

## **La Doctrina Estrada: No-Intervención y Autodeterminación**

**Por Antonio Pérez Manzano**

**La Doctrina Estrada es una de las aportaciones más valiosas de México al derecho internacional, que se fundamenta en dos principios: la Autodeterminación de los pueblos, que significa el derecho que tienen los pueblos para “*aceptar, mantener o sustituir a sus gobiernos o autoridades*” y, la No Intervención en los asuntos internos de otros Estados. Ambos principios han sido recogidos en la Carta de las Naciones Unidas y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Considerando el momento histórico dicho pronunciamiento representaba para México un rotundo rechazo a la práctica del reconocimiento de gobiernos.<sup>1</sup>**

**Aún antes del advenimiento de México a la vida independiente, uno de los afanes y necesidades principales tanto de líderes, como de gobiernos, era contar con el reconocimiento internacional.**

**En las etapas posteriores, cuando se buscaba la consolidación de la República, los gobiernos que lograban el reconocimiento de la potencia del norte, obtenían además, préstamos y armas. En caso contrario, tenían qué enfrentar las amenazas tanto internas, como externas y las responsabilidades inherentes a la deuda externa y las reclamaciones de ciudadanos extranjeros, que se consideraban damnificados por las constantes revueltas y enfrentamientos que se producían en México. Inclusive, el mismo Benito Juárez, logró el reconocimiento del gobierno estadounidense hasta el año 1865, al triunfo de las fuerzas unionistas de ese país, lideradas por Abraham Lincoln, sobre las secesionistas. Dicho apoyo significó liberar los préstamos y el aprovisionamiento de armas y municiones; con lo cual las fuerzas juaristas pudieron derrotar al ejército francés y sus refuerzos mexicanos, que impusieron a Maximiliano de Habsburgo como emperador.**

**Por su parte, Porfirio Díaz desde su llegada al poder, se afana por efectuar pagos parciales de la deuda, para merecer la confianza internacional, alcanzando el reconocimiento de parte del gobierno de Estados Unidos en 1878 –gracias a la labor de Ignacio L. Vallarta, quien rechazó enérgicamente suscribir cualquier tratado de reconocimiento a cambio de privilegiar el libre paso de tropas norteamericanas, para la persecución de indios bárbaros-.**

**Ya en el Siglo XX, empezando por Francisco I. Madero y los demás gobiernos emanados de La Revolución Mexicana (1910-1920), recurrieron constante e inevitablemente a buscar el reconocimiento ante los gobernantes del país vecino del norte. No solamente los mandatarios interinos o provisionales, sino también el**

---

<sup>1</sup> En el ámbito internacional se han producido discusiones acerca de dicha posición mexicana. Algunos le han negado la categoría de “doctrina”, para relegarla a una simple “declaración” del gobierno de México, o a una posición política unilateral. Con ese mismo criterio, podrían ponerse en el plano de la discusión otras doctrinas, como la Monroe, Drago, Calvo y otras; cada una con sus defensores y sus detractores.

gobierno electo de acuerdo con los lineamientos de la Constitución de 1917, como Venustiano Carranza, quien dicho sea de paso, no logró terminar el periodo para el que fue electo, al ser asesinado.

No obstante, dicho gobernante nos legó la llamada Doctrina Carranza, que viene a constituir uno de los principios de la política exterior de México: *“la igualdad, el mutuo respeto a las instituciones y a las leyes, y la firme y constante voluntad de no intervenir jamás, bajo ningún pretexto, en los asuntos interiores de otros países... procurando al mismo tiempo obtener... un tratamiento igual al que otorga, esto es, que se considere Nación Soberana..., que sean respetadas sus leyes y sus instituciones y que no se intervenga en ninguna forma en sus asuntos interiores. Todos deben someterse estrictamente y sin excepciones al principio universal de no intervención; que ningún individuo debe pretender una situación mejor que la de los ciudadanos del país a donde va a establecerse, ni hacer de su calidad de extranjero un título de protección y de privilegio. Nacionales y extranjeros deben ser iguales ante la soberanía del país en que se encuentran; y finalmente, que las legislaciones deben ser uniformes e iguales en lo posible, sin establecer distinciones por causa de nacionalidad, excepto en lo referente al ejercicio de la soberanía”*.

Después del breve interinato de Adolfo de la Huerta, en 1920 se llevan a cabo nuevas elecciones, de las que resulta triunfante Álvaro Obregón, cuya legitimidad es puesta en duda por sus oponentes políticos nacionales, así como por intereses extranjeros. El gobierno estadounidense condicionó el reconocimiento a la posible derogación del Art. 27 Constitucional –entre otros-, que trata sobre los derechos de propiedad y exigía garantías para las inversiones y posesiones de sus nacionales.

