y sus Ministros los tengo en mi poder, en el Palacio Nacional, en calidad de Presos. Este acto mío ruego a S.E., se sirva interpretarlo como la manifestación más patriótica del hombre que no tiene ambiciones más que servir a su patria. Sírvase su Excelencia interpretarlo en la forma que respetuosamente le suplico. No tiende más que asegurar la paz de la República y a asegurar los intereses de sus hijos y los de las diversas colonias extranjeras que tantos beneficios nos han proporcionado. Saludo a usted suplicándole con el mayor respeto, se sirva poner en conocimiento de S.E., el señor Presidente Taft todo lo que he tenido la honra de exponer a usted en esta nota..."⁴¹

Dos años antes, después de la decisiva victoria de los revolucionarios sobre Ciudad Juárez, el 8 de mayo de 1911, Madero formó un gobierno que fue reconocido de inmediato

⁴¹ CASTILLO, Heberto. Historia de la Revolución Mexicana. Editorial Posada, S.A., México, 1977. Págs. 187-188.

por el Gobierno Norteamericano. Porfirio Díaz, desconocido por Washington, estaba condenado. La caída de Ciudad Juárez señalaba el fin de la dictadura. El 25 de mayo, en la Cámara de Diputados, fue leída la renuncia del General Porfirio Díaz, y la noche del 26 de mayo, abandonó la Capital y se dirigió a Veracruz, de donde posteriormente partió a Europa.

Tras la publicación de su libro "La Sucesión Presidencial", o sea a principios del año 1909, señalaba Madero: "El principal objeto que perseguiré en este libro será hacer un llamamiento a todos los mexicanos a fin de que formen este partido -de los antireleccionistas-, que será la tabla de salvación de nuestras instituciones, de nuestras libertades- quizá hasta de nuestra integridad nacional".⁴²

Madero criticó acremente la política de protección al capital mexicano, subrayando que el Gobierno se preocupaba más por las compañías extranjeras que por los intereses nacionales y que en México: "Goza de más prerrogativas el extranjero que el nacional".⁴³

Madero fijó el programa de acción revolucionaria llamado "plan de San Luis Potosí", fechado el 5 de

⁴² MADERO, Francisco I. "La Sucesión Presidencial en 1910", 3a. Edición Librería de la Vda. de Ch. Bourel. México, 1911. Pág. 21.

⁴³ Ibid. Págs. 245-246.

octubre. A las 6 de la tarde del día 20 de noviembre de 1910, se convocaba a una insurrección general.

El Gobierno de los Estados Unidos de América, seguía con gran atención el ascenso del movimiento revolucionario en México. A los dirigentes de ese país, les interesaba saber si el gobierno de Porfirio Díaz estaba en condiciones de sofocar la inminente revolución, y de saber si les serían garantizadas las inversiones hechas en México. Por lo que se ve, el encuentro de los Presidentes Porfirio Díaz y William Tarft en el Paso, Texas, tenía como finalidad aclarar este asunto.

Según se venían desarrollando los acontecimientos en el país, Madero llegó a la conclusión, de que terminar con la dictadura porfirista sólo era posible a través del camino de la revolución. Apreciación hecha a una declaración del propio Madero, en la que señalaba: "Que al iniciar la campaña no se había pensado recurrir a las armas, pero que el agotar todos los medios legales y al percatarse que el General Díaz no respetaba la voluntad popular, se había decidido ir a la lucha armada".⁴⁴

La propaganda del Plan de San Luis, con el llamamiento a sublevarse contra la dictadura, estaba bien organizada. Era indispensable conseguir armas, por lo que desplegaron

⁴⁴ Archivo de la Biblioteca Nacional de México. Gabinete de Manuscritos. Correspondencia del Presidente Madero. 1911, número 5/2350.

gran actividad para adquirirlas, así como establecer depósitos secretos en la frontera con los Estados Unidos de América, en donde se abastecían los grupos en formación. Se encargaron del transporte de armas y pertrechos al territorio mexicano. De diferentes partes llegaban a la Ciudad de México avisos sobre las compras de armamentos por parte de Madero y sus correligionarios.

El Gobierno del General Díaz, intentaba a toda costa lograr de las autoridades norteamericanas, el arresto y la expulsión de Madero del territorio norteamericano. Por su parte el Departamento de Justicia, había dado a entender que sería posible arrestar a Madero, acusándolo de preparar una revolución armada en contra de un gobierno amigo.

Al aplicar todos los esfuerzos para terminar con el movimiento revolucionario, el gobierno de Díaz no cejaba en su empeño de que lograría de los Estados Unidos de América, a como diera lugar, el arresto y la entrega de Madero y sus más cercanos seguidores.

El 22 de noviembre, el Secretario de Relaciones Exteriores de México, señor Enrique Creel, telegrafió al Embajador mexicano De la Barra pidiéndole fuera al Departamento de Estado para declarar que, a pesar de las promesas del Gobierno norteamericano, Madero continuaba viajando libremente por el territorio americano. Ese

mismo día, el Secretario de Estado norteamericano Know, manifestó al Embajador mexicano que, "se estaban tomando medidas en contra de la violación de las leyes de neutralidad".⁴⁵

A pesar de las gestiones realizadas ante el gobierno norteamericano, y de que todo mundo sabía que Madero era el dirigente de la revolución en contra de Porfirio Díaz que aún continuaba teniendo relaciones diplomáticas con el gobierno de los Estados Unidos de América, sin embargo, "Las autoridades norteamericanas, fingían ignorar el movimiento y les permitía cruzar libremente la frontera y enviar armas".⁴⁶

Lo que sucedía, era que en Washington comprendían perfectamente que el régimen de Porfirio Díaz, estaba por derrumbarse y opinaban que sería mejor que Madero derrocara a Díaz, considerando que Madero era un típico representante de la élite mexicana. He aquí porqué en respuesta a las muchas peticiones del Gobierno Mexicano de arrestar a Madero, el Gobierno de los Estados Unidos de América, exigía ahora pruebas de su culpabilidad. El Departamento de Estado, exigía de la Embajada Mexicana, un informe completo con pruebas irrefutables para llevar a cabo el arresto de Madero. Indignado por la posición

⁴⁵ Archivo General de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México. 1-E-610 R. Leg. 2. E. 115.

⁴⁶ FABELA, Isidro. Revolución y Régimen Maderista. Documentos Históricos de la Revolución Mexicana. México, 1965. Editorial Jus. Pág. 67.

tomada por el Gobierno de los Estados Unidos de América, el Secretario de Relaciones Exteriores de México, Enrique C. Creel, envió a De la Barra a entrevistarse con el Presidente Taft, e insistir en que se tomaran medidas contra los revolucionarios. Como resultado de esta entrevista, Taft envió a De la Barra a entrevistarse con el Ministro de Justicia, el cual manifestó ignorar el paradero de Madero y por lo que entonces, no procedía ningún tipo de reclamación al Gobierno de los Estados Unidos de América. Esto no era más que un juego, ya que el gobierno estadounidense, estaba bien enterado de todos los movimientos de Madero. Los Servicios Secretos del Departamento de Justicia y del Departamento de Estado, seguían paso a paso la actividad de Madero y de sus principales colaboradores.

El 24 de enero, el Servicio de Estado norteamericano comunicaba, que su gobierno hacía todo lo posible para que no se violaran las leyes de neutralidad. Sin embargo, afirmaba que los rumores en torno a posibles acciones hostiles en contra del gobierno mexicano, fraguados en territorio norteamericano, carecían de fundamento.

Con fecha 27 de enero, en forma secreta se le comunicó al Secretario de Relaciones Exteriores, que Abraham

González, proponía viajar a Washington con el fin de obtener el reconocimiento de los maderistas.⁴⁷

En las elecciones de octubre de 1911, Madero obtuvo el 98% de los votos. El arribo de Madero a la Presidencia, fue recibido con gran entusiasmo por las masas populares, había por todos los lados del país expresiones de confianza y esperanza, en que ahora que el Jefe de la Revolución se encontraba en el poder, todos los problemas serían resueltos.⁴⁸

En principio, el movimiento maderista tenía todas las simpatías en los Estados Unidos de América y Gracias a su abierta ayuda había podido triunfar. Determinados círculos norteamericanos, estaban dispuestos a aceptar la Presidencia de Madero, confiando en que se afianzarían las posiciones de las compañías petroleras norteamericanas, así como las mineras y otras: y que se debilitarían en consecuencia las posiciones de sus competidores, los monopolios europeos, sobre todo los capitales ingleses, cuya penetración había favorecido la dictadura porfirista.

"En los círculos gubernamentales norteamericanos, veían al movimiento revolucionario particularmente entre los años 1910 y 1911, fundamentalmente formado por una

⁴⁷ Archivo General de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México. I-E-628 R. Leg. 29, F. 15 A.

⁴⁸ Archivo General de la Nación Mexicana. Correspondencia con don Francisco I. Madero. 1911. Leg. 2. Diversos Asuntos.

coalición incoherente de revolucionarios y reformadores, bajo la dirección de Madero, que había derribado al viejo régimen que encabezaba el dictador Porfirio Díaz y había instalado en el Palacio Nacional a Madero. Sin embargo, desaprobaban la intención de Madero de llevar a cabo una política conducente a la independencia económica del país, al afianzamiento de la soberanía nacional, a la elevación de la conciencia patriótica de todos los habitantes, a la preparación de los cuadros militares en caso de guerra con alguna potencia extranjera".⁴⁹

Los periódicos norteamericanos, acusaban al gobierno de Madero de incapacidad y falta de voluntad para asegurar al país, el orden debido.

Por su parte el Embajador de los Estados Unidos de América, Henry Lane Wilson, en sus informes a Washington insistía en la incapacidad de Madero para proporcionar seguridad a los extranjeros y en sus intenciones de confiscar ilegalmente las propiedades norteamericanas.

Ya desde principios de 1912, el Embajador Wilson había planteado a su gobierno la intervención en México, pero el Secretario de Estado, le había comunicado que el Presidente Taft rehuía la intervención en México, no obstante que el gobierno norteamericano no se decidía a

⁴⁹ GONZALEZ DE COSSIO, Francisco. Historia de la Tenencia y la Explotación del Campo desde la Epoca Precortesiana, hasta las Leyes del 6 de enero de 1915. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México. 1957. Vol. II. Pág. 262.

intervenir, comprendiendo que semejante paso armaría en su contra a los mexicanos de todos los partidos, y que salir victorioso se vería obligado a librar una guerra prolongada. Wilson, aumentaba la tensión de las relaciones entre los dos países. La declaración de tan nefasto embajador en marzo de 1912, advirtiendo a los ciudadanos norteamericanos, que debían estar preparados para abandonar México, produjo una honda impresión y fue considerada como una advertencia previa a la intervención armada. Por promoción del embajador, "se logró que el Presidente estadounidense, autorizara el envío de armas a México para la defensa de los ciudadanos norteamericanos y sus propiedades".⁵⁰

Mientras proseguía el envío de armas a México, los barcos norteamericanos se aproximaban a las costas mexicanas, en virtud de que la crítica situación del país afectaba a los intereses norteamericanos. Los jefes de las compañías norteamericanas, poseedoras de numerosas concesiones obtenidas durante el porfiriato, presionaban al gobierno de los Estados Unidos de América, exigiéndole garantizar la posición privilegiada en México, restablecer el orden a cualquier precio y terminar con la anarquía imperante. Los círculos gubernamentales norteamericanos, debatían cada vez con mayor frecuencia la alternativa de

⁵⁰ Archivo General de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México. L-E-831. Leg. 1, F. 5.

la intervención en México. Como consecuencia se creó en el Senado, un comité especial para realizar un estudio de la situación en México y elaborar una serie de recomendaciones al gobierno norteamericano, acerca de la necesidad de la intervención en los asuntos internos de México.

A fines de 1912 y principios de 1913, la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, comenzó a recibir alarmantes telegramas de sus Cónsules en los Estados Unidos, acerca de la intensa propaganda en favor de la intervención. Se recibían frecuentes noticias sobre los preparativos bélicos en los Estados Unidos de América. "En Washington, se habían dispuesto que las mujeres y los niños norteamericanos salieran inmediatamente de México".⁵¹ Este alarmante telegrama, motivó que Lascuráin en enero de 1913, viajara a la ciudad de Washington, con el propósito de "comprobar la veracidad de las recientes noticias que han circulado, sobre que los Estados Unidos interviniéran en los asuntos internos de México".⁵²

El régimen de Madero tuvo una vida corta, sus intentos de reconstruir la sociedad mexicana, sobre una base democrática, provocaron inevitables contrarrevoluciones

⁵¹ Telegrama enviado por Francisco L. Grajeda, Cónsul mexicano en San Francisco a Lascuráin. Archivo General de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México. L-E-680 R. Leg. 1. F. 41.

⁵² El Imparcial, periódico de la Ciudad de México, 3 de enero de 1913, Primera plana, 4a. columna. Habla de que hubo dos entrevistas entre los señores Taft y Lascuráin.

que debilitaron su poder. En un principio, la rebelión orozquista contra el gobierno de Madero, y apenas recién sofocada esta rebelión; el 15 de octubre de 1912, estalló en Veracruz un nuevo levantamiento que lo dirigía Félix Díaz. Este levantamiento fue fugaz y el 23 de octubre, los alzados depusieron las armas. Félix Díaz, fue arrestado y condenado a muerte, pero Madero le conmutó la sentencia por cárcel, fue trasladado de Veracruz a la ciudad de México y encerrado en prisión.

El golpe de Estado se planeó con la participación de los generales Bernardo Reyes, Félix Díaz y Victoriano Huerta. Así, la mañana del 9 de febrero de 1913, comenzaron los sucesos que pasaron a la historia con el nombre de "La Decena Trágica".

Ya con anterioridad, desde el primer día del levantamiento, el General Félix Díaz había manifestado que confiaba abiertamente en el apoyo norteamericano, declaró: "Que podía asegurar que su política estaría encaminada a proteger a los ciudadanos y propiedades norteamericanas en México".⁵³

Sobre el país pesaba aún con más fuerza la amenaza de la intervención. El alma de la política intervencionista y del complot contra Madero era el Embajador Wilson. La mañana del levantamiento, Wilson convocó a una reunión de

⁵³ Declaración hecha al corresponsal del Periódico Tribune, el 1º de febrero de 1913.

Ministros Plenipotenciarios extranjeros, durante la cual, expresó su duda sobre la capacidad del gobierno de Madero, para acabar con el motín. Cuando se le propuso dirigirse al gobierno para aclarar cual era la situación, Wilson contestó: "No podemos dirigirnos al gobierno, porque no hay gobierno". Alguien replicó "El gobierno es Madero y no puede el Cuerpo Diplomático desconocerlo... El respeto que debemos a la soberanía de esta Nación, aconseja que no se realicen actos que tiendan a desvirtuar la legitimidad indiscutible del gobierno de Madero".⁵⁴

El embajador norteamericano Henry L. Wilson, que había hostilizado a Madero durante su gobierno y había ayudado indirectamente a Huerta y Díaz en su golpe de Estado, pedía el inmediato reconocimiento "de jure" del gobierno provisional. El Departamento de Estado, sin embargo, dudó; principalmente porque deseaba utilizar el reconocimiento, como una palanca para obtener el pronto arreglo de algunas disputas pendientes con México. Mientras esas cuestiones no se arreglaran, los Estados Unidos de América, mantendrían relaciones de "de facto" con el gobierno de Victoriano Huerta, sin extenderle el reconocimiento formal. Así lo señaló el Secretario de Estado Knox, quien con el Presidente Taft declaró

⁵⁴ Sterling Márquez, Manuel. Los Últimos Días del Presidente Madero. Mi Gestión Diplomática en México. La Habana, 1960. Imprenta Nacional de Cuba. Pág. 170.

posteriormente: "Que habrían otorgado el reconocimiento formal, si hubiera sabido que la administración del Presidente Wilson no reconocería al gobierno de Victoriano Huerta".⁵⁵

Al asumir la dirección política exterior de los Estados Unidos de América Woodrow Wilson, en marzo de 1913, y bajo la presión que ejercía el embajador norteamericano en México, por lograr el reconocimiento del gobierno de Huerta, los especialistas del Departamento de Estado apoyaron el alegato del embajador, en el sentido de que este gobierno que encabeza el General Huerta, era en realidad el único gobierno en México, y de que la negativa de los Estados Unidos a reconocerlo, podría alentar a los elementos revolucionarios y dificultarle a Huerta la protección de las vidas e intereses extranjeros.

El consejero John Bassette Moore, en una invocación de los principios diplomáticos, agregaba: "El gobierno de los Estados Unidos, habiéndose establecido originalmente por medio de la revolución, ha actuado siempre -en materia de reconocimiento-, conforme al principio "de facto". Consideramos los gobiernos como existentes o no existentes. No exigimos que sean escogidos por el voto popular... Veamos simplemente el hecho de la existencia

⁵⁵ El Secretario de Estado al Embajador norteamericano. 21 y 28 de febrero de 1913. Foreign Relations. 1913. Págs. 728-729.

del gobierno, y de su aptitud y deseos de cumplir las obligaciones nacionales".⁵⁶

Mientras el Presidente Wilson, meditaba sobre la situación de México; cristalizó la idea de que un gobierno popular, constitucional, había sido derribado y los mandatarios legítimos de México habían sido asesinados por un usurpador. Posteriormente en una declaración pública el 11 de marzo de 1913, manifestó: "No podemos tener simpatía alguna por quienes tratan de alcanzar el poder del gobierno para satisfacer sus propios intereses o ambiciones personales".⁵⁷

"Al ocupar la Presidencia de los Estados Unidos de América Woodrow Wilson y su Secretario de Estado William Bryan, adoptaron una política "moralista" con ambiciones imperialistas y deseos de proteger a los norteamericanos; que se tradujo en cuatro etapas de intervención en los asuntos de México:

- De marzo a mayo de 1913, Wilson observó la situación.
- De mayo a agosto, intentó mediar entre Huerta y los *Constitucionalistas.
- De agosto de 1913 a febrero de 1914, con su llamada política de "vigilante espera", consiguió que el Congreso y la opinión pública de su país, así como las potencias

⁵⁶ MOORE, J. Bassett. The Mexican Situation. Memorándum fechado el 14 de mayo de 1913.

⁵⁷ World de Nueva York, Periódico de esa ciudad. 13 marzo de 1913. Periódico New York Times. 9 y 17 de mayo de 1913.

europas, apoyaran sus amenazas a Huerta, si no renunciaba al poder, aislándolo económicamente.

- A partir del 3 de febrero de 1914, sus propósitos cobraron fuerza, se valió del incidente de Tampico para ocupar el puerto de Veracruz y solicitó la mediación de Argentina, Brasil y Chile para seguir interviniendo en los asuntos internos de México".⁵⁸

Así el Presidente Wilson, llegó a repudiar la práctica norteamericana tradicional de extender el reconocimiento a todos los gobiernos en el poder, y a improvisar para México una nueva prueba radical para el reconocimiento; prueba que según Wilson dijera de "legitimidad constitucional", o sea, que suponía el derecho de los Estados Unidos de América a investigar cabalmente si el nuevo gobierno cumplía con su propia Constitución nacional, y aún buscar sus antecedentes y averiguar si había llegado al poder porque a sus dirigentes los movieron ambiciones e intereses personales. Tal era la política por Wilson, no sin contar con las duras advertencias del Consejero Moore, de que ello era histórica y legalmente inconveniente, y sólo podría llevar a una intromisión desmesurada en los problemas mexicanos.

El Presidente Wilson, en consecuencia pensó en términos de una solución política: El restablecimiento del gobierno constitucional mediante elecciones libres; lo

⁵⁸ ULLOA, Berta. La Lucha Armada. Historia General de México. El Colegio de México. Vol. IV. México 1977. Pág. 53.

que necesariamente implicaba la renuncia de Huerta al poder. Convocar a elecciones para que su administración pudiera otorgar el reconocimiento.

Se produjo un acontecimiento que fortaleció la determinación de Wilson de no conceder un reconocimiento apresurado al régimen provisional de México, y ese fue: La rebelión de los *Constitucionalistas, que reunidos en la Hacienda de Guadalupe el 26 de marzo de 1913, adoptaron un programa que exigía la restauración del gobierno constitucional, conocido como el "Plan de Guadalupe". Siendo designado Venustiano Carranza, que era Gobernador de Coahuila, como primer jefe del movimiento para derribar al tirano en la Ciudad de México. El 30 de marzo de 1913, Venustiano Carranza se proclamó Presidente Provisional de México.

