

LA DOCTRINA DRAGO, DOCTRINA JURIDICA

... Por lo que llevamos expuesto, es inconcuso que, así como la doctrina Monroe fue oportuna en su época contra las manifiestas intenciones de reconquistas o conquistas de la Santa Alianza en América, así también la doctrina Drago surgió a la vida de la política interamericana con verdadera oportunidad. Sólo que si la primera entraña una norma política y no es propiamente una doctrina jurídica, como creemos haberlo demostrado, la segunda sí es una doctrina jurídica, que si no ha triunfado absolutamente en el campo del Derecho de Gentes, está llamada a ser reconocida en la pureza de su origen porque sus principios, aparte de haber sido pertinentes en su alcance político, son esencialmenet jurídicos. Y la prueba es que el propio doctor Drago tuvo el honor de ver aceptados sus conceptos por los más eminentes internacionalistas de su tiempo; y después por los autores más considerables del Derecho de Gentes.

Cuando el doctor Drago formuló su nota, siendo ministro de Relaciones Exteriores de la Argentina, la hizo conocer al ministro argentino en París, Carlos Calvo, el más eminente internacionalista de América y uno de los más grandes del mundo. Calvo, enteramente de acuerdo con los preceptos emitidos por su ministro y colega Drago, quiso expulsar la opinión de los más notables juristas europeos, lo cual le era fácil en su carácter de miembro asociado del Instituto de Francia, y de miembro fundador del Instituto de Derecho Internacional.

La consulta de Calvo se reducía a este punto: saber si el documento de Drago estaba inspirado en “buenos principios de Derecho”. “El Gobierno de la República Argentina —decía en su carta circular— ha querido establecer su manera de juzgar el cobro de

deudas por medio de la fuerza, justamente alarmado de un procedimiento que implica una amenaza a la soberanía de las naciones de cierta parte de la América."

Federico Passy contestó a Calvo en los siguientes términos: "...comparto los sentimientos de usted y de su ministro de Relaciones Exteriores sobre la cuestión que hace el objeto principal de su nota. El empleo de la fuerza sobre todo antes de que una sentencia haya sido pronunciada, para obtener la ejecución de compromisos dudosos o el pago de deudas que verdaderas o pretendidas dificultades obligan a aplazar, es un procedimiento que los partidarios de la paz y del arbitraje no han cesado jamás de condenar, y, en todos los Congresos donde ellos han podido hacer oír su voz, han proclamado constantemente el derecho legal de todos los Estados independientes, a respetar esta independencia reconocida por los demás Estados."

F. Moynier emitió este parecer: "...me limito a decir a usted que comparto su opinión; en principio, la falta de pago de una deuda pública no podría justificar la intervención *manu militari* de una nación extranjera..."

El jurisconsulto Feraud Giraud dio a Calvo una interesante opinión: "...autorizar al Estado al cual pertenecen los acreedores, a substituirse a ellos, para usar de la violencia contra el Estado deudor, es atacar la existencia misma de este Estado como nación distinta e independiente, cuya soberanía debe ser respetada a este título, cualesquiera que sean su debilidad y sus dificultades financieras.

"Sería, en definitiva, subordinar la existencia de un Estado a sus recursos financieros.

"Por otra parte es preciso no olvidar que los acreedores obrando como personas privadas, sin intención y además sin calidad de comprometer a sus gobiernos, han aceptado libremente a su deudor y por consiguiente era a ellos a quienes tocaba apreciar los recursos del país al cual confían sus fondos, y a medir, desde todos los puntos de vista, los riesgos que corrieran en la ejecución de los compromisos hechos en su favor, y cuales fuesen las ventajas más o menos grandes que les fueran ofrecidas."

En apoyo de su tesis, Feraud Giraud citaba las doctrinas de tratadistas famosos: "Pradier-Fodéré, en su *Tratado de Derecho Internacional Público*, decía: Aquí se nos presenta la cuestión de

saber si los Gobierno están autorizados a obrar por la fuerza contra los Estados deudores, para que paguen sus deudas. La negativa no me parece dudosa.” “Confiar sus capitales a gobiernos extranjeros —decía Lord Palmerston en una nota en enero de 1948—, es hacer una especulación; suscribir un empréstito a prueba por un Gobierno extranjero, comprar en la bolsa obligaciones extranjeras es una operación comercial como cualesquiera otras operaciones comerciales o financieras; el riesgo consiguiente a todas las operaciones de este género, es igualmente inseparable de las suscripciones de empréstitos de Estados. Los acreedores no deberían perder de vista la eventualidad de una quiebra y no deben quejarse sino de ellos mismos si pierden su dinero.”