En razón de lo anterior, se propuso la firma de un tratado, cuyas negociaciones entraron en su fase formal el 15 de mayo de 1923 -en una casa de la calle Bucareli, Ciudad de México-, para finalizar el 13 de agosto de ese mismo año; de ahí el nombre de Tratado de Bucareli. Los aspectos fundamentales asentados en dicho Tratado fueron la aceptación de la no aplicación retroactiva del Art. 27, a las compañías petroleras y otras propiedades de norteamericanos residentes en México; la aceptación del pago de la deuda externa por parte del gobierno de Obregón y, el compromiso de pagar a sus dueños, el valor de las propiedades agrícolas expropiadas.

De una u otra forma, los gobiernos de Plutarco Elías Calles, Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez, tuvieron que someterse al escrutinio que significa el otorgamiento del reconocimiento. En 1930, siendo Presidente de la República Ortiz Rubio, comisionó al entonces Secretario de Relaciones Exteriores Genaro Estrada, para asistir como delegado, ante la Sociedad de Naciones, donde presentó -el 27 de septiembre de ese año-, una tesis que se conoce en el ámbito de las relaciones internacionales como la Doctrina Estrada, cuyo contenido básico es el siguiente:

*“México no se pronuncia en el sentido de otorgar reconocimientos, porque considera que ésta es una práctica denigrante que, sobre herir la soberanía de otras naciones, coloca a éstas en el caso de que sus asuntos interiores puedan ser calificados en cualquier sentido*

*por otros Gobiernos, quienes, de hecho, asumen una actitud de crítica al decidir, favorable o desfavorablemente, sobre la capacidad legal de regímenes extranjeros”.*

Dicha parte de la doctrina representa el rechazo a las acciones injerencistas de las potencias, que condicionan en su propio beneficio, el reconocimiento de otros gobiernos. Por lo tanto:

*"El Gobierno de México se limita a mantener o retirar, cuando lo crea procedente, a sus agentes diplomáticos, y a continuar aceptando, cuando también lo considere procedente, a los similares agentes diplomáticos que las naciones respectivas tengan acreditados en México, sin calificar, ni precipitadamente ni a posteriori, el derecho que tengan las naciones extranjeras”.*

El párrafo anterior encierra el llamado “*Derecho de Legación*”, por el cual los Estados ejercen el derecho discrecional y soberano, de enviar y recibir agentes diplomáticos; así como de mantener o suspender relaciones diplomáticas según convenga a sus intereses y a las causas internacionales.

De ese modo, dicha Doctrina representa, un rechazo de la práctica de algunos gobiernos de calificar y consecuentemente otorgar o no su reconocimiento a otros gobiernos y por otra, una reafirmación del derecho de legación consagrado en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas.<sup>2</sup>

En la evolución de las relaciones internacionales, a partir de la difusión de la Doctrina Estrada, México abanderó en distintos foros internacionales, la aprobación del principio de No intervención en los asuntos internos de otros Estados, siendo en la VII Conferencia Interamericana, celebrada en Montevideo, Uruguay, en 1933, cuando se firmó la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, que en su artículo 8º se asienta: “*Ningún Estado tiene el derecho de intervenir en los asuntos internos o externos de otro Estado*”.

Dicha Convención fue firmada por la mayoría de las naciones latinoamericanas y por los Estados Unidos, con las siguientes reservas: “*dicho artículo necesita de definiciones e interpretaciones, para ser obligatorio en casos específicos-*”.

---

<sup>2</sup>El Internacionista mexicano César Sepúlveda, en la obra Terminología Usual en las Relaciones Internacionales, No. 2. Derecho Internacional Público, Ed. Acervo Histórico Diplomático, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1993, nos dice: “*Aunque el texto de este pronunciamiento no contiene en sí una postulación definida sobre una determinada manera de reconocimiento, aparentemente posee una dinámica intrínseca, un oculto carisma, pues fue aclamado por dondequiera y recibido como tesis apta y buena. Aunque no parece haber acuerdo entre sus panegiristas en cuanto al significado auténtico de la doctrina, pues unas veces fue considerada como equivalente al reconocimiento tácito o implícitos, otras se estimó que propiciaba la continuidad de las relaciones pese al cambio brusco y de otro lado se le vio simplemente como un sustituto del acto de reconocimiento, más bien debe entenderse como una indicación del resentimiento general hacia la política norteamericana del reconocimiento y no a una prescripción sobre determinada práctica a seguir en los casos de cambio repentino de régimen*”.