El siguiente paso del Presidente Wilson, consistió en intentar llegar a algún entendimiento con los *Constitucionalistas. Para lograrlo, el Presidente telegrafió a Hale el 11 de noviembre de 1913, en estos términos: "Conferencie con los jefes norteros e informarles que pensamos permitir los embarques de armas - que el Presidente Taft, había impuesto en 1912-, pero que antes de hacerlo usted desea formular la siguiente declaración: Sobre todas las demás cosas deseamos evitar la intervención. Creemos que si se salvaguardan las vidas

y la propiedad de los norteamericanos y de todos los demás extranjeros, se podrá evitar la intervención. Pero de lo contrario prevemos que estaremos obligados a ello. Confiamos en que ellos verán que no se presente ocasión de tal cosa en su territorio".⁵⁹

Le propuso Wilson a Carranza la cooperación de su país en la lucha contra el usurpador; derogando la prohibición de exportar armas, a cambio de permitir la participación de los "constitucionalistas" en las elecciones y proteger vidas e intereses extranjeros, esto último además, bajo amenaza de intervención armada. Carranza exigió el reconocimiento diplomático, consideró la revocación del embargo de armas como un acto de justicia; porque siempre había dado garantías a los extranjeros, pero en los ofrecimientos del Presidente de los Estados Unidos, sólo vio el deseo de colocar otro Presidente de su gusto.

Carranza declaró: "Los *Constitucionalistas, sólo reclamaban el derecho de comprar armas y municiones en los Estados Unidos, y no la intromisión norteamericana o aún la ayuda de cualquier clase. Deseaba aprovechar solemnemente la ocasión de reiterar y subrayar que los *Constitucionalistas se rehusaban a admitir solo o en conjunción con potencias extranjeras, de intervenir en los

⁵⁹ Woodrow Wilson a William Bayard Hale. 11 de noviembre de 1913. Citado por Arthur S. Link. La Política de Estados Unidos en América Latina. (1913-1916). Fondo de Cultura Económica. Traducción de Fernando Rosenzweig México 1960. Págs. 78-79.

asuntos interiores de la República Mexicana; que ellos consideraban la idea de la intervención armada del extranjero como inconcebible e inadmisibile en cualquier terreno o con cualquier pretexto. Deseaba advertir a los Estados Unidos, que cualquier intento en este sentido re-encendería viejas animosidades ahora casi olvidadas y resultaría literalmente desastroso".⁶⁰ Más adelante agregó: "El Presidente norteamericano también debe entender, que los *Constitucionalistas no quedarán satisfechos con nada que no sea la destrucción total de Huerta y del viejo régimen, y su propio triunfo sin trabas. Los *Constitucionalistas no aceptarían menos que la victoria militar completa. No tendrían nada que ver con un gobierno provisional, aún cuando se estableciera bajo los auspicios wilsonianos. Sostendrían el Plan de Guadalupe, instituirían por medio de decretos extensas reformas sociales y económicas y después celebrarían una libre y equitativa elección general actuando según su criterio como corresponde a los gobernantes de un pueblo libre y soberano".⁶¹

Posteriormente con un incidente que se presentó en Tampico, permitió la ocupación del Puerto de Veracruz por las fuerzas armadas norteamericanas.

⁶⁰ Ibid. Pág. 79.

⁶¹ Ibid. Pág. 80.

En efecto, en el mes de abril de 1914, Tampico se encontraba sitiado por fuerzas revolucionarias y defendido por tropas federales. Del acorazado Dolphin, perteneciente a la Armada norteamericana, desembarcaron siete soldados y un oficial de la Infantería de Marina, los cuales fueron detenidos por orden del Coronel Ramón H. Hinojosa; pero al saber de este hecho el General Ignacio Morelos Zaragoza, Jefe de las tropas federales, ordenó su inmediata libertad y dio cumplida disculpa al Almirante Mayo, Jefe de la flota extranjera. El Almirante Mayo no estuvo conforme con esa disculpa, considerando este hecho como una gravísima ofensa a la dignidad del gobierno y del pueblo de los Estados Unidos. El Comandante Mayo, exigió una disculpa oficial y que la bandera de los Estados Unidos fuera izada y saludada con veintiún cañonazos. Este incidente pasó a las Cancillerías. El Departamento de Estado ratificó las exigencias del Comandante Mayo, Huerta manifestó que aceptaba, siempre y cuando inmediatamente después fuera también saludada con veintiún cañonazos la bandera mexicana. El Ministro de Relaciones Exteriores de México, el 11 de Abril, envió una nota al encargado provisional de los Estados Unidos señalando: "Que el Comandante militar de Tampico, había obrado con toda cortesía al arrestar al oficial que habían detenido los marinos, a pesar de que en condiciones de estado de

sitio, ningún extranjero podía inmiscuirse en los asuntos internos de otro país y los militares podían arrestar a cualquier persona para averiguar su identidad. El Comandante de Tampico había hecho más de lo que exigía el Derecho Internacional".⁶² El gobierno de los Estados Unidos, insistía en el cumplimiento de las demandas presentadas, y al no haber acuerdo, "el gobierno de Wilson decidió la intervención armada, solicitando del Congreso facultades para utilizar las fuerzas de mar y tierra contra nuestro país".⁶³

La noche del 21 de abril, el Departamento de Estado fue informado que al amanecer llegaría al Puerto de Veracruz, un cargamento de armas para Huerta; al informar éste al Presidente Wilson, decidió hablar con Fletcher, Comandante de la escuadra norteamericana, ordenándole ocupar la ciudad.

La ocupación militar de Veracruz por la infantería de marina de los Estados Unidos, en el año de 1914, fue un delito internacional que constituyó, por parte de su autor principal el Presidente Woodrow Wilson, no sólo un desconocimiento evidente de los principios del derecho de gentes, sino un gravísimo error político que puso en claro

⁶² Archivo General de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México. L-5-796 R. Leg. 13. F. 34.

⁶³ SILVA, Herzog Jesús. Trayectoria Ideológica de la Revolución Mexicana. Otros Ensayos. Editorial Utopía. México 1973. Pág. 64.

su incomprensión absoluta de la revolución mexicana y de la psicología de nuestro pueblo".⁶⁴

La situación de México no favorecía la aventura de Wilson, quien esperaba que los *Constitucionalistas lo apoyarían considerándolo un aliado en su lucha contra Huerta. Pero sus esperanzas resultaron vanas. Venustiano Carranza envió una nota especial al gobierno de Wilson, "calificando las acciones de los Estados Unidos como una agresión contra México, indignado advirtió que la invasión norteamericana y la violación de los derechos a la soberanía de México, nos arrastraría a una guerra desigual, pero digna, que hasta hoy queremos evitar y exigió que las fuerzas norteamericanas evacuaran Veracruz inmediatamente".⁶⁵

Temiendo que la situación estallar entre las fuerzas *Constitucionalistas y las fuerzas norteamericanas a lo largo de la frontera, Wilson impuso inmediatamente una prohibición al embarque de armas y municiones destinadas a los *Constitucionalistas.

Al renunciar Huerta la Presidencia Provisional el 15 de julio de 1914, se recrudeció la situación tensa entre las relaciones de Venustiano Carranza y Francisco Villa, lo que inquietaba al gobierno norteamericano al pensar en

⁶⁴ FABELA, Isidro. Citado por Silva Herzog Jesús. op. cit. Pág. 65.

⁶⁵ LINK, S. Arthur. op. cit. Pág. 101.

una seria división entre los *constitucionalistas, y que pudiese dar ventaja a Villa e intentase tomar la Ciudad de México. Como consecuencia de esta inquietud, el Presidente Wilson escribió la siguiente advertencia:

"No sólo los Estados Unidos, sino el mundo todo, observará con el interés y la preocupación más grandes el curso de acción que sigan los jefes de la causa constitucionalista, al efectuarse la transferencia de poder en la ciudad de México. Este gobierno siente que ha llegado el tiempo crítico, en el cual la elección que hagan los *constitucionalistas determinará prácticamente el triunfo o el fracaso del gobierno que se propone establecer y de las reformas que esperan efectuar.

"Nos atrevemos a decir esto por nuestra seria simpatía con los propósitos fundamentales de los *constitucionalistas y por nuestro deseo de brindarles un servicio permanente para sacar a México de sus dificultades. Las circunstancias nos han forzado a una posición en la que prácticamente debemos hablar por el resto del mundo. Es evidente que los Estados Unidos son la única potencia de primer clase de la que puede esperarse que adopte la iniciativa del reconocimiento del nuevo gobierno. Y, en efecto, actuará en esta materia como representante de las otras potencias del mundo, e incuestionablemente será tenida por ellas como responsable

de las consecuencias. Cualquier paso que de ahora en adelante los dirigentes *constitucionalistas, y cualquier cosa que indique el espíritu con el que se proponen perseguir y consumir su triunfo, debe jugar por necesidad en consecuencia, una parte muy importante en la determinación de si será posible para los Estados Unidos reconocer el gobierno que ahora está proyectándose.

"Con el espíritu más serio de amistad, por lo tanto, este gobierno desea llamar la atención a las siguientes materias de consecuencias críticas.

"Primero, el tratamiento de los extranjeros, las vidas extranjeras, las propiedades extranjeras, los derechos extranjeros, y en particular la delicada materia de las obligaciones financieras legítimas, del gobierno derrocado. A menos que en esta materia se muestre cuidado, equidad y liberalidad máxima, podrán surgir las complicaciones más peligrosas.

"Segundo, el tratamiento a los adversarios políticos y militares. A menos que haya la amnistía más generosa, es seguro que las simpatías del mundo entero, incluyendo al pueblo de los Estados Unidos, ahora el verdadero amigo de los *constitucionalistas, serán enajenadas sin esperanza y la situación se volverá imposible.

"Tercero, el tratamiento a la Iglesia Católica Romana y a quienes la represente. Nada ofenderá más al mundo

civilizado que una acción de castigo o de venganza hacia los sacerdotes o ministros de cualquier iglesia, sea católica o protestante, y el gobierno de los Estados Unidos se atreve, de la manera más respetuosa pero más seria, a prevenir a los dirigentes del pueblo mexicano sobre esta delicada y vital materia. El tratamiento que se dice ha sido dado a los sacerdotes ha tenido el efecto más desafortunado sobre la opinión fuera de México.

"Usted puede, con toda formalidad, reclamar, a propósito de estos temas. la atención de quienes figuran en los consejos de los *constitucionalistas... No se deberá subestimar o tratar con precipitación, nada que pudiera traducirse en obligarnos a suspender el reconocimiento de este gobierno no hacia el nuevo gobierno que está por crearse en la ciudad de México, así como lo suspendimos en el caso del general Huerta. Nuestra inhabilidad o habilidad para servirlos es a ellos a quienes ahora toca determinar".⁶⁶

Al contestar Carranza, que en cuanto a los huertistas y la iglesia, seguirá su propio parecer, Wilson volvió con una advertencia más severa:... "Este gobierno se halla renuente a considerar las posibles consecuencias para

⁶⁶ LINK, S. Arthur. op. cit. Págs. 113-114.

México si se viera obligado a detener el reconocimiento de quienes van a suceder al general Huerta".⁶⁷

Venustiano Carranza entró en la ciudad de México el 20 de agosto de 1914. Había concluido una fase de la Revolución.

Al triunfo de Carranza, particularmente para los observadores norteamericanos, constituía también un éxito para su presidente, ya que había sido él, quien evitó que intereses financieros norteamericanos y las potencias europeas, socorrieran a Huerta; fue quien además mantuvo una presión diplomática implacable contra el usurpador, e hizo la guerra a Huerta en Veracruz, -recuérdese el incidente de Tampico y la posterior intervención armada y la ocupación del Puerto de Veracruz- Pero a pesar de creerse que con la entrada de los *constitucionalistas a la Ciudad de México, se alcanzaría una paz interna y externa, sucedía que ya Francisco Villa tramaba la caída de Carranza. En círculos gubernamentales norteamericanos, que no desconocían esta división entre los *constitucionalistas, formulaban planes nuevos para hacerse del control de la situación mexicana.

Por otra parte, también Emiliano Zapata y su Ejército Liberador en el Estado de Morelos desafiaban la autoridad

⁶⁷ Ibid. op. cit. Pág. 115.

de Carranza, manteniendo cierta independencia armada y una indiscutible ventaja geográfica.

Fue en esta época, cuando se plantearon los más graves problemas internacionales a causa de la intervención constante del presidente norteamericano Woodrow Wilson.

Al momento de la batalla de Celaba, -una de las determinantes en la decadencia del poder de Villa- entre las fuerzas de Carranza, comandadas por el general Alvaro Obregón y las de Villa, la correlación de los factores internos y externos habían cambiado a favor de Carranza. Para Villa, existía la amenaza de acciones hostiles en la retaguardia por parte de los Estados Unidos. A pesar de que en el período de la lucha contra Carranza, Villa se había esforzado por no romper las relaciones con Wilson y de que el gobierno norteamericano en algún tiempo apoyaba a Villa, como contrapeso a Carranza; pero que en última instancia los círculos norteamericanos, no podían considerar a Villa -por sus antecedentes violentos y crueles-, como presidente viable de México.

El gobierno de los Estados Unidos, se inclinaba cada vez más al reconocimiento del gobierno de Carranza, el cual había decidido sofocar la revolución agraria y destruir las fuerzas armadas de Villa y Zapata.

La prensa norteamericana inició una campaña contra Villa, como consecuencia evidente de la decisión del

gobierno norteamericano de reconocer al gobierno de Carranza, y a prohibir la venta de armas a los enviados de Villa y Zapata.

Mientras tanto, ya se iba planteando la necesidad de meter a Villa en un conflicto y debilitar su situación política y militar.

En noviembre de 1915, en Agua Prieta y Altamira fueron derrotadas las últimas unidades regulares del general Villa a quien no le quedó más recurso que el de la lucha guerrillera. Con esta victoria de las fuerzas carrancista, terminaba la primera etapa de la lucha contra los sublevados y se iniciaba una segunda, dirigida a pacificar a Zapata y sus fuerzas del Ejército Liberador del Sur.

La situación del gobierno de Carranza en el exterior se había afianzado; había sido reconocido por muchos países de Europa, América Latina y los Estados Unidos de Norteamérica. Esto sucedió en octubre de 1915, cuando después de la derrota de Villa y el inicio de las acciones militares contra Zapata, el gobierno de Wilson se había convencido de que Venustiano Carranza había optado por establecer "el orden" en México.

El pretexto para una nueva intervención, fue el ataque de el general Villa a la población norteamericana de Columbus, Nuevo México la madrugada del 9 de marzo de

1916. Los expansionistas norteamericanos tenían ahora una nueva carta: Había ocurrido un ataque armado en territorio norteamericano y era castigar a los bandoleros mexicanos, enviando a México tropas regulares.

"Los documentos atestiguan que los Estados Unidos sabían del inminente ataque de Villa a Columbus. Las autoridades militares y civiles habían sido avisados de antemano".⁶⁸

Mientras que el Estado Mayor General de los Estados Unidos de Norteamérica, delineaba el plan de la ocupación de México, el Presidente Wilson declaraba en el Congreso: "Una fuerza adecuada será mandada a México inmediatamente con el único objeto de perseguir y capturar a Villa poniendo un hasta aquí a sus correrías, esto será hecho en forma amistosa con el gobierno constitucionalista a quien y con un respeto escrupuloso a la soberanía de la República Mexicana".⁶⁹

La llamada expedición punitiva, "comenzó el 15 de marzo, diez mil hombres perfectamente pertrechados al mando del general Preshing cruzaron la frontera mexicana".⁷⁰

⁶⁸ FABELA, Isidro. Expedición Punitiva. Documentos Históricos de la Revolución Mexicana. Editorial Jus. México. 1967, Pág. 20.

⁶⁹ FABELA, Isidro. op. cit. Págs 36-37.

⁷⁰ Ibid. Págs. 82-83

Las tropas de Pershing, no habían venido en realidad a capturar a Villa -como se pretextaba-, "sino que representaban unidades de choque de los círculos norteamericanos más agresivos que intentaban sofocar la revolución y convertir a México en un campo de operaciones para la expansión norteamericana hacia Centro y Sudamérica. También se perseguía el propósito de lograr la cooperación de todos los ejércitos con miras a la participación de los Estados Unidos a la Guerra Mundial".⁷¹

El ascenso antilperialista del pueblo mexicano, el alistamiento del ejército y la firme posición del gobierno de Carranza respecto a la llamada expedición punitiva, constituían un obstáculo insuperable dentro del plano expansionista de los norteamericanos. Todos los pueblos latinoamericanos apoyaban a México, como víctima de la agresión norteamericana.

El Secretario de Relaciones Exteriores de México Cándido Aguilar envió un manifiesto a los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Venezuela, Perú, Uruguay, Colombia y a otros países, en el que decía: "El gobierno americano careciendo de fundamento jurídico y político para declarar la guerra a México, quiere hacerla inevitable por medio de incidentes que nos están

⁷¹ Ibid. Pág. 130.

arrollando a ella. México sabrá vencer o sucumbir dignamente, pero antes quiero hacer patente ante el resto del continente americano, la conducta observada por el gobierno de Estados Unidos que está tratando de encontrar pretextos para la intervención".⁷²

El gobierno de Wilson, no pudo pasar por alto la decisión del pueblo y gobierno mexicanos de luchar por la independencia y soberanía de la Nación, así como tampoco pudo ignorar la posición de los países latinoamericanos que apoyaban a México en el conflicto con el vecino país.

Al prepararse para entrar los Estados Unidos a la gran guerra, el Presidente Wilson no quería problemas en el continente, por ello dio a su delegación en Atlantic City, las instrucciones correspondientes, y el 24 de noviembre de 1916, fue firmado un protocolo entre los representantes del gobierno mexicano y el norteamericano.

El artículo primero, "señalaba que el gobierno de Estados Unidos se obliga a iniciar el retiro de tropas de territorio mexicano tan pronto como fuera posible y a terminarlo cuarenta días después de que el acuerdo fuera firmado".⁷³

⁷² Secretaría de Relaciones Exteriores. Labor Internacional de la Revolución Constitucionalista. México 1960. Pág. 315.

⁷³ Ibid. Pág. 315.

IX.- CONDICIONAMIENTO DEL GOBIERNO NORTEAMERICANO PARA EL RECONOCIMIENTO AL GOBIERNO CONSTITUCIONAL MEXICANO DE 1923.

El 1° de diciembre de 1920, el general Obregón tomó posesión de la Presidencia de la República. Desde ese año en que tomó posesión hasta 1923, Alvaro Obregón Presidente de México, no sabía lo que era un reconocimiento oficial de el gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica.

La problemática del reconocimiento, tomó más importancia a medida que se avecinaba el cambio en el poder. El general Obregón decide que el turno a sucederlo le corresponde a Plutarco Elías Calles, lo que motivó el descontento de Adolfo Huerta, quien ya habiendo sido presidente interino, se consideraba con más derecho a la sucesión. Este se mostraba inquieto por los sucesos y agitaba dentro de las fuerzas armadas a sus seguidores. Como consecuencia, se formaron dos bandos; ocasionando que la mitad del ejército lo apoyara y la otra mitad siguió leal a Obregón y a Calles.

Fue en estos momento cuando el reconocimiento al gobierno de Obregón por parte de los Estados Unidos, era sumamente importante. Hasta el grado de considerar, que si Obregón no ganaba la batalla en Washington, perdería el poder en México.

La Casa Blanca estaba dispuesta a reconocer a Obregón, pero eso tenía un precio y era preciso tratar. Hubo

circunstancias desfavorables al gobierno de Obregón, en su intención de tratar el asunto del reconocimiento bajo bases justas para ambos. Al final de la primera guerra mundial, México quedó definitivamente dentro del área de influencia norteamericana.

El problema de fondo, fue el status de los intereses norteamericanos en México, en particular los petroleros, agrícolas y el de la deuda externa.

Ya en el gobierno interino de Adolfo Huerta, se trató de llegar a un acuerdo para obtener el reconocimiento asegurado que la nueva administración se proponía respetar los derechos adquiridos por los extranjeros. Washington a pesar de la buena disposición del gobierno mexicano, se negó a dar el reconocimiento, si antes no se suscribía un tratado en el que formalmente quedaran incluidas las garantías que se ofrecían.

De la Huerta con aprobación de Obregón y Calles, aceptó la posibilidad de negociar el tratado sugerido por el gobierno norteamericano: Pero sólo después de haberse otorgado el reconocimiento formal, pero se rechazó la contrapropuesta. Obregón asumió el poder sin haber logrado el arreglo con Washington.

En realidad lo que más interesaba al gobierno de los Estados Unidos, era la modificación a los alcances del artículo 27 constitucional en relación con los derechos de

propiedad; o sea, en el problema del petróleo y el agrario. Concretamente se exigían garantías contra la aplicación retroactiva de la Constitución de 1917.

En el ámbito interno, el reconocimiento norteamericano era indispensable para Obregón, -como se apuntó anteriormente- no tanto por la posibilidad de un conflicto con los Estados Unidos; sino porque sus enemigos y particularmente el levantamiento de la Huertista, podían obtener alguna ayuda en los Estados Unidos y verse privado en última instancia de elementos de guerra provenientes de Estados Unidos, en caso de conflicto armado.

En julio y agosto de 1921, Obregón ya había comunicado al Presidente Harding, su decisión de no afectar los derechos de propiedad de los norteamericanos en México con base en el artículo 27 constitucional. El siguiente paso de Obregón fue la de reunir el pago de la deuda externa. Sin embargo, estas medidas tomadas con el fin de obtener el reconocimiento no tuvieron éxito.

No fue sino hasta mayo de 1923, cuando las conversaciones entre los representantes de los presidentes de Estados Unidos y México, iniciaron un intercambio de opiniones sobre los problemas pendientes.