El profesor Franz Despagnet ha escrito en su curso de *Derecho Internacional Público*: “para las obligaciones provenientes de empréstitos por suscripciones públicas, el Estado deudor se reserva siempre en semejante caso, en virtud de su Derecho de Conservación y de Principios que rigen su Derecho Público, un beneficio de competencia en el sentido romano de la expresión, es decir, la facultad de no pagar sino en la medida en que su situación financiera le permita hacer los pagos. Hay aquí un elemento de riesgo que siempre hay que tener en cuenta en las condiciones de la emisión, riesgo que los tenedores de títulos extranjeros deben de buena fe soportar. . .”

La opinión de Edward Laboulaye, del Instituto de Francia, sobre las deudas contraídas con los extranjeros en empréstitos públicos, fue la siguiente:

“En mi opinión no hay ningún medio coercitivo: un empréstito de Estado no es un contrato ordinario. Es un hecho de soberanía, es un contrato particular regido por el Derecho Político de cada Estado. Es a la opinión a la que es preciso dirigirse. La sanción, es la de excluir del mercado francés todo empréstito del Gobierno de que se trata, es la única que conocen los ingleses, pero es la buena.”

Laurent, dice: “Los gobiernos pueden faltar a sus compromisos hacia los nacionales como hacia los extranjeros, esto es un gran mal. Pero en el estado actual de las sociedades es un mal sin remedio —y además—, aquellos que tratan con un Estado extranjero se someten a sus faltas administrativas y en algunos casos, a las dificultades financieras del Estado en el cual contratan.

“Yo persisto esencialmente en declarar que... en principio y como regla general, no estoy de acuerdo en reconocer un derecho de intervención armada para el Estado al cual pertenecen los acreedores de un Estado extranjero...”

El ilustre maestro Weiss contestó a Calvo: “La Doctrina de Derecho Internacional enunciada, me parece desde todos puntos de vista, irreproachable.

“...Estoy absolutamente convencido de que el cobro de deudas suscritas por un Estado grande o pequeño, no podría ser impuesto por la fuerza, y que hay otros medios exclusivamente pacíficos, sobre todo el arbitraje, con los cuales se puede dar satisfacción a los intereses comprometidos o amenazados.”

J. T. Olland expresó lo que sigue:

“...la cuestión que usted me plantea es de una grande importancia, y no creo que hasta estos momentos haya sido resuelta por el Derecho Internacional, esperando que lo será pronto.

“Me limito a adherirme a las palabras expresadas en 1880 por el Marqués de Salisbury:

“Sí por una parte sería una injusticia decir que este país no debiera intervenir para sostener a los tenedores de bonos cuyos intereses han sido lesionados, por otro lado sería apenas equitativo que un grupo de capitalistas tuviera la fuerza de comprometer a este país en golpes de mano de semejante naturaleza. Tendría así todos los beneficios de una garantía nacional, sin haberla pactado.”

K. D'Olibrecona, respondió al maestro Calvo como sigue: “Ha tenido usted la complacencia de preguntarme si comparto su manera de ver sobre la expresada nota diplomática, cuya tesis se inspira en buenos principios de Derecho. Considerando el conjunto de todos estos principios, debo confesarle que el cobro impulsivo e inmediato de deudas por medio de la fuerza militar en un momento dado, me parece entrañar un violento ataque a las nociones generales de la justicia.

“He aquí de qué manera han sucedido los acontecimientos:

“El bloqueo pacífico comienza, después viene el bloqueo efectivo con el bombardeo contra las fortalezas y otros lugares, en los cuales los habitantes se han refugiado. Verdaderamente es acudir a la fuerza para realizar el cobro de las deudas, pero todo esto está bien lejos de la justicia.”

El profesor Pascual Fiore, expresó: "...considero que la ingerencia de un gobierno en la administración pública de un Estado extranjero, comete un atentado al Derecho de Soberanía interno, y reconoce por consiguiente como legítimo todo acto de un gobierno que, con el fin de proteger los intereses de los particulares, tiende a establecer un control en cualquier forma que sea, de los actos de administración de un Estado extranjero..."

(Fragmento tomado de *Las Doctrinas Monroe y Drago*. En sus páginas 234 a 240. Edit. U.N.A.M. México, 1957.