Posteriormente, la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, celebrada en Buenos Aires, Argentina en 1936, aprobó un Protocolo Adicional relativo a la No-Intervención: *“Las Altas Partes Contratantes declaran inadmisibles la intervención de cualquiera de ellas, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos interiores o exteriores de cualquiera de las partes...”*

Tanto el principio de la No-Intervención, como el de la Libre Autodeterminación de los pueblos, fueron incorporados en sendas Cartas constitutivas de las Naciones Unidas, como de la Organización de Estados Americanos.<sup>3</sup>

Finalmente, se debe aclarar que muchos gobiernos han seguido la línea de las reservas impuestas por los Estados Unidos, en el sentido de definir e interpretar unilateralmente cuando se trata de intervención, o cuando –según ellos- es solamente una “interposición”, o “mediación” y otros sinónimos que aparentan disminuir la fuerza de la palabra intervención.

En el terreno jurídico se han producido debates en el sentido de si debe considerarse como una doctrina, la declaración del entonces Secretario de Relaciones Exteriores de México; aunque las acciones posteriores, como las resoluciones de las Conferencias Interamericanas y la adopción del principio de la No-Intervención, tanto de la ONU, como de la OEA, confirman los aspectos doctrinarios de los argumentos expuestos por Genaro Estrada.

En diversas ocasiones, se ha dicho que el mismo gobierno de México ha dejado de poner en práctica la Doctrina Estrada. Por ejemplo, en la Guerra Civil Española, cuando se apoyó a los republicanos con hombres que participaron en la lucha armada; o bien, cuando las circunstancias internacionales como el derrocamiento del Presidente de Chile, Salvador Allende (1973) y su posterior asesinato, llevaron al rompimiento de relaciones diplomáticas. En ese caso, México cerró su Embajada y encargó a otro país que se hiciera cargo de sus asuntos.

En la década de los años 80's en América Central se produjeron varios conflictos armados, ante los cuales se ofrecieron como pacificadores varios países latinoamericanos, agrupados en el llamado Grupo Contadora. En virtud de que la confrontación Este-Oeste también llamada Guerra Fría estaba en su apogeo, había acusaciones de uno y otro bando, de intervenciones de todo tipo.

Todavía en años recientes, algunos gobiernos continúan con la nefasta práctica del reconocimiento de gobiernos. Como ejemplo viene al caso mencionar que, el año 2006, México fue puesto nuevamente en esa situación; dado que algunos gobiernos como el de Venezuela, pusieron en duda el resultado de las elecciones presidenciales, donde compitieron los tres principales partidos mexicanos y el presidente venezolano Hugo Chávez, así como su Ministro de Relaciones Exteriores, Nicolás Maduro,

---

<sup>3</sup> César Sepúlveda, *La Teoría y la Práctica del Reconocimiento de Gobiernos*, Ed. UNAM, 2ª Edición, México, 1974: *“En Bogotá, en la IX Conferencia Internacional de Estados Americanos, se adoptó la Resolución XXXV, que viene a ser prácticamente una continentalización de la Doctrina Estrada”*.

declararon que ellos no reconocían a Felipe Calderón Hinojosa, como Presidente de México.

Posteriormente -en junio de 2009-, se produjo un golpe de estado en Honduras, que expulsó del país al Presidente Constitucional Manuel Zelaya. Acto seguido asumió el poder el Presidente del Congreso hondureño Roberto Micheletti. Además del repudio general a las acciones militares que llevaron al derrocamiento y la imposición de un nuevo gobernante, varios gobiernos de muchas partes del mundo y organismos internacionales como la ONU y la OEA, declararon que ellos no reconocían al nuevo gobierno y que además se exigía la restitución de Zelaya.

Sobre el mismo asunto, en noviembre de 2009 el gobierno golpista llevó a cabo el cronograma de las elecciones presidenciales, en las que resultó ganador Porfirio Lobo, candidato del Partido Nacional -opositor a Zelaya-. Se suponía que el 29 de enero de 2010, cuando terminaba el periodo presidencial trunco de Zelaya, este entregaría la banda presidencial al candidato triunfante; en lugar de eso el mismo día de la toma de posesión el ex Presidente derrocado, salió a República Dominicana en calidad de asilado. El presidente Porfirio Lobo enfrentó la falta de reconocimiento por parte de varios países, como los integrantes de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de nuestra América (ALBA): Venezuela, Cuba, Bolivia, Honduras, Nicaragua y otros. En el lado opuesto, Estados Unidos, Colombia y República Dominicana, dieron su inmediato reconocimiento al nuevo gobierno.