Señala el maestro Seara Vázquez a este respecto: "...el reconocimiento fue condicionado por los Estados Unidos a la aceptación de determinadas condiciones que

constitúan una interferencia inaceptable de los asuntos internos de México. En efecto, el 27 de mayo de 1921, se dio a conocer la declaración del Departamento de Estado, de los Estados Unidos, afirmando la negativa de aquel país a reconocer al gobierno de Obregón, mientras México no se comprometiera a ciertas obligaciones enunciadas en su proyecto de tratado publicado simultáneamente, y que excluía a los ciudadanos norteamericanos de la aplicación de la Constitución de 1917: "...Los Estados Unidos Mexicanos declaran que ni la Constitución de México puesta en vigor el 1° de mayo de 1917, ni el Decreto del 6 de enero de 1915, al cual se refiere dicha Constitución, tienen efectos retroactivos en su aplicación que ni la mencionada Constitución ni el indicado Decreto ni cualquier Decreto del Ejecutivo u orden militar o administrativa, ni cualquier ley federal o local... tienen o podrán tener efecto de cancelar, destruir o perjudicar ningún, título o interés en cualquier propiedad..."⁷⁴

Como consecuencia de lo anterior, las presiones que los Estados Unidos realizaron constante y permanentemente, han de arrojar como resultado que en el año de 1923, se firmaran los llamados Acuerdo de Bucareli, que contenían dos tratados que establecían las dos Comisiones de Reparaciones y una parte extraoficial, respecto a la

⁷⁴ SEARA, Vázquez Modesto. La Política Exterior Editorial Esfinge. México, 1969, Pág. 61.

interpretación que iba a dársele a la Constitución de 1917, en las materias de petróleo y agraria.

De esa forma; "Esta interpretación constituyó en realidad, la condición exigida por los Estados Unidos para reconocer al gobierno de Obregón. El reconocimiento otorgado por los Estados Unidos, fue condicionado a que el gobierno mexicano, se comprometiera a interpretar limitativamente la Constitución de 1917".⁷⁵

Por lógica, encontraremos una consecuencia en el año de 1923, que restringió la calidad soberana de México: Los Tratados de Bucareli, que serán objeto de apreciación y estudio en el siguiente inciso.

X.- UNA CONSECUENCIA: LOS TRATADOS DE BUCARELI DE 1923.

Uno de los hechos más fuertemente llamó la atención en el año de 1923, fue el relativo a la reanudación de las relaciones diplomáticas entre México y los Estados Unidos de Norteamérica, que como es sabido se habían interrumpido desde la caída del régimen del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista.

Como ya hemos comentado, el restablecimiento o reanudación de esas relaciones diplomáticas, se encuentran basadas en las presiones que el gobierno norteamericano

⁷⁵ Ibid. Pág. 62.

enconizó al gobierno mexicano, y así fue como a partir del 14 de mayo hasta el 15 de agosto de ese año, se formalizan las relaciones diplomáticas; pero quedando sujetas a la firma de los llamados Tratados de Bucareli, que fueron aprobados desafortadamente por el Senado de la República Mexicana, y como consecuencia de ellos, se han de nombrar los respectivos embajadores, quedando así, reanudadas las relaciones diplomáticas en el propio año.

A continuación, haremos una transcripción de los aspectos esenciales, que se referían a las materias petrolera y agraria de dichos Acuerdos y de la Convención especial de Reclamaciones, que surgieron como resultado de los Acuerdos de Bucareli.

El pacto extraoficial concertado entre el gobierno de México y los Estados Unidos, en las conferencias de Bucareli iniciadas el 14 de mayo de 1923, respecto a los efectos del artículo 27 constitucional, en materia de petróleo y de la reforma agraria.

A) Respecto al petróleo.

"Los Comisionados Mexicanos manifestaron que las siguientes son consecuencias naturales del programa político y administrativo que el Gobierno Mexicano ha estado llevando a cabo, y que las expresan en nombre de su Gobierno en relación con las representaciones referentes a

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

los derechos de ciudadanos de los Estados Unidos de América, respecto del subsuelo.

- ◇ I. Es deber del Poder Ejecutivo Federal, conforme a la Constitución, respetar y hacer observar las decisiones del Poder Judicial. De conformidad con ese deber, el Ejecutivo ha respetado y hecho observar y continuará haciéndolo así, los principios contenidos en el caso de la "Texas Oil Company" y en los otros cuatro casos semejantes de amparo, que se declara que el párrafo cuarto del Art. 27 de la Constitución de 1917, no es retroactivo respecto de todas las personas que hayan ejecutado, con anterioridad a la promulgación de dicha Constitución, algún acto positivo, que expusiere la intención del superficiario o de las personas capacitadas para ejercer sus derechos al petróleo en el subsuelo, tales como perforaciones, arrendamientos, celebración de cualquier contrato relativo al subsuelo, hacer inversiones de capital en terrenos con el objeto de obtener el petróleo en el subsuelo, llevar a cabo obras de explotación y exploración del subsuelo, y en los casos en que del contrato relativo al subsuelo aparece que los contratantes fijaron y recibieron un precio mayor del que se habría pagado por la superficie del terreno en virtud de haber sido comprado con el propósito de buscar el petróleo y explotar éste en caso de encontrarlo; y en general, efectuar o ejecutar cualquier acto positivo, o manifestar una intención de un carácter semejante a las anteriormente descritas aquí. De acuerdo con estas ejecutorias de la Suprema Corte, de los mismos derechos de que gozan los superficiarios que han ejecutado un acto positivo o manifestado una intención como la mencionamos arriba, gozarán sus legales causahabientes o las personas que tengan los derechos al petróleo. La protección de la Suprema Corte se extiende a todo terreno o subsuelo respecto al cual se haya manifestado alguna de las intenciones arriba descritas, o sobre

el cual se haya ejecutado alguno de los actos antes especificados exceptuando los casos en que los documentos relativos a la propiedad de la superficie o al uso de la misma o del petróleo del subsuelo establezcan alguna limitación.

"La anterior declaración ha constituido y constituirá en lo futuro la política del Gobierno Mexicano, respecto de esas tierras y del subsuelo, en que, o en relación a los cuales, se haya ejecutado cualquiera de los actos antes especificados, o en relación a los cuales se haya manifestado cualquiera de las intenciones arriba descritas: Y el Gobierno Mexicano otorgará a los propietarios, causahabientes u otras personas capacitadas para ejercer los derechos al petróleo, permisos para perforar en tales tierras, sujetos únicamente a los reglamentos de policía, a los de sanidad y a las medidas de orden público y al derecho del Gobierno Mexicano para decretar impuestos generales.

- ✧ II. El Gobierno, desde que la Suprema Corte dictó esas ejecutorias, ha reconocido y continuará reconociendo iguales derechos a todos aquellos propietarios o arrendatarios de terrenos o del subsuelo u otras personas capacitadas para ejercer los derechos al petróleo, que se encuentran en condiciones semejantes a aquellas que obtuvieron amparo: Es decir a aquellos propietarios o arrendatarios de la tierra o del subsuelo u otras personas capacitadas para ejercer derechos al petróleo, que hayan ejecutado algún acto positivo de la índole ya descrita o manifestando alguna intención tal como se ha especificado arriba.

◇ "III. El Gobierno Mexicano, en virtud de los acuerdos del Presidente fechados el 17 de enero de 1920 y el 8 de enero de 1921 respectivamente, ha concedido y concede derechos de preferencia a todos los superficiarios o personas capacitadas para ejercer sus derechos de preferencia al petróleo en el subsuelo, que no han ejecutado un acto positivo tal como se ha mencionado arriba, mostrando su intención de hacer uso del subsuelo, o que no han manifestado una intención tal como se especifica arriba, de tal suerte que, siempre que dichos superficiarios o personas capacitadas para ejercer sus derechos de preferencia al petróleo en el subsuelo deseen usar u obtener petróleo en dicho subsuelo, el Gobierno Mexicano les permitirá hacerlo, con exclusión de cualquier tercero que no posea título de sobre la tierra o sobre el subsuelo.

◇ "IV. El actual Ejecutivo, en persecución de la política que ha venido siguiendo hasta ahora, tal como se expresó arriba, y dentro de las limitaciones de sus poderes constitucionales, considera justo conceder y continuará concediendo en lo futuro, como lo ha hecho en el pasado, a los superficiarios o personas capacitadas para ejercer sus derechos de preferencia al petróleo, que con anterioridad a la Constitución de 1917 no hayan ejecutado algún acto de preferencia sobre el petróleo y permisos para obtener el petróleo con exclusión de cualquier tercero que no posea título sobre el terreno o sobre el subsuelo, de acuerdo con los preceptos de la legislación vigente, tal como ha sido modificada por los acuerdos de enero 17 de 1920 y enero 8 de 1921, respectivamente, ya mencionados. La anterior declaración en este párrafo respecto a la política del actual Ejecutivo no contiene el propósito de constituir una obligación por un tiempo indefinido de parte del Gobierno Mexicano para otorgar derechos de preferencia a dichos superficiarios o personas capacitadas

para ejercer sus derechos al petróleo en el subsuelo.

- ◇ "V. Los Comisionados Americanos han declarado, en nombre de su Gobierno, que el Gobierno de los Estados Unidos reserva ahora y reservará en caso de que se reanuden las relaciones diplomáticas entre los dos países, todos los derechos de los ciudadanos de los Estados Unidos respecto al subsuelo bajo la superficie de tierras poseídas en México por ciudadanos de los Estados Unidos o en las cuales tengan un interés, cualquiera, que sea la forma en que lo posean o tengan con arreglo a las leyes y a la Constitución Mexicana Vigente antes del 1° de mayo de 1917, fecha de promulgación de la nueva Constitución, y conforme a los principios del Derecho Internacional y de la equidad. Los Comisionados Mexicanos, sin dejar de obtener los principios anteriormente expuestos en esta declaración, pero reservando los derechos del Gobierno Mexicano conforme a sus leyes, respecto a tierras en relación a las que no se hay ejecutado ningún acto positivo del carácter especificado en esta declaración o en relación a las que no se haya manifestado ninguna intención del carácter especificado en esta declaración, así como sus derechos relativos a este particular conforme a los principios del Derecho Internacional, declaran a nombre de su Gobierno, que reconocen el derecho del Gobierno de los Estados Unidos a hacer cualquier reserva de los derechos de sus ciudadanos".

B) Respecto a la Reforma Agraria.

- ◇ "1. La cuestión del fraccionamiento de tierras no es objeto de una declaración especial aquí, por las razones expuesta.
- ◇ "2. El Gobierno Mexicano no sostiene que la aceptación de bonos federales en pago por

expropiaciones de tierras para ejidos de determinada extensión, se considerará como una aceptación, de parte del Gobierno de los Estados Unidos, del principio de que puedan pagarse en bonos las expropiaciones de tierras o de otras propiedades con cualquier objeto.

- ◇ "3. De acuerdo con la ley del 10 de enero de 1920 y con reglamentación del 26 de enero de 1922, se emitirán bonos para el pago de ejidos. Estos bonos devengarán interés a razón del 5% anual desde el momento de efectuarse la expropiación y serán pagaderos en veinte años. Un número de bonos no menor de la vigésima parte de la totalidad de bonos emitidos y no redimidos, deberá ser pagada cada año, y los bonos que deberán pagarse de esa misma manera, serán determinados sustancialmente por sorteo, según lo previene dicha reglamentación. Los mencionados bonos serán recibidos por el Gobierno a la par, en pago de tierras baldías o nacionales; en pago de intereses sobre contratos de compra o por el precio de tierras dadas a pueblos como ejidos y vendidas a los vecinos; y como garantía, en todos casos en que, por virtud de un contrato o concesión, se requiere o puede requerirse un depósito en bonos de la deuda Pública. Para el pago de los bonos antes mencionados y de sus respectivos cupones, el Gobierno aplicará, sin excluir otras fuentes de ingreso, todos los ingresos que perciba el Erario por las tierras expropiadas para ejidos y vendidas por el Gobierno a los vecinos de las respectivas localidades. El Gobierno no aplicará estos ingresos a ningún otro objeto. Además, los cupones serán recibidos por el Gobierno Federal en pago de cualquier impuesto federal.

"El Gobierno Federal tiene el propósito de gestionar un empréstito a fin de pagar en efectivo las indemnizaciones por tierras expropiadas para ejidos; y tan

pronto como pueda obtenerse este empréstito, el Gobierno recogerá y pagará en efectivo, a la par, aquella parte de dichos bonos que no hayan sido aún redimidos, que se alcance a pagar con el empréstito obtenido. En caso de que un número menor que el total de bonos emitidos y no redimidos sea recogido en cualquier fecha determinada, los bonos que deben recogerse y pagarse así, serán determinados por sorteo en la forma antes mencionada.

En caso de que dicho empréstito no pueda ser negociado, el Gobierno tiene el propósito de acortar el plazo de pago de dichos bonos de acuerdo con las posibilidades financieras del Erario Federal, y de recibir los bonos vencidos y, mientras tanto, recibir anualmente una vigésima parte los bonos no redimidos aún, en pago de toda clase de impuestos federales, de la misma manera que los cupones.

- ◇ "4. Los Comisionados mexicanos entienden que en caso de que los dos Gobiernos reanuden sus relaciones diplomáticas y celebren una Convención General de Reclamaciones creando una Comisión Mixta de Reclamaciones el Gobierno de los Estados Unidos dirigirá simultáneamente con el canje de ratificaciones de la mencionada Convención General de Reclamaciones, una nota obligando a aquellos de sus ciudadanos que sean reclamantes, a aceptar bonos por ejidos de una extensión máxima de un mil setecientos cincuenta y cinco (1,755) hectáreas, de conformidad con los términos y

condiciones y con los requisitos mencionados en la declaración del señor Warren en nombre de los Comisionados americanos.

- ◇ "5. Los propietarios que sean ciudadanos de los Estados Unidos, cualquiera que sea la forma en que tengan su interés, que pudieran haber sufrido pérdidas o daños por actos resultantes en injusticia al llevar a cabo las expropiaciones de tierras para ejidos, podrán acudir ante una Comisión General de Reclamaciones que tenga una jurisdicción general, con arreglo a las condiciones estipuladas por la Convención que cree dicha Comisión General de Reclamaciones.

" El Gobierno Mexicano ha ordenado la restitución de toda propiedad y derechos confiscados o indebidamente tomados a sus propietarios durante la Revolución. No obstante esto, si en cualquier caso se demuestra que una propiedad o un derecho de un ciudadano de los Estados Unidos así confiscado o indebidamente tomado, no ha sido restituido, el Gobierno mexicano dictará órdenes necesarias para la inmediata restitución, cuando sea posible, de dicha propiedad o de dicho derecho".

Convención general de reclamaciones, celebrada el 8 de septiembre de 1923, como resultado de las conferencias de Bucareli.

Los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, deseando arreglar y ajustar amigablemente las reclamaciones de los ciudadanos de cada uno de los dos países en contra del otro desde la firma, el 4 de julio de

1868, de la Convención de Reclamaciones celebrada entre los dos países (sin incluir las reclamaciones por pérdidas o daños provenientes de los trastornos revolucionarios en México que constituye la base de distinta y separa Convención), han resuelto celebrar una Convención con tal fin, y al efecto han nombrado como sus plenipotenciarios:

Quienes, después de haberse comunicado mutuamente sus respectivos Plenos Poderes y encontrándolos en buena y debida forma, ha convenido en los Artículos siguientes:

Artículo I

Todas las reclamaciones (exceptuando aquellas provenientes de actos incidentales a las recientes revoluciones) en contra de México, de ciudadanos de los Estados Unidos, ya sean corporaciones, compañías, asociaciones, sociedades o individuos particulares, por pérdidas o daños sufridos en sus personas o en sus propiedades, y todas las reclamaciones en contra de los Estados Unidos de América, de ciudadanos mexicanos, ya sean corporaciones, compañías, asociaciones, sociedades o individuos particulares, por pérdidas o daños sufridos en sus personas o en sus propiedades; todas las reclamaciones por pérdidas o daños sufridos por ciudadanos de cualquiera de los dos países en virtud de pérdidas o daños sufridos

por alguna corporación, compañía, asociación o sociedad en que dichos ciudadanos tengan o hayan tenido un interés sustancial y bona fide, siempre que el reclamante presente, a la Comisión que más adelante se menciona, una asignación hecha al mismo reclamante, por la corporación, compañía o sociedad, de su parte proporcional de la pérdida o daño sufrido; y todas las reclamaciones por pérdidas provenientes de actos de funcionarios y otras personas que obren por cualquiera de los dos Gobiernos y que resulten en injusticia, y las cuales reclamaciones puedan haber sido presentadas a cualquiera de los Gobiernos para su interposición con el otro desde la firma de la Convención de Reclamaciones celebrada entre los dos países el 4 de julio de 1868 y que han quedado pendientes de arreglo, así como cualquiera otras reclamaciones semejantes que puedan ser presentadas por cualquiera de los dos Gobiernos dentro del período especificado más adelante, serán sometidas a una Comisión integrada por tres miembros, para su fallo de acuerdo con los principios del Derecho Internacional, de la justicia y de la equidad.

Dicha comisión quedará constituida como sigue: Un miembro será nombrado por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; otro por el Presidente de los Estados Unidos, y el tercero, quien presidirá la Comisión será escogido por acuerdo de los dos Gobiernos, si los dos

Gobiernos no se pusieren de acuerdo en la designación de dicho tercer miembro dentro de los dos meses siguientes al canje de ratificaciones de esta Convención éste será entonces designado por el Presidente del Consejo Administrativo Permanente de la Corte Permanente de Arbitraje de la Haya, a que se refiere el Artículo XLIX de la Convención para el Arreglo Pacifico de las Disputas Internacionales concluida en la Haya el 18 de octubre de 1907. En caso de fallecimiento, ausencia o incapacidad de cualquier miembro de la Comisión, o en caso de que alguno de ellos omita obrar como tal o cese de hacerlo se empleará para llenar la vacante el mismo método que se siguió para nombrarlo.

**Convención especial de reclamaciones, celebra el 10 de
septiembre de 1923, como resultado de las conferencias de
Bucareli.**

Los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, deseosos de arreglar y ajustar amigablemente las reclamaciones provenientes de pérdidas o daños sufridos por ciudadanos americanos por actos revolucionarios dentro del período comprendido del 20 de noviembre de 1910 al 31 de mayo de 1920, inclusive, han resuelto celebrar una

convención con tal fin, y al efecto han nombrado como sus Plenipotenciarios:

Quienes, después de haberse comunicado mutuamente sus respectivos Plenos Poderes, encontrándolos en buena y debida forma, han convenido en los Artículos siguientes:

Artículo I

Todas las reclamaciones en contra de México hechas por ciudadanos de los Estados Unidos, ya sean corporaciones, compañías, asociaciones, sociedades o individuos particulares, por pérdidas o daños sufridos en sus personas o en sus propiedades durante las revoluciones y disturbios que existieron en México durante el período comprendido del 20 de noviembre de 1910 al 31 de mayo de 1920 inclusive incluyendo pérdidas o daños por ciudadanos de los Estados Unidos en virtud de pérdidas o daños sufridos por cualquier corporación, compañía, asociación o sociedad en las que los ciudadanos de los Estados Unidos tengan o han tenido un interés sustancial y bona fide, siempre que el reclamante americano presente, a la Comisión que más adelante se menciona, una asignación hecha al mismo reclamante por la corporación, compañía, asociación o sociedad, de su parte proporcional de la pérdida o daño y las cuales reclamaciones hayan sido

presentadas a los Estados Unidos para su interposición con México, así como cualesquiera otras reclamaciones semejantes que puedan ser presentadas dentro del plazo especificado más adelante, serán sometidas a una Comisión integrada por tres miembros.

Dicha Comisión quedará constituida como sigue: Un miembro será nombrado por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; otro por el Presidente de los Estados Unidos; y el tercero, quien presidirá la Comisión, será escogido por acuerdo mutuo de los dos Gobiernos. Si los dos Gobiernos no se pusieren de acuerdo en la designación de dicho tercer miembro dentro de los dos meses siguientes al canje de ratificaciones de esta Convención, esto será entonces designado por el Presidente del Consejo Administrativo Permanente de la Corte de Arbitraje de la Haya, descrito en el Artículo XLIX de la Convención para el Arreglo Pacífico de los Conflictos Internacionales, celebrada en la Haya, en octubre 18 de 1907. En caso de fallecimiento, ausencia o incapacidad de cualquier miembro de la Comisión o en caso de que alguno de ellos omita obrar como tal cese de hacerlo, se empleará para llenar la vacante el mismo método que se siguió para nombrarlo.

CAPITULO TERCERO

SU TRASCENDENCIA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO.

SUMARIO:

- XI.- UN INSTRUMENTO RECTOR DEL PRINCIPIO DE NO INTERVENCION.

- XII.- LA SEPTIMA CONFERENCIA INTERNACIONAL DE ESTADOS AMERICANOS.

- XIII.- LA NOVENA CONFERENCIA INTERNACIONAL DE ESTADOS AMERICANOS.