Todo lo anterior viene al caso en el momento de reflexionar sobre lo que acaba de ocurrir en Paraguay, donde por problemas internos –posibles acciones u omisiones de gobierno- el Presidente de la República Fernando Lugo, constitucionalmente electo, fue sometido el 21 de junio pasado, a un juicio político; el cual se inició en la Cámara de Diputados y cuya votación le fue desfavorable, dado que solo un representante votó en contra del juicio político. A continuación –el 22 de junio-, el caso pasó a discusión en el seno de la Cámara de Senadores, donde nuevamente la votación resultó en contra del hasta entonces mandatario Fernando Lugo, 39 votos en su contra y solo 4 votos a favor; decidiéndose su inmediata destitución y el nombramiento de un presidente provisional, quien deberá terminar el mandato y citar a nuevas elecciones.

Posiblemente por las características del juicio político ocurrido en el Congreso paraguayo, ha sido calificado como “golpe de estado” por varios gobiernos latinoamericanos y ha traído como consecuencia inmediata que Paraguay fuera suspendido como socio de Mercosur. Algunos gobiernos, han procedido a retirar o llamar a su país, a sus embajadores y otros –como Venezuela- que decidieron suspender contratos de abastecimiento de bienes como hidrocarburos.

Para finalizar, considero que vale la pena plantearnos algunas preguntas sobre lo ocurrido en Paraguay y las reacciones manifestadas por gobernantes y líderes de nuestro Continente y de otras regiones del mundo: En algunos casos se ha sostenido que puede darse una intervención de uno o varios Estados en los asuntos de otro, cuando se trate de aplicar el derecho internacional humanitario, como en casos de

**genocidio, hambruna u otra tragedia de grandes dimensiones. Desde luego, este no es el caso de Paraguay.**

**Cabe anotar que, el Congreso paraguayo es uno de los tres poderes constituidos de acuerdo con la Ley Suprema de ese país y en términos formales, procedió conforme a sus propios estatutos. Se puede calificar como una medida apresurada, pero no por ello descalificarla; dado que al salir en defensa de uno de los poderes (el del Presidente de la República), terminamos criticando y quitándole valor a los demás.**

**Lo deseable sería que el problema del enfrentamiento de poderes se resolviera por la vía judicial, dado que en el Paraguay existe la Corte Suprema de Justicia, que posiblemente estaría en capacidad de dirimir dicha controversia constitucional.<sup>4</sup> Inclusive, el afectado podría apelar al pueblo que lo eligió y a los militantes del partido político que lo llevaron al poder, para ejercer presión en su favor. Asimismo, existen instancias internacionales, sin omitir una posible mediación o participación de un árbitro, siempre y cuando las partes estuvieran de acuerdo.**

**Cuando un presidente o máximo representante de un determinado país manifiesta que él y su gobierno no reconocerán a otro gobierno ¿estarán conscientes de que tal situación se les podría revertir en contra de su propio país?**

**¿Cuántas ocasiones hemos sido testigos de que en un régimen parlamentario el Jefe de Estado, o en ocasiones el Jefe de Gobierno, deciden disolver el Congreso –de acuerdo con las facultades que les otorgan sus leyes- para citar a nuevas elecciones? Esto ocurre muy seguido entre las democracias europeas y nuestros líderes latinoamericanos no se han atrevido a calificar tales acciones o decisiones como ilegales y mucho menos, como posibles “golpes de Estado”.**

**Después de haber transcurrido la evolución y la lucha para consolidar principios de política exterior, como los ya analizados: “No Intervención y autodeterminación de los pueblos”, debemos aceptar que se trata de reminiscencias del colonialismo y del imperialismo. Los Jefes de Estado o de Gobierno, que se atreven a calificar y a ejercer presiones sobre otros países soberanos, que quizá de manera imperfecta y de acuerdo a sus recursos, ejercen su democracia ¿estarán en capacidad de denunciar como obsoletos e inoperantes los principios por los que tanto lucharon pasados gobiernos, como el de México? De ser así, se está fomentando el regreso de antiguas e indeseables prácticas, que de alguna manera representan un retroceso en el derecho internacional.**

---

<sup>4</sup> En este caso cabe aclarar que la Corte Suprema de Justicia publicó el siguiente boletín: “25 de JUNIO de 2012 JUICIO POLITICO ES UN PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO ADMINISTRATIVO. Sala Constitucional rechazó acción promovida por Fernando Lugo: La Corte Suprema de Justicia a través de la Sala Constitucional desestimó sin más trámites la acción de inconstitucionalidad interpuesta por el ex presidente de la República Fernando Lugo sobre el juicio político promovido en su contra. Los miembros de la Sala argumentaron que no corresponde ya que es un procedimiento donde se juzgan conductas políticas y no un juicio ordinario. La resolución señala además que la institución que se denomina “juicio político” es un procedimiento parlamentario administrativo que la Constitución ha encargado, como competencia exclusiva, al Congreso Nacional.”