XI.- UN INSTRUMENTO RECTOR DEL PRINCIPIO DE NO INTERVENCION.

Han sido los Estados Unidos de Norteamérica los que han actuado como refrendadores legales de los gobiernos de nuestro Continente, aprobando o desaprobando los regímenes que surgen de revueltas políticas, en calidad de patronos de hecho de los asuntos internos de los países latinoamericanos.

Señala el maestro Seara Vázquez, que; "La razón profunda de ella (la doctrina Estrada), afectaba más directamente a México, y debería buscarse en su historia diplomática inmediatamente anterior" ... "Lo que se trataba de evitar con su enunciación era el reconocimiento condicional mediante el cual un gobierno podía negarse a otorgarlo mientras el hipotético beneficiario no aceptara determinadas obligaciones, en contraposición a los beneficios del reconocimiento".⁷⁶

Los beneficios que aportaría el acogimiento de la Doctrina Estrada, para los países latinoamericanos, tenían el mismo alcance que para México, tanto porque "obligó en cierta forma a los Estados Unidos a variar su política habitual de reconocimiento, y a buscar métodos más de

⁷⁶ SEARA, Vázquez Modesto. La Política Exterior de México. Editorial Esfinge. México 1969. Pág. 69.

acuerdo con la sensibilidad latinoamericana y con la preocupación de estas naciones en torno a la inviolabilidad de la soberanía nacional.

En este sentido, el tratadista César Sepúlveda señala que: "De alguna manera quedó asociada a la no intervención, a la igualdad de los Estados, al respecto a la dignidad de los gobiernos extranjeros, y hasta cierto punto, significó un principio de equilibrio de las relaciones entre los países, y en última instancia, un freno para los Estados Unidos".⁷⁷

Así encontramos que, dentro de este mar de apreciaciones se vislumbrará que: "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..."⁷⁸

En consecuencia, consideramos que uno de los alcances de la "Doctrina Estrada", como asegura César Sepúlveda: "Constituye por tanto una reacción ostensible contra la

⁷⁷ SEPULVEDA, César. La Teoría y la Práctica... op. cit. Pág. 79.

⁷⁸ Párrafo III del Comunicado del Gobierno Mexicano, dado a conocer a la Prensa el 27 de septiembre de 1930, conocido universalmente como la Doctrina Estrada. El Universal. Periódico de la ciudad de México. 27 de septiembre de 1930.

posición intervencionista del Gobierno norteamericano en los asuntos de América Latina".⁷⁹

También hemos encontrado en un buen número de casos, la circunstancia de que el Gobierno norteamericano ha ejercido presión sobre gobiernos de países latinoamericanos, con el objeto de que se abstengan de otorgar el reconocimiento a un gobierno de facto surgido en América Latina, hasta en tanto el gobierno norteamericano se pronuncie a favor o en contra de otorgar el reconocimiento. En este sentido, el Periódico "El Telégrafo" de Guayaquil, en su publicación del 5 de noviembre de 1930, al comentar el Comunicado de la Cancillería Mexicana, expresó: "Durante los últimos acontecimientos revolucionarios de Sud-América, el mundo ha contemplado la cobardía de todos los gobiernos del mundo, especialmente de Hispano-América, esperando reconocer a los gobiernos de facto, después de la actitud que tomaba Estados Unidos. Una vergüenza más que añadir al rosario de vergüenzas de los calamitosos gobiernos que están desgobernando a nuestros países. Casi todos vendidos o supeditados al capital yanqui, han perdido el derecho a la voz y el voto y solamente saben vivir como satélites alrededor del astro rey -Estados Unidos-, cuyo sol forma cataratas de oro macizo propicios para comprar

⁷⁹ SEPULVEDA, César. Derecho Internacional...op. cit. Pág. 266.

las conciencias de aquellos pueblos que han perdido la dignidad y con ello el derecho de vivir libre y soberanamente".⁸⁰

Para poder tener un cabal entendimiento del tema de nuestro trabajo, ya que en cierta forma la doctrina Estrada forma partes del Sistema Interamericano, es necesario que hagamos una breve referencia acerca de la llamada Doctrina Monroe, ya que ésta ha sido la clave de las acciones intervencionistas de los Estados Unidos de América, entre los países latinoamericanos que desde entonces buscaron obtener su total independencia.

Muy discutida en su esencia y contenido ha sido esa declaración unilateral de los Estados Unidos para intervenir en los asuntos internos de los países de la región, lo cual vino a ser un enquistamiento para el desarrollo de los pueblos latinoamericanos que procuraban su anatomía con respecto de los Estados Unidos de América. A pesar de ello, hubo ciertos autores latinoamericanos que creyeron en la bondad de la doctrina Monroe, sin imaginarse jamás que se escondía detrás de esa conducta de Política Exterior de los Estados Unidos de América.

La política exterior norteamericana, desde el año 1815, se había dirigido primordialmente a proteger el

⁸⁰ La Opinión Universal sobre la Doctrina Estrada. Publicaciones del Instituto Americano de Derecho y Legislación Comparada. México, 1931. Pág. 58.

continente americano, específicamente de las intromisiones europeas sobre las nacientes Repúblicas Latinoamericanas que luchaban por su emancipación del coloniaje europeo.

La doctrina Monroe, que fue parte del mensaje del Presidente James Monroe, al Congreso el 2 de diciembre de 1823, fue una declaración de política netamente norteamericana.

Así el autor César Sepúlveda, señala al respecto, que a través del siglo XIX y principios de éste, se dijo muchas veces que en virtud de la aplicación de "la doctrina Monroe, había impedido que la Santa Alianza, recuperara para Europa las antiguas Colonias españolas".⁸¹

La doctrina Monroe, que constituye la declaración de política exterior más importante de los Estados Unidos de América, advertía esencialmente: "Los Estados Unidos deben ser sinceros con aquellas potencias (europeas), con las que mantenemos amistosas relaciones y declarar que consideraríamos un atentado por su parte el extender su dominación a cualquier sector de este territorio, como peligroso para nuestra paz y nuestra seguridad".⁸²

El internacionalista mexicano César Sepúlveda, concreta los puntos esenciales de la doctrina Monroe, en:

⁸¹ SEPULVEDA, César. Derecho Internacional... op. cit. Pág. 344.

⁸² H.L. MATTHEWS y K.H. SILVERT. Los EE.UU. y América Latina. Traducción de Angel González Vega. Editorial Grijalbo, S.A. México. 1973. Pág. 22.

- A) "Una declaración contra ulteriores colonizadores europeos a este Continente.
- B) "...Todo intento de las potencias europeas de extender su sistema a este hemisferio o de sojuzgar o dirigir el destino político de cualquiera de las repúblicas americanas".⁸³

Sin embargo, a pesar de que la doctrina Monroe constituye una declaración de política exterior norteamericana, en el transcurso del tiempo se le ha atribuido una expresión mayor, así como un significado diferente.

Así vemos que en el año de 1875, Inglaterra y Venezuela la iniciaron una controversia acerca de los límites fronterizos de la Guayana y Venezuela.

Venezuela intentó apelar a la doctrina Monroe, estos hechos motivaron que el Congreso de los Estados Unidos, aprobaran una resolución recomendando el recurso de arbitraje. El Ministro Inglés del Exterior Lord Salisbury, contestó; que la doctrina Monroe no tenía nada que ver con la disputa en cuestión, y puntualizó: "El Gobierno de los Estados Unidos no tiene derecho a presentar como problema universal el relativo a una serie de Estados independientes, sobre los que no ejerce ninguna soberanía, ni afirmar que sus intereses se ven afectados necesariamente por acontecimientos que puedan sobrevenir en aquellos Estados, simplemente por el hecho de estar

⁸³ SEPULVEDA, César. Derecho Internacional... op. cit. Pág. 345.

situados en el Hemisferio Occidental".⁸⁴ Así concluyen estos autores: "En realidad, como aseguró tan vigorosamente Lord Salisbury, la doctrina Monroe no tenía ninguna aplicación en esa divergencia; pero los norteamericanos la invocaron y la hicieron valer; ya que los límites fueron ajustados mediante arbitraje, como habían pedido los Estados Unidos." ... "Así constituyó un ejemplo de defensa de una república latinoamericana contra una potencia europea, y alentó al nacionalismo norteamericano al punto de que menos de tres años más tarde y como secuela, se produjo la intervención de Cuba, proclamándose la hegemonía hemisférica".⁸⁵

En el caso particular de México, si bien es cierto, "que en alguna ocasión llegó a invocar la doctrina Monroe, solicitando la ayuda de los Estados Unidos para impedir la intervención extranjera -la francesa- en el Caribe (según el Secretario Clay, le recordaba a su Embajador en México, el 9 de noviembre de 1925), se puede afirmar que México nunca ha reconocido de manera expresa la doctrina Monroe y; en su mensaje al Congreso, Venustiano Carranza afirmó que: "Esta doctrina viola la soberanía e independencia de México y constituye para todas las naciones americanas una tutela forzosa e inadmisibile",⁸⁶ agrega el maestro Seara

⁸⁴ H.L. MATTHEWS y K.H. SILVERT. op. cit. Pág. 23.

⁸⁵ Ibid. Págs. 24-25.

⁸⁶ SEARA, Vázquez Modesto. La Política Exterior... op. cit. Pág. 68.

Vázquez; "Para evitar falsas interpretaciones de su posición respecto de la doctrina Monroe, México formuló al entrar en la Sociedad de Naciones, una reserva al artículo 21, en los siguientes términos: "México estima necesario hacer saber, en el momento de su aceptación, que nunca ha admitido la entente regional (doctrina Monroe) mencionada en el artículo 21 del Pacto".⁸⁷ Nosotros en este sentido, aceptamos el criterio que emite César Sepúlveda, cuando afirma: "No puede considerarse de ningún modo como un cuerpo de doctrina internacional, ni como un entendimiento regional, pues no ha sido recibida con aquiescencia de los demás países".⁸⁸

Posteriormente la doctrina Monroe, se amplió en su significado y se incluyó el concepto de "Potencia Policía", para los Estados Unidos. Esta nueva faceta apareció en el llamado "Corolario Roosevelt" a la doctrina Monroe; que significaba para el Presidente Roosevelt: "Que en el hemisferio occidental la adhesión de los Estados Unidos a la doctrina Monroe, podía forzarlos; no obstante ser renuentes a ello, a ejercer una función de "policía internacional", ante los casos de flagrantes injusticias o insolvencias".⁸⁹ La aplicación práctica de lo anterior la encontramos con motivo de la primera

⁸⁷ Ibid. Págs. 68-69.

⁸⁸ SEPULVEDA, César. Derecho Internacional... op. cit. Pág. 345.

⁸⁹ H.L. MATTHEWS y K.H. SILVERT. op. cit. Pág. 25.

intervención de los Estados Unidos en Santo Domingo en 1904. Fue esta la oportunidad en que Roosevelt, lanzó su nueva tesis -el corolario-, de que la doctrina Monroe "no sólo niega el derecho de los europeos a intervenir en el Continente, sino que presupone la intervención de los Estados Unidos, precisamente para evitar aquellas intervenciones. Conocida esta política estadounidense por "del gran garrote o Big Stick".⁹⁰

Se señala en el párrafo I del Comunicado Mexicano, que, "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 al parecer uniforme la opinión al considerar, que los "cambios de régimen" a los que hace referencia el párrafo I, del Comunicado del Gobierno Mexicano fueron aquellos que tuvieron lugar en la República Argentina, cuando Hipólito Irigoyen fue derribado en 1930 por el movimiento militar acaudillado por José F. Uriburu; el de la República de Bolivia, con el arribo al poder de Carlos Galindo en 1930; el de la República del Perú, con el levantamiento que depuso al Presidente Augusto Bernardino Leguía, después de éste, asume el poder Manuel Ponce, fue

⁹⁰ Ibid. Pág. 29.

también depuesto el mismo año de 1930, y arribó a la Presidencia Miguel Sánchez Cerro.

Conviene subrayar, que los cambios que se mencionan, deben constituir solamente el motivo inmediato que inspiró el Comunicado del Gobierno Mexicano; y no con mucho, abarcan toda la dolorosa experiencia que han tenido que sufrir los pueblos de los países latinoamericanos, de la intervención extranjera, particularmente de los Estados Unidos de Norteamérica, en materia de reconocimiento de gobiernos, ya sea bajo la tesis política del "Big-Stick" de Theodor Roosevelt; la "Diplomacia del Dólar" del presidente William Taft; la intromisión de Wilson, bajo el principio de "Legalidad o legitimidad Constitucional", o la política del "buen Vecino" de Franklin D. Roosevelt.

Se han incorporado a este trabajo, algunas opiniones que en torno a la Doctrina Estrada, emitieron editorialistas, ex-funcionarios e intérpretes de la doctrina de referencia.⁹¹

Intencionalmente, se han escogido algunas opiniones vertidas por personas que tenían fuertes vínculos con dos de esos países (Argentina y Bolivia), que en esa época estaban bajo la autoridad de un gobierno de facto; a los que supuestamente considerábamos anteriormente, se refería

⁹¹ El Instituto Americano de Derecho y Legislación Comparada, publicó el libro "La Opinión Universal sobre la Doctrina Estrada". México 1931.

el Comunicado del Gobierno Mexicano, en septiembre de 1930.

Cumpliendo así con nuestro propósito, presentamos primeramente las opiniones de la Prensa Argentina, para luego, transcribir otras de la Prensa y de los políticos de la República de Bolivia.

"El Problema del Reconocimiento de Gobiernos Extranjeros"

Fuente: *La Prensa, de Buenos Aires. 30 de septiembre de 1930.*

"La doctrina que pretende imponer México en el manejo de sus relaciones exteriores a este respecto, se funda en la existencia de un sistema vicioso implantado por los Estados Unidos en la América Central. En más de un momento, invocando la vigilancia de un convenio que en forma alguna lo obliga, ha esgrimido el arma del "no reconocimiento" para decidir cuestiones interiores que le deberían ser ajenos por completo. El deseo de contar con el beneplácito de la Unión ha llegado a tales extremos en ciertas Repúblicas del mar Caribe, que la suspensión de todo trato oficial produjo perturbaciones y cambios de trascendencia por la vida política interna de esos pueblos.

"A este respecto la práctica que aconseja la Cancillería de México es muy superior a la del

reconocimiento expreso, porque se produce sin manifestaciones de trascendencia y sin crear una expectativa como la que se origina con la espera de un pronunciamiento, que aparentemente hace depender la validez de los actos de un nuevo Gobierno, de lo que digan las Naciones extranjeras... si se incurre la cuestión en la forma propuesta por la Cancillería Mexicana, se daría un paso adelante en el afianzamiento del respeto a las soberanías.⁹²

"México y nuestro Gobierno".

Fuente: *Revista Social*, de Buenos Aires, noviembre de 1930.

"El caso de reconocimiento o no reconocimiento por otros países, de un gobierno constituido por la violencia o por la voluntad de su pueblo, ha sido admirablemente interpretado por México, con motivo del Gobierno surgido de la revolución argentina. Es lógico que algunos países no se mezclen en los asuntos internos de los otros. Basado en este principio, el Representante Diplomático de México ha manifestado, con muy buen criterio, que no se cree necesario un nuevo reconocimiento de nuestro Gobierno, toda vez que no se han roto las relaciones y que por lo tanto el Gobierno de México sigue, con respecto al nuestro, en franca armonía, en reciprocidad de buena

⁹² La Opinión Universal sobre la Doctrina Estrada...op. cit. Pág. 8.

voluntad y sin tener en cuenta nombres, partidos, personas, ni causas determinantes de la subida del nuevo poder. La tesis es clara y significa que los pueblos deben considerarse vinculados entre sí, mientras una causa poderosa no determine la ruptura de relaciones, cosa que no sucede cuando un país se da o admite un Gobierno, de cualquier tendencia que sea.

"La nueva doctrina debe hacerse fundado -según nuestro entender en aquel principio de Derecho Internacional mediante el cual se reconoce que por encontrarse un país en un estado de anarquía, no pierde por eso su personalidad en el concierto de las naciones.

"Entendemos pues, que la doctrina contenida en las recientes declaraciones de la Cancillería Mexicana, viene a darnos una nueva norma más conforme con la moral, con la amistad recíproca, con el mutuo respeto y con el concepto de soberanía de las naciones".⁹³

"La Doctrina Estrada"

Fuente: *La Prensa*, de Buenos Aires, 18 de enero de 1931.

"La existencia de gobiernos de facto, ha requerido su reconocimiento por las demás naciones y en esta oportunidad se ha puesto en evidencia el peligro de seguir utilizando la doctrina "clásica" que sujeta la prosecución

⁹³ La Opinión Universal...op. cit. Pág. 13.

de las relaciones diplomáticas al cumplimiento de diversos requisitos.

"El jurisconsulto Basset Moore, ex-miembro del Tribunal de Justicia Internacional de la Haya, ha expresado que la práctica de someter el reconocimiento a exigencias, como las que usa su patria, engendra la suposición "peligrosa y equivocada" de que el trato con los nuevos gobernantes implica aprobar su Constitución, su sistema económico, las líneas de su conducta...

"Se ajusta la "Doctrina Estrada" a principios jurídicos y a conveniencias generales, que imponen su aceptación sin reserva. Ninguna cortapisa debe alzarse contra la tesis que proclama soberanos a los Estados para decidir cuando y como deben instalarse sus autoridades. La práctica que hasta ahora se seguía debe ser remplazada por otra que, no sólo asegura un régimen uniforme, sino que también condena las intervenciones indirectas, disimuladas bajo pretextos deleznable como la necesidad de examinar una constitución interna por las naciones. La tesis expuesta es sana y debe incorporarse a los principios en uso. Los peligros que combate son demasiado visibles para que no se le preste la acogida auspiciosa que merece".⁹⁴

⁹⁴ Ibid. Pág. 39.

"Declaración del Sr. Daniel S. Bustamante".

Ex-Ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia.

"La Doctrina de México sobre la forma en que los Estados deben continuar o suspender sus relaciones con la República en que ha surgido un gobierno revolucionario, es generosa y altiva, como el espíritu de ese pueblo, y es leal con los autorizados principios sobre la soberanía e independencia de las naciones.

"La determinación de reconocer la independencia de un pueblo que nace a la vida necesita ser formal, porque define graves responsabilidades internacionales y afecta aún a cuestiones de beligerancia y neutralidad. Más el acto de reconocer a un Gobierno de hecho en países soberanos, importa siempre una intervención oficiosa o diplomática de parte del Estado extranjero; intervención que no es indispensable y cuya desvalorización al frente de los principios modernos está bien ponderada en la Doctrina Mexicana".⁹⁵

"La Doctrina Estrada"

Opinión del Dr. Castro Rojas

Diplomático Boliviano.

"La Doctrina sobre reconocimientos de Gobiernos que sustenta el Gobierno de México, es la más conforme con el Derecho Internacional Americano.

⁹⁵ Ibid. Pág. 39.

"El principio de autodeterminación que es el origen de la soberanía de las naciones, no requiere la consagración de otras soberanías para surtir sus efectos.

"Desde este punto de vista, no sólo es innecesario el trámite del reconocimiento de un Gobierno, sino que aparece depresivo de la dignidad nacional, porque importa sujetar el atributo fundamental de los pueblos de construir su régimen interno, al criterio o a la benevolencia de otros pueblos, lo que así, manifiestan una superioridad o un espíritu de protección a la igualdad de las naciones.

"El reconocimiento de los gobiernos es un resabio del régimen monárquico en que hay pugna de intereses dinásticos. En las repúblicas democráticas no hay otro reconocimiento que el que realiza el propio pueblo con el derecho soberano de proveer a su destino.

"Yo me permito aplaudir calurosamente la actitud de México que reivindica los fueros de la soberanía de las naciones americanas".⁹⁶

Opinión de Don Enrique Finot.

Ex-Ministro de Bolivia en Chile y ex-Presidente de la Comisión de las Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados de Bolivia.

⁹⁶ La Opinión Universal...op. cit. Pág. 35.

"No vacilo en declarar que la manifestación del Gobierno de México está de acuerdo con la verdadera doctrina Internacional y con los principios de dignidad que deben presidir las relaciones entre los Estados".⁹⁷

Opinión de Don Cosme de la Torriente.

Ex-Presidente de la Asamblea de la Sociedad de las Naciones.

"Creo yo que la "Doctrina Estrada" obligaría al estudio de otros extremos muy importantes, relacionados con la cuestión que tanto interesa hoy día a nuestro Continente, debido principalmente a la situación que ha creado el criterio a veces seguido por algunas Cancillerías que, por desconocer a Gobiernos productos de revoluciones verdaderamente populares, han ayudado a dificultar su funcionamiento o a la ruina de los mismos, mientras que en otras ocasiones han reconocido a algunos que han nacido del fraude electoral y de la violencia armada, contribuyendo a mantener en el poder a personas de la peor especie, que sólo han podido sostenerse por las facilidades que el reconocimiento de sus Gobiernos les ha brindado, para poder controlar empréstitos onerosos para armar y mantener fuertes contingentes de soldados con que imponer por la fuerza su ilegítima autoridad y también para comprar conciencias fáciles a la corrupción, que

⁹⁷ La Opinión Universal...op. cit. Pág. 37.

siempre están prestas a venderse al oro gubernamental, en todas partes".⁹⁸

En las anteriores páginas, hemos incluido algunas de las que hemos considerado importantes opiniones, declaraciones o formas de conducta donde un gran número de pueblos latinoamericanos, le otorgaron su más abierto apoyo a México cuando se enunció; y con base en dicho enunciado México, revitalizó las bases de lo que sería más adelante la estructura fundamental de su política exterior.

Hemos señalado que la doctrina Estrada ha servido como un instrumento rector para que otros países no intervengan en los asuntos internos de ciertos Estados, que particularmente por sus condiciones de inseguridad o subdesarrollo, no tenían los elementos suficientes para no permitir la intervención de países más poderosos o en su defecto apoyar a aquellos regímenes que se habían elevado al poder destruyendo todo signo de democracia o de autodeterminación de cada pueblo latinoamericano.

En ese sentido y desafortunadamente, dado que así nos lo demuestra que la historia de los Estados Unidos de América, ha sido la historia de los pueblos latinoamericanos.

⁹⁸ La Opinión Universal...op. cit. Pág. 49.

Resumiendo para confirmar lo anterior, presentaremos algunos ejemplos de la intervención de los Estados Unidos de América, en los asuntos internos de los pueblos latinoamericanos y la enorme presión moral y económica que ejercían sobre estos, condicionando el hecho de que solamente reconocerían a aquel gobierno que estuviera acorde a los principios que ellos imponían, en materia de política exterior.

Siempre han tenido como aliados para justificar sus acciones intervencionistas, la política del poder y del derecho, cuando menos el derecho que ellos consideran más efectivo: El derecho del más fuerte, más no así, al valor fundamental del mismo derecho: La justicia; y en este sentido, la doctrina Estrada trata de ser congruente con la realidad que han vivido todos los pueblos latinoamericanos.

HAITI.

A partir del reconocimiento a la República de Haití, hecha por los Estados Unidos de América en el año de 1864, hasta la muerte del Presidente Tancrède Auguste el 2 de mayo de 1913, y su sucesor Michel Oreste el Departamento de Estado norteamericano extendió su reconocimiento, como una cuestión de rutina.

Pero al estallar la inevitable revolución en 1914, en los Estados Unidos se utilizó la oportunidad que brindaba este levantamiento para hacer presión en favor de sus objetivos, o sea, el de establecer una receptoría norteamericana en las aduanas de Haití, semejante a la que había existido por tantos años en la República Dominicana.

Al presentarse otro levantamiento tras la renuncia del Presidente Oreste, asume la Presidencia de Haití Oreste Zamor, elegido por la Asamblea Nacional; de inmediato pidió a los Estados Unidos el reconocimiento de su Gobierno. El 26 de febrero, el Departamento de Estado instruyó al Ministro Smith, para informar, que el Departamento de Estado se hallaba considerando el reconocimiento al Gobierno de Zamor, y en forma por demás sutil, insinuaba que estarían bien dispuestos a ayudar a la recaudación de aduanas y en que ratificaran las seguridades sobre la no enajenación de La Môle St. Nicholas, ofrecidas éstas por el ex-Presidente Oreste.

El evidente interés norteamericano era el de establecer una base naval. Bajo esta sutileza, de otorgar el reconocimiento condicionado, las autoridades haitianas comunicaron: "No podemos dar respuestas definidas mientras las relaciones entre los dos países, no se colocaran bajo bases regulares". Era tan de vital importancia para los Estados Unidos tener las seguridades

de estos convenios, que el Secretario de Estado norteamericano Bryan, extendió el reconocimiento de inmediato. Fue el 1° de marzo de 1914.⁹⁹

Al renunciar el Presidente Oreste Zamor y prestar juramento Davilmar Théodore, el 1° de noviembre de 1914, y solicitar el reconocimiento por parte de Washington, el Departamento de Estado norteamericano, volvió a condicionar el reconocimiento del nuevo Gobierno, a que se sujetaran a dejar satisfechas las condiciones impuestas a su antecesor.

Señala Arthur S. Link, que el presidente haitiano, "empeñado en obtener el reconocimiento norteamericano y recursos para el Tesoro Nacional..., tenía una contraposición que ofrecer";¹⁰⁰ "Que el Departamento de Estado ayudara al Gobierno de Haití a obtener un empréstito grande y reformar su sistema monetario; a cambio de ello, estarían dispuestos a otorgar extensas concesiones mineras y privilegios comerciales e industriales a los ciudadanos norteamericanos".¹⁰¹

REPUBLICA DOMINICANA.

Bajo la administración del Presidente Theodor Roosevelt en el año de 1905, se estableció una receptoría

⁹⁹ LINK, S. Arthur. op. cit. Págs. 245-249.

¹⁰⁰ Ibid. Pág. 255.

¹⁰¹ Ibid. Pág. 256.

norteamericana en Santo Domingo, con el fin de evitar la bancarrota nacional y una probable intervención europea. En esa época el Presidente dominicano era el general Ramón Cáceres.

Al ser asesinado el Presidente Cáceres el 19 de noviembre de 1911, lo sucedió Heladio Victoria, y al no controlar éste la situación en Santo Domingo, estalló la guerra civil y casi la anarquía.

Ya bajo la administración del Presidente Taft y de Knox como Secretario de Estado, los Estados Unidos impusieron un gobierno bajo la dirección de monseñor Adolfo A. Novel, Arzobispo de Santo Domingo. Al renunciar éste, lo sucedió José Bordas. En septiembre de 1913, la revuelta conocida como "horacista", se vuelve contra Bordas, y el general José María Céspedes se proclamó Presidente Provisional de la República. James M. Sullivan, abogado de Nueva York enviado por Washington, se encargó de transmitir la seria advertencia a Céspedes por parte del Gobierno norteamericano, que consistía en que: "No reconocería su régimen aún en el caso de que triunfaran, y en consecuencia, retendría la parte de las recaudaciones aduanales pertenecientes a Santo Domingo, en tanto existiera un gobierno de facto no reconocido".¹⁰²

¹⁰² LINK, S. Arthur. op. cit. Pág. 227.

Posteriormente en julio de 1914, el Presidente Wilson y su Secretario Bryan, "convinieron en que la única solución consistía en la intervención norteamericana", con el fin de poner término a la lucha y establecer un nuevo gobierno provisional, al que apoyaría la mayoría de las facciones.

Para ello Wilson preparó un documento que se conoció como el Plan Wilson, que envió al Gobierno Provisional de Santo Domingo; el que en su párrafo Ii, aclara: "...hace la presente representación formal, no sólo ante el Gobierno de facto existente en la República Dominicana, sino también ante todos cuantos, de alguna manera sean responsables del presente estado de cosas allí". Más adelante, en el inciso I del apartado Ii, puntualiza: "...si estos candidatos pueden ponerse de acuerdo -en este punto se refería a el nombramiento de un Presidente Provisional con esta cuestión, el Gobierno de los Estados Unidos reconocerá y apoyará al hombre que elijan como presidente provisional. Si no pueden ponerse de acuerdo, el Gobierno de los Estados Unidos, por sí mismo designará un Presidente Provisional".

En el inciso número 2 del mismo comunicado, se agrega: "En la fecha más cercana que sea posible, después de que se establezca y quede reconocido el gobierno provisional, se celebrarán elecciones para designar Presidente".

En el inciso número 3, continúa: "Se entenderá que si el Gobierno de los Estados Unidos, queda convencido de que esas elecciones fueran libres y justas, y se llevaron a cabo bajo condiciones que permitan al pueblo de la República expresar su verdadera voluntad, reconocerá al Presidente y al Congreso así elegidos, como el gobierno legítimo y constitucional de la República, y los apoyará en el ejercicio de sus funciones y autoridad en todas las formas posibles".¹⁰³

El presidente Bordas al conocer los alcances del Plan Wilson, se rehusó a comparecer, aduciendo que él era el Presidente de jure de la República, y que no podía renunciar. La advertencia a Bordas por la rehusa a comparecer, no hizo esperar y fue en forma tajante. La advertencia fue comunicada por los Comisionados del Departamento de Estado, en los siguientes términos; "si se rehusaba, no quedaría otra alternativa que retirar el reconocimiento a su régimen y desembarcar tropas que instalaran al nuevo gobierno provisional.

Esta advertencia se encontraba apoyada por el propio Presidente Wilson, quien había respondido:

- A) Ninguna concesión. Insistir en el pleno y literal cumplimiento del Plan.

¹⁰³ LINK, S. Arthur. Texto Completo. op. cit. Págs. 240.

- B) El Límite del tiempo -para la renuncia de Bordas-, queda a juicio de la Comisión; pero deberá ser corto.
- C) Se hará entender a Bordas con toda claridad, que los Estados Unidos hablan en serio. Este Gobierno no aceptará rechazos, cambios de propósitos o aplazamientos no razonables.¹⁰⁴

Como consecuencia de tan seria advertencia, el Presidente Bordas renunció el 26 de agosto de 1914.

Al ponerse de acuerdo sobre la designación del Dr. Báez, éste tomó posesión de la Presidencia Provisional el 27 de agosto de 1914, y el gobierno de Washington le concedió el reconocimiento diplomático de inmediato.¹⁰⁵

REPUBLICA DE CUBA.

Después de la última intervención en el año de 1933, por parte de los Estados Unidos, con el fin de derrocar al Presidente Manchado y en enero de 1934, para instalar un gobierno tras el que se encontraba Batista, el Senado de los Estados Unidos el 31 de mayo de 1934, abrogó el tratado de Relaciones Perpetuas de 1903, que incluía la "Enmienda Platt" y que esencialmente consistía en que:

"El Gobierno de Cuba consiente que los Estados Unidos pueden ejercer el derecho a intervenir, para la preservación de la independencia cubana, y el

¹⁰⁴ Ibid. Pág. 243.

¹⁰⁵ Ibid. Pág. 243.

mantenimiento de un gobierno adecuado para la protección de la vida, de las propiedades y de las libertades individuales; descargando de los compromisos impuestos a los Estados Unidos por el Tratado de París con respecto a Cuba; obligaciones que han de ser asumidas ahora por el Gobierno cubano". Reteniendo los Estados Unidos para sí, el arriendo de la base naval de Guantánamo.¹⁰⁶

En este sentido debemos recordar que los Estados Unidos de Norteamérica ejercieron una enorme presión para que Cuba fuese expulsada de la Organización de Estados Americanos en la Novena Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Punta del Este en el año de 1962.

La presión de los Estados Unidos no llegó nada más al hecho de la expulsión de Cuba ante este Organismo Regional, sino que ejerció enorme influencia entre muchos países del hemisferio, para que rompieran sus relaciones diplomáticas con el Gobierno Cubano, lo que equivalía al desconocimiento de un gobierno que legítimamente detentaba el poder. Para fortuna de México, nunca rompimos relaciones diplomáticas, ni desconocimiento al Gobierno Cubano, siendo en ese entonces el único país que sirvió como puente de comunicación entre todos los pueblos latinoamericanos. Eso con base y fundamento de la

¹⁰⁶ H.L. MATTHEWS y K.H. SILVERT. op. cit. Pág. 40.

doctrina Estrada, como rectora de nuestra política exterior.

REPUBLICA DE NICARAGUA.

De 1909 a 1913, el Departamento de Estado de los Estados Unidos, intervino con frecuencia en los asuntos internos de la República de Nicaragua; valiéndose en muchas veces en la aplicación de la teoría del reconocimiento de gobiernos. En 1909, el Presidente Taft había enviado a los "marines" a Nicaragua para apoyar la revolución contra José Santos Zelaya; arrojando a éste del poder y PERMITIENDO el establecimiento de un gobierno encabezado por José Madríz, al que le suceden los gobiernos de Juan Estrada y de Adolfo Díaz.

Fue en el año de 1917, año en que expiraba el mandato de Díaz, y el querer éste, imponer como sucesor a Carlos Cuadra Pasos, estaba la circunstancia de que la política del Departamento de Estado norteamericano, había ya decidido -y de acuerdo con sus intereses-, deshacerse de Díaz y de su camarilla y se propuso establecer en Nicaragua un "gobierno honesto pro-norteamericano", por lo que apoyaron la candidatura de Emiliano Chamorro; bien conocido por los norteamericanos, puesto que ocupaba por ese entonces el cargo de Ministro en Washington. Al buscar apoyo Díaz en los Estados Unidos, con el fin de que

fuera Cuadra quien lo sucediera en el poder, el Secretario de Estado, Robert Lansing, contestó rotundamente: "Que no reconocería, ni apoyaría, ni pagaría el dinero de la compra de la opción,¹⁰⁷ ni apoyaría a un gobierno "ilegítimamente electo".¹⁰⁸ Debido a la política que ejercieron los Estados Unidos de América en Nicaragua, que apuntamos con anterioridad, despertó en Centroamérica nuevos temores de imperialismo yanqui. Esta política había provocado una aguda crisis diplomática entre Nicaragua y sus vecinos. La causa principal del resentimiento en Centroamérica, era en que había trastornado en la zona el delicado equilibrio de fuerzas y destruido los prometedores comienzos de un movimiento hacia alguna forma de Unión.

Costa Rica por su parte, consideraba que la negociación del Tratado Bryan-Chamorro, violaba sus importantes intereses en la ruta canalera nicaragüense; sobre la base de que compartía el control del río San Juan, el cual formaría parte del cauce del canal con Nicaragua; y de que Nicaragua estaba obligada por un tratado con Costa Rica, a no disponer de sus derechos en la ruta del canal, sin consultar primero con el Gobierno de Costa Rica.

¹⁰⁷ Opción perpetua sobre la ruta del Canal Nicaragüense y el arriendo de las Islas Great Corn y Little Corn; así como, un lugar para una posible base naval en el Golfo de Fonseca.

¹⁰⁸ LINK, S. Arthur op. cit. Pág. 32.

Por su parte Honduras y el Salvador, protestaron que las estipulaciones del Tratado relativas a la construcción de una base naval norteamericana en el Golfo de Fonseca, perjudicaban su neutralidad y sus derechos; puesto que las aguas del Golfo bañaban sus litorales lo mismo que los de Nicaragua.

Contra las estipulaciones tipo Enmienda Platt del Tratado, se pronunció el Ministro de Costa Rica en julio de 1914, cuando afirmó en Washington, que: "Mi Gobierno cree que cualquier debilitamiento de la autonomía de la República de Nicaragua, afectaría seriamente la autonomía de la República de Costa Rica; considerando la naturaleza especial de las relaciones entre los Estados centroamericanos, desde el principio de existencia".¹⁰⁹

Se temía que la política del Departamento de Estado norteamericano, pretendiera imponer protectorados a todas las repúblicas centroamericanas; y esto desencadenó acaloradas manifestaciones antinorteamericanas, al grado de que el Gobierno de El Salvador, lanzó un llamado para una Conferencia centroamericana, a fin de considerar los medios de defensa mutua contra el imperialismo yanqui.

Al proceder a ratificar el Tratado Bryan-Chamorro, el 18 de febrero de 1916, y a pesar de que el Senado norteamericano añadió una enmienda para proteger los

¹⁰⁹ LINK, S. Arthur. op. cit. Pág. 34.

derechos de Costa Rica, Honduras y el Salvador... "El sentimiento tradicional de una Centroamérica desunida, pero íntegra, se ha extinguido. Nicaragua se ha encadenado a sí misma, su vida, su destino, sus aspiraciones, a un pueblo extranjero... Hombres poco escrupulosos han venido a su patria en ciega servidumbre, sólo por una diabólica pasión de oro, de ambición y de poder".¹¹⁰

Costa Rica y el Salvador acusaban a los Estados Unidos de un desdeñoso menosprecio y de violación flagrante del Derecho Internacional.

El autor citado,¹¹¹ considera que el resentimiento centroamericano culmina cuando el Gobierno de Costa Rica, demandó a Nicaragua ante la Corte Centroamericana de Justicia, el 24 de marzo de 1916, por violar sus derechos sobre la ruta del canal; al concluir un tratado por separado con los Estados Unidos:

"Demanda de la República de Costa Rica contra la de Nicaragua, ante la Corte de Justicia Centroamericana, con motivo de una Convención firmada por la segunda con la República de los Estados Unidos de América, por la venta del río San Juan, y otros objetos, y Anexos de la Demanda de la República de Costa Rica..." (San José, Costa Rica, 1916).

¹¹⁰ Pabellón Latino. Publicación del 15 de marzo de 1916. Citado por Arthur S. Link. op. cit. Pág. 37.

¹¹¹ LINCK, S. Arthur. op. cit. Pág. 37.

"Nicaragua se rehusó a comparecer, argumentando que la Corte carecía de jurisdicción. Y cuando el tribunal resolvió en favor de Costa Rica el 30 de septiembre de 1916, Nicaragua retiró su representante del tribunal, y toda la estructura centroamericana de paz pronto se vino a tierra".¹¹²

En materia de reconocimientos de gobiernos, en esa época, los Estados centroamericanos buscaban a través de una conferencia Internacional, los medios para evitar una amenaza de guerra, que podría surgir como resultado de una revolución en esa zona.

Inspirados en cierto modo en la doctrina Tobar, que el 15 de marzo de 1907, el Doctor Carlos Tobar enviara un mensaje al Ministro de Relaciones Exteriores de la República del Ecuador, indicaba: "Las repúblicas Americanas, por su buen nombre y crédito, aparte de otras consideraciones humanitarias y altruistas, deben intervenir de modo indirecto en las decisiones internas de las repúblicas del Continente. Esta intervención podría consistir, a lo menos, en el "no reconocimiento" de gobiernos de hecho surgidos de revoluciones contra la Constitución".¹¹³

¹¹² Ibidem.

¹¹³ ARANGUA, Rives Carlos. La Intervención. Doctrinas de Monroe, Drago y Tobar. Santiago, 1924, pp. 225-226. Citado por César Sepúlveda. La teoría de la Práctica...op. cit. Pág. 68.

En cierta forma esta doctrina fue incorporada en una Convención Adicional al Tratado General de Paz y Amistad, firmado en Washington el 20 de diciembre de 1907, del que formaron parte: Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Panamá y El Salvador. Dicha Convención Adicional establecía:

Artículo I. "Los gobiernos de las partes contratantes no reconocerán a ningún gobierno 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 electo no haya reorganizado al país en forma constitucional".¹¹⁴

Posteriormente, fue realizado el Tratado de Paz y amistad del 7 de febrero de 1923, en Washington. César Sepúlveda señala que este Tratado de 1923, era más drástico e intolerable y que "los Estados Unidos, aunque no partes en el Tratado, se constituyeron en los campeones de su aplicación", y agrega:... "ese país los Estados Unidos-, lo invocó en relación con los movimientos revolucionarios y cambios de autoridades en: Honduras en 1924; en Nicaragua, en 1926; Guatemala, en 1920 y en El Salvador, en 1931."¹¹⁵

¹¹⁴ SEPULVEDA, César. La Teoría y la Práctica...op. cit. Pág. 68.

¹¹⁵ SEPULVEDA, César. La Teoría y la Práctica...op. cit. Págs. 70-71.

Respecto del Estado nicaragüense, se puede abundar con la mayor amplitud la acción intervencionista que han tenido los Estados Unidos de Norteamérica, en cuanto al reconocimiento a ciertos regímenes dictatoriales que han oprimido al pueblo de dicho Estado. Cuantas veces han querido, han apoyado -siempre y cuando atiendan a sus intereses-, a dictadores que han llegado a establecer dinastías; de tal suerte que el pueblo queda en estado de indefensión, por razones a su ignorancia y a la ignominiosa pobreza, para poder salir del marasmo que los arrastra a un océano de amargura y depresión por fortuna, esto no siempre perdura, dado que en ciertos momentos de la historia de los pueblos, éstos despiertan para poder encontrar su propia realidad. Es lo que está sucediendo con el pueblo nicaragüense.

XII.- LA SEPTIMA CONFERENCIA INTERNACIONAL DE ESTADOS AMERICANOS.

Esta fue realizada en Montevideo, Uruguay en 1933, considerada como el inicio de una nueva etapa del Panamericanismo, ya que "constituye un auténtico movimiento regional". En este sentido, "Franklin Roosevelt, se propuso orientar los esfuerzos de los países

de América hacia objetivos comunes y corrientes a todos".¹¹⁶

De ahí surgió la importante "Declaración de Derechos y Deberes de los Estados", por la cual se condena la intervención de un Estado en los asuntos internos de otros, cualquiera que sea el pretexto. Constituye la muestra de una acción común, sobre intereses comunes. Esta declaración fue aceptada por los Estados Unidos de América.

La Séptima Conferencia Internacional Americana, en donde se encontraron representadas todas las Repúblicas americanas, con exclusión hecha de Costa Rica, tuvo una curiosa representación; ya que en ella participaron países como Cuba y El Salvador, que enviaron delegaciones de gobiernos no reconocidos por los Estados Unidos de América.

Independientemente de que el programa de esta Conferencia incluía temas como el de la paz, la creación de leyes internacionales, lo relativo a los derechos civiles y políticos de la mujer, problemas económicos y financieros, cooperación intelectual, así como otros temas que ya habían tratado en conferencias anteriores. Uno de los planteamientos más importantes, fue el hecho de que por voz del Jefe de la Delegación Mexicana, J. M. Puig

¹¹⁶ SEPULVEDA, César. Derecho Internacional...op. cit. Pág. 349.

Casauranc, en lo relativo al tema del reconocimiento de gobiernos, en que, "denunció la Doctrina Monroe e insistió al reconocimiento del gobierno de Grau, en Cuba".¹¹⁷

Otros de los resultados más notables que encontramos en esta Conferencia, fue el de la adopción del Convento de derechos y obligaciones de los Estados. Lo anterior resulta medular, ya que en ella se trataba el problema de las intervenciones por parte de los Estados Unidos de América en los países miembros del Continente Americano.

Por supuesto, los Estados Unidos hasta ese momento no se encontraron preparados (como nunca lo han estado), para abandonar la idea de aplicar lo que ellos siempre han llamado el derecho de intervención; pues efectivamente en Montevideo ya los pueblos latinoamericanos manifestaron firmemente sus deseos de que surja un compromiso en el que se erradique en forma absoluta la idea de intervención.

Colectivamente hubo una reacción por parte de una gran mayoría de las delegaciones representantes, en el sentido de acabar con el principio de intervención; lo anterior sumado a que la doctrina Monroe, fue ampliamente criticada por un sinnúmero de delegados, que ya habían sufrido en carne propia la intervención de los Estados Unidos de Norteamérica.

¹¹⁷ GORDON CONNELL-SMITH. El Sistema Interamericano. Traducción de Nelly Wolf. Fondo de Cultura Económica México 1971. Pág. 114.

Como lo señalamos en líneas anteriores, los Estados Unidos aceptaron el Convenio sobre Derechos y Obligaciones de los Estados, pero anteponiéndole una reserva que se refería "a las declaraciones y políticas de la administración Roosevelt y la Ley de las Naciones, tal como generalmente se le conoce y acepta".¹¹⁸

Lo más importante de esta Conferencia Interamericana, es que en el contenido del Convenio, se insertó un artículo que era el que afirmaba que "ningún Estado tiene el derecho de intervenir en los asuntos ínternos o externos de otro".

Indudablemente que la aceptación de este Convenio, vino a representar una importante piedra angular en la historia del Sistema Interamericano, ya que marca el inicio de un proceso, que aunque desafortunadamente no se ha desarrollado plenamente, si resulta importante que la idea de intervención es desechada por los pueblos latinoamericanos.

Y en este sentido se encuentra íntimamente vinculada con el contenido de la Doctrina Estrada. Fue tan importante esta reunión, de tal suerte que: "Dos días después de terminada la Conferencia de Montevideo, el Presidente Roosevelt declaró que la política definitiva de

¹¹⁸ GORDON CONNELL SMSITH. op. cit. Pág. 117.

los Estados Unidos de América, de ahora en adelante, es de oposición a la intervención armada".¹¹⁹

Como consecuencia de esta nueva visión y del inobjetable valor que constituía una Organización Interamericana, para dirimir controversias por vía pacífica, se impulsaron reuniones de representantes de los países de este hemisferio, aparte de las conferencias numerarias.

Así en el año de 1936, y con motivo del conflicto del Chacho, se convocó a la Conferencia de Consolidación de la Paz, que tuvo lugar en Buenos Aires, en 1936. De ahí surgió el llamado "procedimiento de consulta"; procedimiento que tiende a reforzar los lazos del movimiento internacional americano; que consiste en convocar a una reunión de los Ministros de Relaciones de las Repúblicas Americanas, con el fin de consultarse entre sí, con respecto a las medidas pertinentes para buscar el restablecimiento de la paz, o la solución del conflicto que pueda amenazar la seguridad o la integridad territorial de cualquiera de las naciones de este Continente.

En la Conferencia de Buenos Aires de 1936, ya estaba preparado el camino para concluir con las últimas intervenciones. De ahí surgió un "Convenio para el

¹¹⁹ *Ibidem*. Pág. 118.

mantenimiento, preservación y restablecimiento de la Paz", que acordó estipulaciones sobre la cuestión de las consultas y un protocolo especial relativo a la no intervención. En su artículo I, se establece: "Las altas partes contratantes declaran inadmisibles la intervención directa, y por las razones que fueren, de alguna de las partes en los asuntos internos o externos de cualquiera de los otros. La violación de lo estipulado en este artículo, será sometida a mutua consulta con objeto de intercambiar consideraciones y encontrar medios pacíficos de arreglo".

Con base a este sistema de consulta, que como señalamos nace en la Conferencia de Buenos Aires de 1936, han seguido otras reuniones de consulta de los Cancilleres; así se realizó una Conferencia de consulta en Panamá en el año de 1939, donde ya se contaba con un nuevo órgano: La Conferencia de Consulta de los Ministros de Asuntos Exteriores, con reuniones anuales en principio, y que tenían como misión el examen de los problemas políticos que pudieron presentarse. La Segunda Conferencia de Consulta, tuvo lugar en la Habana en 1940; La Tercera Reunión de Consulta, se efectuó en Río de Janeiro en 1942.

La Reunión de Chapultepec en México, en el año de 1945, reviste especial importancia para nosotros, por las

proposiciones que ahí hicieron los gobiernos del Ecuador, Guatemala y México sobre el problema del reconocimiento de gobiernos de facto apunta César Sepúlveda, que a partir de esta Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz; en Chapultepec, se palpaban dos tendencias:

"Por una parte, la eliminación del acto de reconocimiento, la continuidad de relaciones y la abstención de intervenir de cualquier modo en los asuntos domésticos de otro país, y por otra, la utilización de esta figura como un instrumento para conseguir cierta conducta del nuevo régimen de facto".¹²⁰

Proyecto de Resolución sobre "Abolición de Reconocimiento de Facto".

Presentado por el Gobierno del Ecuador. Chapultepec, 1945.

"los gobiernos representados en la Conferencia Interamericana para los Problemas de la Guerra y la Paz.

Considerando:

- ✧ "1. Que las relaciones de naturaleza diplomática constituyen vínculos recíprocos entre los Estados, por órganos de los gobiernos que los representan, y de sus funcionarios determinados por el Derecho Universal y el derecho Interno de cada país.

¹²⁰ SEPULVEDA, César. La Teoría y la Práctica... op. cit. Pág. 97.

- ✧ "2. Que la sucesión, tanto jurídica como antijurídica de los gobiernos no afecta al principio de la identidad, permanencia y continuidad de los respectivos Estados; ni a los derechos atinentes a su personalidad internacional.
- ✧ "3. Que la costumbre internacional del reconocimiento de gobierno de facto, produce automáticamente la suspensión de las relaciones diplomáticas existentes entre el Estado, en el que hubiere ocurrido el cambio gubernamental y los otros Estados, mientras los gobiernos de éstos no otorguen su reconocimiento al nuevo régimen, con grave quebranto de su derecho de soberanía externa, cuyo goce y ejercicio no admiten interrupción alguna dentro del régimen de normalidad y de paz internacional.
- ✧ "4. Que esa costumbre vulnera directa e indirectamente, la autonomía o soberanía doméstica de los Estados y de manera singular, el derecho que les atañe para substituir o constituir gobiernos, conforme el pronunciamiento de su libérrima voluntad.
- ✧ "5. Que el carácter facultativo de los reconocimientos confiere a los gobiernos extranjeros la capacidad de inmiscuirse en la órbita inviolable de los asuntos interiores del Estado, en el que se hubiere establecido el nuevo ente gubernativo, para enjuiciarlo y calificarlo universalmente a su capricho, y la consiguiente aptitud de ejercer una suerte de coerción moral, configurando así una injerencia imperativa que corresponda a las formas típicas de la intervención.
- ✧ "6. Que el principio absoluto de no intervención representa una de las más altas conquistas jurídicas de la comunidad americana, consagrada y reiterada en diversos instrumentos contractuales como "Concesión sobre derechos y deberes de los Estados" (Séptima Conferencia Internacional Americana de Montevideo en 1933); "El Protocolo adicional sobre no intervención" y "Declaración de Principios Sobre Solidaridad y Cooperación Interamericana" (Conferencia de

Consolidación de la paz en Buenos Aires 1936) y la "Declaración de Principios Americanos" (Octava Conferencia Internacional Americana, en Lima 1938).

- ◇ "7. Que la práctica de los reconocimientos compromete igualmente por las razones antes dichas, el axioma de la igualdad jurídica de los Estados, colocando, a aquel en lo que se hubiere operado el cambio de gobierno, en una inadmisibles condición de inferioridad frente a los otros Estados.
- ◇ "8. Que esa práctica infringe, de la misma manera, el principio de igualdad de tratamiento recíproco entre los Estados y su derecho fundamental al respeto mutuo.

"Por todas las consideraciones precedentes, los gobiernos representados en esta Conferencia Internacional, han resuelto concertar la siguiente Convención:

- "1. Queda abolida la costumbre del reconocimiento de los gobiernos de facto, en el orden de las relaciones recíprocas de las Repúblicas americanas.
- "2. El establecimiento de un gobierno de facto en cualquiera de ellos no afectaría a la normalidad, ni a la continuidad de las relaciones diplomáticas preexistentes, entre el Estado en que hubiere ocurrido el cambio de régimen y los otros Estados.
- "3. La presente Convención queda abierta en México, para su suscripción por las república americanas, y su ratificación por las altas partes contratantes procederá en conformidad con sus normas constitucionales.

El maestro Sepúlveda comenta al respecto: "En el fondo era la versión más generosa de la Doctrina Estrada".¹²¹

La propuesta quedó aceptada como resolución XXXIV de la Conferencia, para ser enviada al Comité Jurídico Interamericano para su dictamen.

En la misma conferencia de Chapultepec, la Delegación de Guatemala, hizo otra proposición llamada; "Abolición de reconocimiento de facto", aceptada como resolución XXXVIII, en la cual se establecía que se "negara el reconocimiento a regímenes antidemocráticos que resultaran de un golpe de Estado en contra de gobiernos legítimos de carácter democrático".

Por su parte México, hizo una proposición relativa a la colectivización del reconocimiento; la que no prosperó, debido a que los propios Delegados de México, la retiraron.¹²²

¹²¹ SEPULVEDA, César, *La Teoría y la práctica...* op. cit. Pág. 97.

¹²² *Diario de la Conferencia de Chapultepec, México, feb. mzo. Pág. 83.*

XIII.- LA NOVENA CONFERENCIA INTERNACIONAL DE ESTADOS AMERICANOS.

La culminación del panamericanismo, se alcanzó en esa Conferencia Internacional de Estados Americanos de Bogotá, Colombia, el 2 de mayo de 1948.

Allí se redactó y firmó la verdadera Constitución del Sistema Americano; se convirtió en "el alma de nuestra Organización Continental".¹²³

Esta Conferencia creó una nueva organización, en la Carta de Bogotá, firmada el 2 de mayo de 1948, y en vigor desde el 13 de diciembre de 1951, se encuentra la reglamentación relativa a la organización de Estados Americanos.

La Carta de Bogotá y el Tratado de soluciones pacíficas o Pacto de Bogotá. "Representan el pináculo de la evolución panamericana, la realización, en el papel, de una perfecta organización regional".¹²⁴

En lo que se refiere al tema de reconocimientos, se sometieron a la Novena Conferencia Interamericana en Bogotá, las iniciativas de Brasil, Uruguay y de Perú; que contenían la proposición hacia el "reconocimiento colectivizado".¹²⁵

¹²³ Comentario de George C. Marshall.

¹²⁴ SEPULVEDA, César. Derecho Internacional...op cit Pág 350.

¹²⁵ SEPULVEDA, César. La Teoría y la Práctica...op. cit Pág. 98.

Brasil: "Siempre que se establezca un gobierno de facto en un Estado americano, en Consejo Directivo de la Unión Panamericana, después de oír a los diversos gobiernos determinará si las circunstancias justifican o no el establecimiento de relaciones diplomáticas con dicho gobierno. La opinión del Consejo en este caso será meramente informativa".

Uruguay: "El reconocimiento es una función de control que ejerce la comunidad internacional para comprobar la concordancia entre la eficacia de la social y las exigencias de la solidaridad internacional".

Perú: "En cada caso en que se produce un gobierno no de facto, los otros gobiernos americanos realizarán intercambio de opiniones sobre la necesidad de proceder o no al reconocimiento y la circunstancia de que éste debe producirse, sin que tal intercambio de informaciones circunstanciales implique necesariamente, una determinada política respecto del régimen instaurado.

Como consecuencia de esta Conferencia, se aprobó la Resolución XXXV, que establece:

1. Es deseable la continuidad de las relaciones diplomáticas entre los Estados Americanos.
2. El derecho de mantener, suspender, o reanudar las relaciones diplomáticas con otro gobierno no podrá ejercerse como instrumento para obtener individualmente ventajas injustificadas, conforme al Derecho Internacional
3. El establecimiento o mantenimiento de relaciones diplomáticas con un gobierno no significa juicio acerca de la política interna de ese gobierno.

El Dr. Charles G. Fenwick, Director del Departamento de Asuntos legales de la Unión Panamericana, dijo en memoria presentada a la Primera Asamblea en Arden House: "Los Estados Unidos propusieron una declaración general sobre que era de desear la continuidad de las relaciones diplomáticas y que el establecimiento o mantenimiento de las relaciones diplomáticas de cualquier gobierno. Una enmienda mexicana esclareció la propuesta con la previsión de que el derecho de mantener, suspender, o renovar las relaciones diplomáticas, no debería ejercerse como medio de utilizar la ley internacional para obtener individualmente ventajas.

Así, enmendada, la proposición de los Estados Unidos fue adoptada como Resolución XXXV de la Conferencia de Bogotá".

Resolución que para César Sepúlveda, acogió la tesis mexicana cuya proyecto establecía:

- I. "Queda definitivamente proscrita la práctica del reconocimiento expreso de gobiernos en las relaciones interamericanas.
- II. "La continuidad de las relaciones políticas oficiales entre los gobiernos americanos es independiente de la política interna de cada uno de ellos".
- III. "En ningún caso será lícito ejercer el derecho de mantener, suspender o reanudar relaciones diplomáticas con otro Estado, o con otro gobierno con el fin de obtener ventajas de cualquier

carácter; quedando por consecuencia proscrito el uso de dicho derecho como instrumento de la política internacional de los Estados.¹²⁶

Lo anterior, indiscutiblemente nos permite desprender en el contenido de dichos acuerdos, se encuentra la notoria influencia de la Doctrina Estrada, como podemos observar en el contenido del punto tercero de la Resolución XXXV, que adoptó dicha conferencia.

La Novena Conferencia en su programa y reglamento que fueron cuidadosamente preparados por el Consejo Directivo de la Unión Panamericana quedó dividido en seis Comités de Trabajo donde quedaron representados todos los países integrantes.

No nos toca señalar el desarrollo de todos estos Comités, solamente nos interesa señalar que el Sexto Comité, que fue el que manejó los problemas jurídicos y políticos del sistema Interamericano, tocó puntos como el relativo al problema de las Colonias Europeas en el Continente Americano, el de la idea, defensa y conservación de la democracia, así como una declaración sobre los derechos y obligaciones del hombre; pero fundamentalmente se abocó al problema de reconocimiento de gobiernos.

¹²⁶ SEPULVEDA, César. La Teoría y la Práctica...op. cit. Pág. 99.

Finalmente de esta Conferencia, han de surgir cinco tratados y entre ellos el más importante, el de la Carta de Organización de los Estados Americanos (OEA) que más adelante, aquel principio de no intervención que se había establecido en la Séptima Conferencia ha de ser canjeado y reconciliado con el Sistema de Seguridad Colectiva.

Aquí se tomarán las determinaciones para el hemisferio más importante; ya que en esta Conferencia existirá con la creación de la O.E.A., el entusiasmo por tratar de integrarse todos los pueblos americanos, como señala acertadamente César Sepúlveda, "algunos de los instrumentos que produjo la Novena Conferencia, son sencillamente formidables desde el punto de vista formal".¹²⁷

¹²⁷ SEPULVEDA, César. Derecho Internacional...op. cit. Pág. 350.

CAPITULO CUARTO

CONFUSION Y PRECISION DE LA DOCTRINA ESTRADA

SUMARIO:

- XIV.- UNA CONFUSION:
COMO FORMA DE RECONOCIMIENTO TACTICO DE
GOBIERNOS.
- XV.- OTRA CONFUSION:
CONTINUIDAD DE RELACIONES ESTATALES, NO
GUBERNAMENTALES.
- XVI.- SU PRECISION:
COMUNICADO DEL GOBIERNO MEXICANO DEL 13 DE
MAYO DE 1964.
- XVII.- ¿ABANDONO O MODIFICACION?:
LA TESIS DE LA CONTINUIDAD.
- XVIII.- HACIA UNA NUEVA REVISION DE LA MISMA:
SUS LIMITACIONES.
A) APARENTES CONTRADICCIONES.
B) APRECIACION CRITICA.

XIV.- UNA CONFUSION:**COMO FORMA DE RECONOCIMIENTO TACTICO DE GOBIERNOS.**

Hasta ahora hemos venido analizando el contenido de las distintas apreciaciones o conceptos que se han dado acerca del reconocimiento de los gobiernos, así como expresado algunos de los antecedentes principales de un carácter histórico, que sirvieron como puntos esenciales para que México, adoptara una fórmula que más adelante constituye la base de su política exterior, y que llegó a trascender en el propio Sistema Interamericano. Esto indudablemente se encuentra establecido en los lineamientos y enunciados de la Doctrina Estrada, que en el devenir de los años se ha constituido en la base política exterior Mexicana: La no Intervención de los asuntos internos de los Estados.

La parte medular de la Doctrina Estrada, puesto que de la interpretación que de ella se han hecho y de los alcances de sus lineamientos, han creado confusiones y por tanto diversidad de criterios entre los tratadistas y aún más entre los representantes de los Estados, principalmente entre la comunidad interamericana.

Dicha parte medular o aspecto esencial de la Doctrina enunciada por Don Genaro Estrada, nos señala que fue:

"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 reconocimiento porque considera que esta es una práctica denigrante que sobre herir la soberanía de otras naciones, coloca a estas 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 regimenes extranjeros. En consecuencia, el gobierno de México se limita a mantener o retirar, cuando lo crea procedente, a sus agentes diplomáticos que las naciones respectivas tengan acreditados en México, sin calificar ni precipitadamente, ni a posterior, el derecho que tengan las naciones extranjeras, para aceptar, mantener 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, continuara usando las mismas que hasta ahora, aceptadas por el Derecho Internacional y el Derecho Diplomático.¹²⁸

¹²⁸ Ultimo párrafo del Comunicado que el gobierno Mexicano dio a conocer a la Prensa, 27 septiembre 1930. "Doctrina Estrada".

Indudablemente que el enunciado de dicho cuerpo doctrinal ha venido a constituir una serie de interpretaciones a veces un tanto equívocas, en otras distorsionadas; pero lo cierto es que ha sido una forma que ha permitido que México, pueda sostener su imagen respecto a los demás Estados miembros de la comunidad internacional, cuando se presente el grave problema para el reconocimiento de un gobierno.

Autores tan distinguidos que han llegado a confundirse en la interpretación de la Doctrina Estrada, como por ejemplo Oppenheim, que nos ha llegado a hablar de que la "Doctrina Estrada enunciada en 1930, por el ministro de relaciones exteriores, afirmando la obligación de continuar las relaciones diplomáticas, en la medida de lo posible, sin tener en cuenta los cambios revolucionarios".¹²⁹

Sin duda que esta interpretación de la Doctrina Estrada, ha resultado un tanto errónea, ya que de acuerdo con Seara Vázquez, "nos habla de obligación de continuar, cualesquiera que sean las condiciones, las relaciones diplomáticas (la cual le hubiera efectivamente dado un contenido propio original), sino que conserva la

¹²⁹ Citado por Seara Vázquez Modesto. La Política Exterior...op. Pág. 63.

discrecionalidad del Gobierno Mexicano, que puede mantenerlas, romperlas o degradarlas".¹³⁰

Finalmente hay otros tratadistas que sostienen que la interpretación correcta de la Doctrina Estrada ha resultado una forma tácita de reconocimiento y le dan a esta un carácter meramente político, basándose en la facultad de discrecionalidad (al mantener o retirar agentes diplomáticos), contenida en la misma y cuyos efectos se reducen simplemente al establecimiento de relaciones diplomáticas.

Lo anterior agudiza la confusión, ya que de acuerdo con dicha interpretación, el reconocimiento tácito o implícito está condicionado a que existen actos positivos de carácter oficial, que vendrían a implicar para poder aplicar la admisión del hecho, es decir la existencia de un nuevo, gobierno y de que éste dirige al Estado, y por supuesto lo represente dentro de la comunidad internacional, como el establecimiento, conservación, degradación o rompimiento de relaciones diplomáticas o también como el de tener la capacidad para poder celebrar acuerdos internacionales. En este sentido hubo también un autor mexicano, que manifestó; "Tras la actitud expectante que se coloca nuestra cancillería con relación a los gobiernos de facto, para nosotros no deja de haber un

¹³⁰ Ibidem.

reconocimiento táctico, ya que la esencia de esta forma o sistema radica en el hecho de que el Estado reconociente ejerce actos que implican en sí el deseo de entrar en relaciones diplomáticas con el estado reconocido.

Así al mantener o retirar México a los agentes diplomáticos que tenía en un Estado, o seguir aceptando a los similares de éste, acreditados ante nuestro gobierno, lo que se hace es ejercitar esta clase de actos, los revelan en forma franca el deseo de interrumpir o no las relaciones diplomáticas entre ambos países... Esta consideración lleva a preguntarse si por el hecho de que ya no se designe al acto de reconocimiento con el nombre acostumbrado deje de existir éste, ya que como hemos visto, no puede desconocerse que México, no ha dejado, dentro de la doctrina Estrada de practicar un reconocimiento del nuevo gobierno, aunque sea reconocido táctico, pero reconocimiento al fin".¹³¹

Por su parte los señores Henry R. Hall y Raymond H. Hall, miembros prominentes del Foro de los Estados Unidos y reputados especialistas en asuntos internacionales, llegaron a expresar que una "vez que un gobierno de facto se establece debe ser reconocido... El hecho de retirar o dejar representantes diplomáticos en un país cuyo gobierno

¹³¹ GOMEZ TAGLE, Gustavo. Los Sistemas de Reconocimiento y la Doctrina Estrada. La opinión universal...op. cit. Págs. 211-214.

haya sido cambiado o substituido por medios democráticos o revolucionarios implica tácticamente el reconocimiento o no reconocimiento de ese gobierno porque al retirar o dejar a los agentes diplomáticos, se establece el hecho legal y práctico, ya sea de la continuación de las relaciones diplomáticas o de su suspensión".¹³²

Indudablemente que las anteriores interpretaciones acerca del contenido de la Doctrina Estrada, vienen a significar una posición política por parte de países poderosos, fundamentalmente de los Estados Unidos de América en el sentido de querer considerar que se da el reconocimiento automático con el solo hecho de seguir manteniendo relaciones diplomáticas, lo cual en ningún momento señala la Doctrina Estrada; por el hecho de que respectivamente pueda seguir manteniendo o romper relaciones con el gobierno de un Estado, sin que ello implicara reconocimiento o desconocimiento; por tanto vienen siendo consideraciones erróneas o interpretaciones un tanto confusas acerca de la realidad política social que se representa en un Estado.

¹³² La Doctrina Estrada ante la opinión Internacional... op. cit. Pág. 103.

XV.- OTRA CONFUSION:

CONTINUIDAD DE RELACIONES ESTATALES, NO GUBERNAMENTALES.

También hay quienes han considerado que los cambios de gobierno se observan en un país, no afectan la personalidad internacional, la que continúa idéntica. Tesis generalmente aceptada y que sostiene que el reconocimiento de Estados y el reconocimiento de gobiernos, son cuestiones perfectamente separadas. Resulta lógico pues, admitir que el principal contenido en las consideraciones anteriores, constituya el fundamento en la apreciación crítica que sobre la Doctrina Estrada emitieron algunos autores, y que en virtud de sus opiniones, los agrupamos, junto con quienes consideran que la Doctrina Estrada significa la continuidad de relaciones con un Estado, no con su gobierno.

Así tenemos las opiniones de Don Juan José Soler y de Don Rodolfo Nervo, que están contenidas en la obra *La Opinión Universal Sobre la Doctrina Estrada*.¹³³

Don Juan Soler comenta: "Pues bien, la novedad de la doctrina mexicana, consiste en que no cree necesaria una declaración de reconocimiento táctico, si se toma este

¹³³ Op. cit. Págs. 108 y sigs.

último en el concepto de una presunta legitimación de facto producido.

...Tampoco creo necesaria la petición de reconocimiento... Es excusado pedir lo que no debe ser otorgado.

"...No se ha menester de un gran esfuerzo para constatar que el primer fundamento jurídico de la nueva doctrina es la continuidad de la personalidad internacional".

Otro principio básico de la nueva tesis, es la igualdad jurídica de los Estados, produciendo un trastorno institucional en la vida de un Estado, lo que la nueva tesis busca, es abrir frente a los acontecimientos, una actitud expectante sin trazar a priori, una línea de demarcación entre el régimen pasado y el régimen presente... Así continúa:

"Los efectos de la doctrina: Robustece el principio de no intervención, que es a su vez un corolario de la "igualdad Jurídica" de los Estados.

...Hace innecesaria la distinción de los tratadistas, entre reconocimiento de un Estado y reconocimiento de un Gobierno.

Evita la cuestión muy discutida, de saber si el reconocimiento de un nuevo gobierno, es una facultad o una obligación.

...Hace innecesaria toda distinción entre reconocimiento expreso y reconocimiento táctico, verbal y escrito, unilateral o bilateral, simples y condicionados, reconocimientos de jure y reconocimientos de facto.

...Facilita la incorporación de los Estados a los organismos de paz y cooperación internacional.

Por su parte Don Rodolfo Nervo opina:¹³⁴ "...debo poner de manifiesto la diferencia intrínseca que existe entre la fórmula de la Doctrina Estrada y el reconocimiento táctico. Este último si bien suprime el acto político declarativo del reconocimiento conserva su índole calificativa, de sanción o posterior de una política, a la que no deja de atribuir el carácter de res judicata. Este menoscabo de cosa juzgada, incompatible con la dignidad de un gobierno, es lo que la Doctrina evita a los mismos, ya que no califica, no estatuye acerca de su validez jurídica o política, sino que se limita a aceptar o repudiar los hechos consumados, con el mantenimiento del status político diplomático previo o con su revocación".

En cuanto a Luis de Zulueta, con notoria claridad manifiesta "...Esta es la Doctrina Estrada, solución sencilla, suprime de golpe toda la casuística arcaica de los reconocimientos oficiales.

¹³⁴ Ibidem. Pág. 134.

"De tal suerte, los Embajadores y Plenipotenciarios no son ya como el viejo estilo, representantes acreditados de un gobierno, o cerca de régimen determinado, sino Representantes en una nación, y no tienen porque enjuiciar los cambios de régimen o de gobierno que en esa nación puedan acacer.

"Don Genaro Estrada se sitúan en el polo opuesto al de Metternich. (negativa de reconocimiento)...¹³⁵

Para César Sepúlveda, los autores que consideran a la fórmula Estrada una significación consistente en la continuidad de relaciones con un Estado, no con su gobierno, "con lo cual vuelve teóricamente superfluo al reconocimiento, conduciendo asimismo la gran confusión" y agrega. "Así lo interpretó la Delegación del Ecuador en la Conferencia sobre Problemas de la Guerra y la Paz, en Chapultepec en 1945".¹³⁶

En este sentido Gustavo Gómez Tagle opina: "...Y de esta subsistencia del Estado, ha llegado a nacer el principio de la continuidad de la personalidad internacional del mismo; el cual consiste en el hecho de que el Estado existe como entidad política, soberana e independiente sobreviviendo su personalidad a todos los cambios internos que sufra la organización del Estado

¹³⁵ Naciones y Gobiernos. La Doctrina Estrada.

¹³⁶ La Teoría y La Práctica...op. cit. Pág. 77.

mismo; dando esto lugar a no aceptar que por el cambio de la ley fundamental de un Estado o de su gobierno pueda sostenerse que su personalidad internacional se altere... "Más adelante el propio autor agrega "...A todas las razones aducidas en favor de la tesis mexicana puede agregarse otra fundamental; Los Ministros Extranjeros se hallan acreditados ante la Nación y no ante un Gobierno. Un país cultiva relaciones diplomáticas con los demás países amigos y no simplemente con sus gobiernos y menos con determinado Presidente de la República o Rey de una Monarquía.

Por eso el derrocamiento de un mandatario nada significa desde el punto de las relaciones diplomáticas que existan con ese pueblo y que deben seguir existiendo mientras no se presenten causas de carácter internacional que obliguen a suspenderlas..."

"...La Práctica pues, del reconocimiento protocolario de los gobiernos se basa en una confusión entre la verdadera entidad soberana de un Estado, que es la Nación, y su órgano representativo, que es el Gobierno; más todavía en la confusión de la soberanía nacional con los hombres que desempeñan transitoriamente el Gobierno..."

"Si las relaciones diplomáticas son entre los pueblos considerados como naciones soberanas, el cambio de los hombres que en una de estas naciones ejercían el Gobierno,

nada significa si puede ser motivo para suspenderlas, pues por igual causa se podría proteger en la misma forma en caso de muerte de un mandatario, porque se produce el remplazo personal en las funciones del Gobierno.¹³⁷

Como podemos apreciar, según se desprende conforme a nuestro muy personal criterio, y conforme a la interpretación que de la Doctrina Estrada se ha hecho por parte de los grandes tratadistas, a veces de la impresión que sus interpretaciones confunden más en lugar de aclarar el contenido de la misma doctrina. No podría ser menos, ya que por propia naturaleza esta doctrina ha sido tan duramente criticada y tan difícilmente precusada, y en ese sentido tan distintas interpretaciones, algunas de buena otras de mala fe, el Gobierno de México, se ha visto precisado a darle la interpretación que considera es la esencialmente y por su propia naturaleza le corresponde a este cuerpo doctrinario.

Aspecto que en las siguientes líneas mencionaremos.

¹³⁷ GOMEZ TAGLE, Gustavo. La Opinión Universal...op. cit. Págs. 190 sigs.

XVI.- SU PRECISION:

**COMUNICADO DEL GOBIERNO MEXICANO DEL 13 DE MAYO
1964.**

La Secretaría de Relaciones Exteriores de México, en Boletín de prensa de 13 de mayo de 1964, precisó el alcance de la Doctrina Estrada, en los siguientes términos.

"La Secretaría de Relaciones Exteriores, en vista que ha estado recibiendo últimamente preguntas sobre la posición de México en los casos de cambio de gobierno considera conveniente recordar que dicha posición, desde hace más de treinta años se inspira en la Doctrina Estrada" que debe su nombre al entonces Secretario de Relaciones Exteriores de México, Don Genaro Estrada, que dio origen a la misma el 27 de septiembre de 1930.

En lo que atañe al significado y alcance que el gobierno de México ha dado en la práctica a la referida doctrina, la Secretaría de Relaciones Exteriores, considera que continúan teniendo todo su valor las declaraciones formuladas por ella misma el 1° de diciembre de 1944, al puntualizar entre otras cosas, que los principios fundamentales en que se basa la Doctrina Estrada, son los siguientes:

1. "México no se pronuncia en el sentido de otorgar reconocimientos".
2. "El Gobierno de México se limita a mantener o retirar cuando lo crea procedente a sus Agentes Diplomáticos".

La Secretaría agregó en la misma ocasión lo que sigue:

"No creemos que se pueda sostener seriamente que la idea implícita en la Doctrina Estrada es que, en los casos de cambio de gobierno, el nuestro debe mantener o retirar a sus Agentes Diplomáticos inmediatamente después que se produzca el cambio".

"Desde luego la Doctrina indica que esto se realizará "cuando lo crea procedente" el gobierno de México. Es decir que, cosa perfectamente lógica, el gobierno de nuestro país se reserva el derecho de examinar con detenimiento el caso para no proceder a la ligera si la Doctrina Estrada juzga con razón, como denigrante la práctica del reconocimiento y se pronuncia en contra de ella por considerar que no corresponde al gobierno de México, calificar los asuntos interiores de otro país, esto de ninguna manera puede significar que se prive a aquel del derecho de juzgar si las trayectorias de la política internacional de determinado gobierno son favorables o desfavorables a los intereses de México.

"De ahí que la cuestión de determinar en que momento es procedente el mantenimiento o retiro de un agente diplomático sea bastante delicada, pues si el retiro se

hace con festinación, podría crearse una situación que comprometa seriamente las relaciones futuras de México, con el país de que se trate. Convenía, en consecuencia, sortear ese escollo, fijando como elemento que decidas respecto al mantenimiento o suspensión de las relaciones diplomáticas del gobierno de México, con otro gobierno. Uno distinto de la simple presencia física de nuestros agentes diplomáticos en el país en cuestión. A tal fin ha estado encaminada la práctica de la Secretaría de Relaciones Exteriores, establecida dentro de los últimos cuatro años, de que la presencia física de nuestros agentes diplomáticos, no pueda interpretarse por si sola como mantenimiento de relaciones, sino que es necesario que a ellas se agregue un acto oficial de nuestro representante; el acuse de recibo de la nota en que se le haya comunicado la constitución del nuevo gobierno. Tal acto como es evidente, no significa reconocimiento, sino simplemente continuación de las relaciones diplomáticas".¹³⁸

¹³⁸ Fuente: Secretaría de Relaciones Exteriores. Boletín de prensa del 13 de mayo 1964.

XVII.- ¿ABANDONO O MODIFICACION?:**LA TESIS DE LA CONTINUIDAD.**

Según César Sepúlveda, el Gobierno de México, en repetidas ocasiones, ha abandonado en política exterior la aplicación de los principios en la Doctrina Estrada; y con objeto de confirmar lo anterior proporciona los siguientes casos concretos:

"En el caso de España, México rehusó reconocer al Gobierno de facto de Francisco Franco, y reconoció de manera expresa al Gobierno de la República en el exilio, en agosto de 1945.

"Más adelante señala: "El 24 de diciembre de 1943, se aprobó la Resolución XXII por el Comité de Emergencia para la Defensa Política del Hemisferio, de Montevideo, recomendando no proceder al reconocimiento de un gobierno nuevo constituido por la fuerza, si antes no se examinan las circunstancias bajo las cuales llegó el poder, para prevenir cualquier influencia totalitaria, y México coincidió con el espíritu de la recomendación mencionada y se manifestó por participar en consultas e intercambios de opinión cada vez que hubiese cambios violentos de gobiernos en cualquier república del Continente, lo cual

constituye derogación auténtica de la tesis de Estrada".¹³⁹

En Argentina en 1945, México, concedió el reconocimiento una vez que fue conocido el criterio de otros países; en Venezuela, también recurrió al procedimiento de consulta en ese mismo año; en Nicaragua en 1947, en relación con el problema de los asilados en la Embajada Mexicana, México se abstuvo de reconocer al nuevo gobierno, "o sea que se estaba empleando el no reconocimiento como arma, que es lo que Estrada condenaba precisamente".¹⁴⁰

Por su parte Seara Vázquez, al respecto nos dice; "Una aplicación interesante y curiosa de la Doctrina Estrada se da al explicar la actitud de México respecto a los cambios de gobierno en República Dominicana (1965), Ecuador y Argentina (1966), ya que, al mismo tiempo que se afirma que el gobierno de México de acuerdo con la política internacional seguida desde 1930 y que se conoce con el nombre de Doctrina Estrada, acordó que nuestros Representantes Diplomáticos permanecieran en sus países en el ejercicio normal de sus funciones, sin que ello significara reconocimiento de los nuevos regímenes, que es práctica ajena a México, adoptando con ello, la posición

¹³⁹ SEPULVEDA, César. La Teoría y la Práctica...op. cit. Págs. 77-78.

¹⁴⁰ Ibidem. Pág. 78.

neutral que se le quiere dar a la Doctrina citada, se añade un comentario sobre la naturaleza de los nuevos regímenes que significa juicio de valor sobre la legitimidad de los mismos; "esta política no contradice nuestra convicción de que la paz, la estabilidad y el progreso no vendrán en definitiva sino a través del ejercicio auténtico de la democracia...Nos lamentamos por eso cuando un país hermano se separa del camino de la democracia...La democracia, como la justicia, como la reforma social, para ser auténtica, ha de apoyarse en la decisión espontánea de los pueblos...Tal es lo que pensamos, aunque respetamos como es lógico, las opiniones diferentes a la nuestra".¹⁴¹

En virtud de que una vez se dieron distintos criterios de interpretación al contenido de la Doctrina estrada, el gobierno mexicano presidió en ese entonces por el hoy extinto ex-Presidente de México Gustavo Díaz Ordaz, y a través de su Secretario de Relaciones Exteriores, Antonio Carrillo Flores, en un discurso que este último pronunció el 15 de abril de 1969, y con motivo de un simposium sobre las relaciones entre México y Estados Unidos de América, anunció lo que más tarde se conocería como la Tesis de la Continuidad o como algunos autores manifiestan la Tesis o

¹⁴¹ SEARA VAZQUEZ, Modesto. La Política Exterior...op. cit. Pág. 123.

Doctrina Díaz Ordaz. El contenido esencial de dicho discurso fue el siguiente:

"...Quisiera ahora decir unas palabras muy breves acerca de nuestra política hacia la América Latina, ya que suele trascender nuestras relaciones con los Estados Unidos. Se funda, esencialmente, en un postulado muy sencillo, que formuló en 1930 un ilustre antecesor mío, el Secretario de Relaciones Exteriores Don Genaro Estrada; Que no tenemos derecho de juzgar sino los gobiernos que existen en otros países de nuestro subcontinente son buenos o malos democráticos o no, progresistas o conservadores. De ese antiguo postulado el Presidente Díaz Ordaz derivó una conclusión novedosa en nuestra política exterior: La que no debe faltar un puente de comunicación entre las naciones de la América Latina y que con ese propósito México, no desea que haya solución de continuidad en sus relaciones con los demás países latinoamericanos, cualquiera que sea el carácter o la orientación de sus gobiernos. Ello sin perjuicio de sostener, con toda energía de llegar a ser necesaria, que, así como nosotros no intervenimos en los asuntos de ningún otro Estado, no aceptamos ni toleramos intervención ajena a nuestros asuntos".¹⁴²

Al respecto Modesto Seara Vázquez, estima que la Tesis de la Continuidad, no constituye un abandono a la Doctrina Estrada, sino más bien consiste en una modificación de la misma, ya que México, sigue absteniéndose de hablar de reconocimiento o no reconocimiento de los gobiernos de que se trate; pero es una modificación en el sentido de que México ya pone de manifiesto su deseo de continuar las

¹⁴² Memorias de la Secretaría de Relaciones Exteriores 1969...Pág. 221.

relaciones independientes del "carácter de orientación".¹⁴³

La justificación de los principios que inspiraron a la tesis de la continuidad en relaciones diplomáticas podríamos concretarlas. "En aquellas que satisfacen la necesidad de buscar la cooperación entre nuestras amistades internacionales, con el objeto de acelerar el progreso económico, como social y cultural de México, sobre bases mutuamente ventajosas y cooperar nosotros mismos, en medida de nuestras posibilidades prácticas, al desarrollo de todos los países que pudieran requerir nuestra ayuda. Asimismo, el hecho de poder contribuir sin límite al logro de toda buena causa que favorezca al mantenimiento de la paz y seguridad internacional".

Lo arriba expresado se confirma, en cuanto al apoyo de la Tesis de la Continuidad, con la entrada en vigor en ese entonces, de la Nueva Ley Orgánica del Servicio Exterior, que en su artículo primero señala: "El servicio exterior del gobierno de los Estados Unidos Mexicanos es la organización permanente destinada a salvaguardar los intereses nacionales en el extranjero con los que mantienen relaciones, así como ante los organismos y reuniones internacionales".¹⁴⁴

¹⁴³ SEARA VAZQUEZ, Modesto. Derecho Internacional...op. cit. Pág. 87.

¹⁴⁴ Ley promulgada por Lic. Gustavo Díaz Ordaz. 23 de diciembre de 1966.

En consecuencia las más importantes funciones de las representaciones diplomáticas consisten en: Negociar, llevando a cabo las comunicaciones de su gobierno ante el cual está acreditado y viceversa; observar e informar a su Estado todo cuando pueda significar los intereses en materia política, social o económica; proteger los intereses nacionales en el extranjero.

El problema resiste particular importancia, cuando en un país determinado se ha roto el orden constitucional, y se establece en el poder un gobierno de facto; ya que lo anterior implica una cuestión delicada sobre si se reconoce o no dicho gobierno, ya que al respecto la Doctrina Estrada, claramente señala que incurrir en un acto de esta naturaleza es atentatorio a la soberanía de cada Estado, "...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...", más adelante establece el procedimiento a seguir:... "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..."¹⁴⁵

Como antecedente y en apoyo a la tesis de la continuidad de las relaciones diplomáticas, encontramos la opinión de Luis C. Sepúlveda quien sostenía: "...Nada más lógico, más sensato y sobre todo más respetuoso de los principios del derecho internacional, que esta actitud de México, con respecto a este espinoso problema de los reconocimientos.

Si toda la civilización occidental ya ha aceptado como inviolable el derecho de toda la rebelión, es absurdo que ese derecho se ponga en entredicho con la automática ruptura de relaciones".¹⁴⁶

También como antecedente para elaborar la tesis de la continuidad, ésta tuvo como apoyo la Conferencia Interamericana para los Problemas de la Guerra y la Paz, efectuada en Chapultepec, México en 1945. En el proyecto de Resolución sobre Abolición de Reconocimiento de Gobierno de facto, en éste se observa, que en relación con el problema de relaciones diplomáticas, se establece; "...los Gobiernos representados en esta Conferencia Internacional han resultado concertar la siguiente Convención: "...El establecimiento de un gobierno de facto

¹⁴⁵ Último Párrafo Comunicado que el Gobierno Mexicano dio a conocer a la prensa el 27 de septiembre de 1930. Doctrina Estrada.

¹⁴⁶ La Opinión Universal...op. cit. Pág. 70.

en cualquiera de ellos no afectaría a la normalidad, ni a la continuidad de las relaciones diplomáticas preexistentes entre el Estado en que hubiere ocurrido el cambio de régimen y los otros Estados..."

Posteriormente, y con motivo de la IX Conferencia Interamericana celebrada en Bogotá en 1948, la Delegación Mexicana sostuvo los términos de la Doctrina Estrada y aún perfeccionó su sentido: Y en consecuencia bajo la Resolución XXXV, se acuerda:

"Es deseable la continuidad de las relaciones diplomáticas entre los Estados Unidos Americanos".

Finalmente tenemos por su parte a César Sepúlveda, señala y en apoyo a la tesis de la continuidad, que ésta ha tenido plena vigencia tomando en cuenta que el gobierno mexicano siguió aplicando la misma después de la terminación del régimen del ex-Presidente Díaz Ordaz, que fue de donde surgió la tesis de la continuidad, como forma expresa de política exterior, en cuanto al reconocimiento de gobiernos surgida del seno de dicho período presidencial; y en apoyo de esas ideas, se confirmó más tarde con motivo del golpe de la Junta Militar Chilena, en septiembre de 1973, y que derrocó al gobierno de Salvador Allende. México, aunque degradó a su representación, siguió sosteniendo relaciones, con dicho gobierno, no obstante que la postura de dicho régimen se encontraba

opuesta a los postulados de la política exterior de México, por eso nuestro autor afirma que: "El sedimento queda después de cuatro décadas de aplicación, es la formula de la continuidad de relaciones, y respectivamente de los cambios súbitos de gobierno que puedan ocurrir, y que es la versión mejor de la Doctrina. Debe encontrarse ahí la significación auténtica de la tesis del Canciller Estrada".¹⁴⁷

**XVIII.- HACIA UNA NUEVA REVISION DE LA MISMA.
SUS LIMITACIONES.**

Al principio del presente capítulo, apuntábamos la importancia que contiene la parte final de la Doctrina Estrada, generalmente considerada como la parte de la misma, en virtud de que ahí se encuentran sus principios fundamentales, los que enunciamos de la siguiente manera:

- 1)... "México no se pronuncia en el sentido de otorgar reconocimientos..."
- 2)... "En consecuencia, el gobierno de México se limita a mantener o retirar a sus agentes diplomáticos, cuando lo crea procedente, ya continuar aceptando cuando lo considere a los similares agentes diplomáticos, que las respectivas naciones tengan acreditados en México.

¹⁴⁷ SEPULVEDA, César. La Teoría y la Práctica ..op. cit. Pág. 79.

Al respecto la opinión de Seara Vázquez en el sentido de que: "...Sería incluso conveniente para su política exterior (de México) no se abandono, sino su revisión, para darle un auténtico significado, evitando mediante el reconocimiento automático, la discrecionalidad, en ejercicio, siempre, de modo implícito, va envuelto un juicio de valor".¹⁴⁸

Se reconoce sin embargo, que en virtud del principio de discrecionalidad, México cumple con una función soberana basada en un acto discrecional, sin que ello implique separación de cualquier norma de derecho internacional, ya que "...en el estado actual de la práctica de los Estados considera la discrecionalidad como el elemento fundamental en lo que se refiere el mantenimiento de las relaciones diplomáticas, y la fijación del nivel a que tales relaciones se establecen o mantienen".¹⁴⁹

La Doctrina Estrada, no establece limitación jurídica real al ejercicio de la discrecionalidad por parte del gobierno de México; ya que las decisiones al respecto, las tomará "cuando lo crea procedente".

La Secretaría de Relaciones Exteriores, aclara en parte a este punto, cuando el boletín de prensa del 13 de

¹⁴⁸ SEARA VAZQUEZ, Modesto. Política Exterior...op. cit. Pág. 65.

¹⁴⁹ Ibidem. Pág. 62.

mayo de 1964, nos precisa el alcance de la Doctrina Estrada, en los siguientes términos.

1. México no se pronuncia en el sentido de otorgar reconocimiento.
2. El Gobierno de México se limita a mantener o retirar, cuando lo crea procedente a sus Agentes Diplomáticos...y agrega "no creemos que se pueda sostener seriamente que la idea implícita en la Doctrina Estrada es que, en los casos de cambio de gobierno, el nuestro, de mantener o retirar a sus agentes diplomáticos inmediatamente que se produzca el cambio".¹⁵⁰

El derecho que se reserva el gobierno mexicano y que lo ejerce de manera discrecional, sin limitación jurídica real, ha motivado que tratadistas connotados hayan señalado limitaciones y aún contradicciones contenidas en la Doctrina Estrada.

Así, tenemos que por una parte se acepta, que la Doctrina Estrada habría tenido un contenido propio, efectivo y original si: "...Se le extendiera al reconocimiento de facto, manifestando por ejemplo: Que México mantiene sus relaciones con los pueblos, independientemente de la simpatía o antipatía que pueda surgir por sus respectivos gobiernos".¹⁵¹

¹⁵⁰ Secretaría de Relaciones Exteriores, Boletín Prensa 13 de mayo 1964.

¹⁵¹ SEARA VAZQUEZ, Modesto. La Política Exterior...op. cit. Pág. 63.

... "Qué se hubiera pronunciado por la obligación de continuar las relaciones diplomáticas; pero la Doctrina Estrada no habla de la obligación de continuar, cualquiera que sean las condiciones, las relaciones diplomáticas, sino que conserva la discrecionalidad del gobierno no mexicano que puede mantenerlas, romperlas o degradarlas".¹⁵² Interpretación correcta que se encuentra apoyada por el telegrama del 19 de febrero de 1948, que la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, envió al embajador de México en Buenos Aires, que expresa:

"Tal doctrina no propicia reconocimiento automático como se cree generalmente sino que en lo fundamental consiste en síntesis principio no intervención en asuntos internos..."¹⁵³ La Doctrina Estrada, ... "confunde el reconocimiento con uno de sus efectos más notables: El mantenimiento o la reanudación de las relaciones diplomáticas".¹⁵⁴ ... "el establecimiento de relaciones diplomáticas no es el efecto más destacado del reconocimiento, aunque si el más aparente..."¹⁵⁵ ... "este es uno de los defectos de la Doctrina Estrada..."¹⁵⁶

Una vez más podemos deducir que la aplicación de la Doctrina Estrada, respecto al reconocimiento de gobiernos

¹⁵² Ibidem.

¹⁵³ Citado por César Sepúlveda. La Teoría y la Práctica... op. cit. Pág. 79.

¹⁵⁴ SEPULVEDA, César Derecho Internacional. op. cit. Pág. 266.

¹⁵⁵ SEPULVEDA, César. La Teoría y la Práctica... op. cit. Pág. 20.

¹⁵⁶ Ibidem. Pág. 20 nota número 25.

tiene efecto más profundo que el simple mantenimiento, ruptura o reanudación de relaciones diplomáticas; ya que por su propia naturaleza el reconocimiento de gobiernos, dentro de la práctica internacional, tiene como teoría una naturaleza política lógicamente que eso no permite que exista uniformidad por aparte de la interpretación que puedan darle los gobiernos de cada estado, y en este sentido nuestra doctrina juega un papel importante en la determinación de su carácter jurídico.

A) APARENTES CONTRADICCIONES.

Ya sabemos que la Doctrina Estrada, establece que México no acepta la práctica del reconocimiento de gobiernos, en cuanto que signifique la emisión de un juicio de valor sobre la legalidad o ilegalidad de un gobierno. Sin embargo la Doctrina Estrada aparece contradictoria consigo misma, "pues por una parte reclama la abstención de reconocer, sobre la base de que constituye una injuriosa y denigrante práctica, pero por la otra reafirma el reconocimiento implícito con toda su cauda de indeseables efectos..." en su tesis incurre en los mismos defectos pues el retiro de agentes diplomáticos equivalentes al reconocimiento del régimen".¹⁵⁷

¹⁵⁷ SEPULVEDA, César. La Teoría y la Práctica...op. cit. Pág. 78.

Se sigue manteniendo aunque en modo implícito, un juicio de valor sobre la legalidad de otros gobiernos, ya que sigue aceptando del reconocimiento su principal efecto: El derecho para el gobierno que le otorga o no, el mantenimiento o retira de sus agentes diplomáticos y a continuar aceptando, o no, a los agentes diplomáticos extranjeros.

..."En efecto, la renuncia a emitir un juicio de valor en el acto de reconocimiento es sólo de carácter formal en la Doctrina estrada..."

Tal discrecionalidad quedaría totalmente eliminada y la doctrina del reconocimiento efectivamente destruida, si se defendiera la permanencia de las relaciones diplomáticas, sin calificación de facto o de jure, y sin que la posibilidad de mantener o retirar agentes permitiera dar a ese acto político una interpretación, que hoy si es posible, y que vacía de contenido práctico a la Doctrina".¹⁵⁸

Por otra parte se ha criticado a la Doctrina Estrada en el sentido de que México mantiene una postura legalista al respetar y aplicar normas de derecho internacional implicando con ello una cierta contradicción ya que incurre en serias faltas en el desarrollo de su política

¹⁵⁸ SEARA VAZQUEZ, Modesto. La Teoría y la Práctica...op. cit. Pág. 64.

exterior, pues ante todo las consideraciones de orden político deberían prevalecer.

Esta crítica que califica de legalista la postura de México, al considerarla de absurda e incoherente, ha sido vertida por tratadistas norteamericanos; crítica que incurre en el error de identificar los objetivos políticos de los Estados Unidos a los que persigue México. En consecuencia, la postura de México en su política exterior, no es de carácter legalista, sino realista, de acuerdo con las experiencias históricas por las que ha atravesado la nación mexicana desde su creación.¹⁵⁹

Lo que ha venido a vertir que:... "La posición de México, es justamente la contraria, no trata de subordinar los intereses políticos al derecho internacional, manteniendo una política legalista, pero irreal sino lo que hace es utilizar al derecho internacional como instrumento para mantener una política de independencia...más que imponer el respeto de una forma jurídica (o a su interpretación), lo que le interesa es afirmar su propia independencia... desde este punto de vista la actuación de México, deja de ser legalista y es realista".¹⁶⁰

¹⁵⁹ Capítulo II de este trabajo, pretende exponer dichas experiencias comprendidas en el periodo revolucionario de 1910-1923.

¹⁶⁰ SEARA VAZQUEZ, Modesto. La Política Exterior...op. cit. Pág. 64.

B) APRECIACION CRITICA.

La política exterior de México, en lo que concierne al llamado reconocimiento de gobiernos, siempre se ha distinguido por la delicadeza con que ha obrado con referencia a los demás pueblos de la comunidad internacional, fundamentalmente Latinoamérica. Esto lleva implícito raíces históricas que han permitido a nuestro país fundamentar esa política exterior en los principios de no intervención y autodeterminación de todos los pueblos.

Los orígenes de la Doctrina Estrada, tiene sus raíces en esencia más profunda; en la historia nacional; y como consecuencia de esa historia patria, que desafortunadamente ha estado plagada de hechos dolorosos en muchas etapas de nuestro devenir, lo que ha permitido que México adopte una actitud en razón de esa misma historia nacional, que desde nuestra independencia es la historia de una serie de agresiones, intervenciones y despojos territoriales.

Por otro lado, también encontramos, que la Doctrina Estrada, vino a constituir una reacción a otras doctrinas, que hemos mencionado en el desarrollo de este trabajo, y que de un modo y otro marcaban una tendencia o una condición para poder reconocer un gobierno que se eleva al

poder independiente de las causas que influyeron para que determinado gobierno, detente el poder en algún país miembro de la comunidad internacional, en el intento que México ha realizado para aportar la práctica internacional, un sistema de política exterior propio e independiente. La Doctrina Estrada no acepta la práctica de reconocimiento de gobierno, en cuanto que, signifique un juicio sobre la legalidad o ilegalidad de un gobierno extranjero; ya que considera que eso significa una práctica denigrante, que amen de herir la soberanía de otros estados, es atentatorio a los principios que determinan la política exterior de México: La no intervención y la autodeterminación.

Pero independientemente de los detractores que la misma ha tenido, indudablemente ha influido la propia Doctrina de manera muy notoria en el sistema interamericano, tal y como ya lo hemos señalado en páginas anteriores.

Para México, ha venido a significar que con la aplicación de la Doctrina Estrada se sigue realizando su propia dinámica; ya que con ello genera una serie de prácticas que afirma que existe siempre un interés superior, que es el de México, y de esa manera el mantener o retirar agentes diplomáticos, tiene una filosofía más profunda; que como ya hemos apuntado, arranca de nuestras

propias raíces históricas, y que hasta el momento continúan siendo aceptadas tanto por el derecho internacional en general, como el derecho diplomático en particular.

CONCLUSIONES.

- **Primera.-** Podemos decir, que el procedimiento por el cual se ingresa a la comunidad internacional se llama reconocimiento; como forma de conducta donde se da un proceso mediante el cual, una entidad política se convierte en persona y sujeto del derecho internacional.

- **Segunda.-** La anterior concepción es aplicable al nacimiento de los estados que son aceptados por los demás miembros de la comunidad internacional.

- **Tercera.-** Así, dentro de la Doctrina Europea, surgen dos teorías relativas al reconocimiento de los estados: La constitutiva y la declarativa, que según sea el caso puede considerarse respectivamente, que el estado no tiene la calidad de tal hasta que no lo aceptan los demás miembros de la comunidad internacional, o que como un hecho histórico el estado surge automáticamente como tal desde el momento en que reúne los requisitos atribuibles a un estado.

- **Cuarta.-** El problema más debatido en lo que corresponde al reconocimiento de los gobiernos, es que

implica tratar un tema muy complejo y discutido dentro del derecho internacional, y en ese sentido han surgido varias doctrinas o teorías que ya hemos estudiado en el cuerpo de nuestro trabajo y, que como habíamos señalado, algunas han resultado mal intencionadas, otras contradictorias y algunas de mala fe, pero que no resolvían el problema que se presentaba cuando había que reconocer algún nuevo gobierno que se elevaba al poder.

- **Quinta.-** Con la Teoría y la Práctica del Reconocimiento de Gobiernos, sobre todo en la práctica dentro de su devenir histórico, ha puesto a las naciones latinoamericanas en un plano de desigualdad, ya que crea vicios en su política y se ha prestado a maniobras y especulaciones con fines de expansión política o económica por parte de los países poderosos.

- **Sexta.-** De las Doctrinas que hemos señalado en nuestro estudio y que se refieren al reconocimiento del gobierno tales como la Doctrina Wilson, Tobar, etc. siempre consideraron el otorgamiento si se reunían determinados requisitos.

- **Séptima.-** En 1930, México crea una nueva doctrina que aunque por razones metodológicas se incluye dentro del grupo de las teorías acerca del reconocimiento la propia Doctrina Estrada no acepta la aplicación de dicha teoría, en cuanto a que vinieron a significar un juicio de valor sobre la legalidad de regímenes extranjeros.

- **Octava.-** La anterior forma de conducta por parte de México ha sido fruto de las amargas experiencias que ha sufrido en el ámbito internacional, creando de esa forma un medio de autodefensa que le permite afirmar su independencia en el exterior y su soberanía en el interior, robusteciendo así la Doctrina Estrada los principios de no intervención y autodeterminación.

- **Novena.-** En esa forma, es válido aceptar de que la Doctrina Estrada se encuentra incólume ante los embates de otros países, ya que la filosofía de la misma se encuentra en el hecho de que México no se pronuncia en el sentido de otorgar reconocimientos, y si limitándose a seguir manteniendo o retirar a sus agentes diplomáticos, ya que lo anterior viene a confirmar de que solamente existe un interés superior que es México.

- **Décima.-** En virtud de la limpieza de propósitos y la delicadeza de su política exterior, la Doctrina Estrada ha sido invocada en numerosas ocasiones por países de dentro y fuera del hemisferio e inclusive, ha influido para ser incorporada en algunos textos internacionales, lo que confirma su vigencia.

- **Undécima.-** Lo anterior se confirma cuando hoy, en que el hemisferio se encuentra convulsionado, México considera que se atenta contra intereses que lesionan al propio pueblo mexicano, cuando derivado de la política del gobierno de otro estado, sin calificar esos hechos, se limita a romper las relaciones diplomáticas, o para no hacer juicios apriorísticos, puede convenir en seguir teniendo relaciones con el gobierno de un Estado, aún cuando se considere que pudiera afectar intereses de la comunidad mexicana, y que en última instancia, esa conducta sirve como puente de comunicación entre los pueblos. En eso estriba la grandeza de la Doctrina Estrada, enunciada por su autor don Genaro Estrada, en el año de 1930.

BIBLIOGRAFIA.

- Accioly Hildebrando.-** Tratado de Derecho Internacional Público.- Madrid, 1958.
- Akerhurst, Miche.-** Introducción al Derecho Internacional.- Madrid, 1972.
- Arellano García, Carlos Dr.-** Derecho Internacional Público.- Editorial Porrúa, México, 1a. Edición, 1983.
- Antokoletz Daniel, Dr.-** Tratado de Derecho Internacional Público.- Librería y Editorial la Facultad.- Buenos Aires, 1951.
- Arangua Rives Carlos.-** La Intervención, Doctrinas de Monroe, Drago y Tobar.
- Barros Jarpa, Ernesto.-** Derecho Internacional Público.- Editorial Jurídica de Chile, 1959.
- Barcia Téllez, Camilo.-** Estudio de Política Internacional y Derecho de Gentes.- Madrid, 1948.
- Bello Andrés.-** Principio de Derecho Internacional.- Editorial Jurídica Atalaya, Buenos Aires, 1946.
- Briarly J.L.-** Editora Nacional.- México, 1950.
- Cahier, Philippe.-** Derecho diplomático Contemporáneo.- Ediciones Rialp.- Madrid, 1965.
- Castillo Heberto.-** Historia de la Revolución Mexicana.
- Connell Smith Gordon.-** El Sistema Interamericano.
- Díaz Cisneros, César.-** Derecho Internacional Público.- Editorial tipográfica Argentina.- Buenos Aires, 1955.
- Díez de Velasco Vallejo, Manuel.-** Curso de Derecho Internacional Público.- Editorial Técnos, S.A.- Madrid, 1963.
- D'Stefano, Miguel A. Dr.-** Esquemas del Derecho Internacional Público.- Editorial Pueblo y Educación.- La Habana 1977.

- Fenwick Charles G.-** Derecho Internacional.- Editorial Bibliográfica Omeba.- Buenos Aires, 1963.
- Foignet René.-** Derecho Internacional Público.- Nueva Librería de Derecho y Jurisprudencia.- Arthur Rousseau.- París, 1908.
- González de Cossio Francisco.-** Historia de la Tenencia y la Explotación del campo desde la Epoca Precortesiana, hasta las leyes del 6 de enero de 1915.
- Kelsen, Hans.-** Principios de Derecho Internacional Público.- Librería El Ateneo.- Editorial Buenos Aires, 1965.
- Korovin Y.A. y Otros.-** Derecho Internacional Público.- Editorial Grijalvo, S.A.- México, D.F., 1963.
- Link S. Arthur.-** La Política de Estados Unidos en América Latina.
- Liszt Franz Von.-** Derecho Internacional Público.
- Madero Francisco I.-** La Sucesión Presidencial en 1910.
- Miaja de la Muela, Adolfo.-** Introducción al Derecho Internacional Público.- Ediciones Atlas.- 3a. Edición 1966.
- Nussbaum, Arthur.-** Historia de Derecho Internacional.- Editorial.- Revista de Derecho Privado.- Madrid, 1949.
- Oppenheim L.-** Tratado de Derecho Internacional.- Editorial Longmas.- Londres, 8a. Edición, 1967.
- Podestá Costa, L.A.-** Derecho Internacional Público.- Editorial Tipográfica Argentina.- Buenos Aires, 1955.
- Reuter Paul.-** Instituciones Internacionales.- Bosch, Casa Editorial.- Barcelona, 1959.
- Rousseau, Charles.-** Derecho Internacional Público.- Editorial Ariel.- Barcelona, 3a. Edición, 1966.
- Saara Vázquez, Modesto.-** Derecho Internacional Público.- 11a. Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1986.
- Sepúlveda César.-** Derecho Internacional.- Editorial Porrúa, S.A.- Décima Quinta Edición.- México, 1986.

Sierra, Manuel J.- Derecho Internacional Público.- 3a. Edición.- México, 1959.

Sorensen Max.- "Manual de Derecho Internacional Público".- Editorial Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V., México.- 1a. Edición en Español, 3a. Reimpresión, 1985.

Vedross, Alfred.- Derecho Internacional Público.- Editorial Aguilar Madrid, 6a. Edición, 1976.

Villalba Juan.- Derecho Internacional Público.- Editorial Grijalvo, S.A. México, 1967.