

Pontificia Universidad Católica Del Perú

Facultad De Derecho Y Ciencias Políticas

ASPECTOS DE LA INSTITUCION

DEL RECONOCIMIENTO DE GOBIERNOS

Tesis De Bachiller

HUGO E. PALMA VALDERRAMA

LIMA PERU

1963

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

ASPECTOS DE LA INSTITUCION DEL RECONOCIMIENTO DE GOBIERNOS

TESIS DE BACHILLER

HUGO ERNESTO PALMA VALDERRAMA

LIMA - PERU

1963

A MIS PADRES

* * *

I N D I C E

INTRODUCCION

PRIMERA PARTE.- De la necesidad, naturaleza, organización y requisitos del Reconocimiento y órganos competentes para reconocer.

- Cap. I - Reconocimiento de Estados y reconocimiento de Gobiernos.- Beligerancia.
- Cap. II - Gobiernos que deben ser reconocidos.
- Cap. III - Mantenimiento de la Institución.
- Cap. IV - Naturaleza Jurídica del Reconocimiento: A.- Política;
B.- Intermedia;
C.- Jurídica.
- Cap. V - Requisitos exigibles para reconocer: A.- Efectividad;
B.- Responsabilidad.
- Cap. VI - La legitimidad.
- Cap. VII - Organización del reconocimiento: A.- Consultado;
B.- Concertado;
C.- Simultáneo y conjunto
D.- Colectivo.
- Cap. VIII - Organos competentes para reconocer.

SEGUNDA PARTE.- De la forma y de los efectos del reconocimiento.

- Cap. IX - Reconocimiento expreso y tácito;
" simple y condicional;
" unilateral y bilateral y de jure y de facto.
- Cap. X - Efectos del reconocimiento: A.- Internacionales;
B.- Internos
Retroactividad del reconocimiento.

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

APENDICE

I N T R O D U C C I O N

Hemos considerado conveniente realizar este trabajo sobre los problemas relativos al reconocimiento de gobiernos con el propósito de contribuir a esclarecer la que en nuestro concepto y en el de varios tratadistas es la naturaleza jurídica de la institución. En lo relativo a este problema hemos encontrado, tanto en la doctrina como en la práctica internacional, una lamentable confusión. Es tan usual el considerar el reconocimiento de gobiernos como un acto de soberanía de los Estados, que la aplicación de este criterio ha conducido a incalificables abusos y ha sido fuente de numerosos actos de intervención. Por ello hemos procurado reiterar el carácter jurídico de este acto y delimitar su significado.

Este es, posiblemente, el objetivo central de nuestro trabajo. Creemos que sólo insistiendo una y otra vez en este aspecto del problema general del reconocimiento de gobiernos, es que se llegará a formar una conciencia de que, bajo ciertas condiciones, es un deber que obliga a los Estados y un derecho que asiste a los nuevos gobiernos, en la actual situación del derecho internacional.

El reconocimiento ha tratado de ser utilizado con frecuencia para la consecución de fines distintos de los que le señala el derecho internacional. Se ha tratado de convertirlo en arma apropiada para obtener ventajas indebidas y de-

bemos reconocer que, infelizmente, este torcido designio ha sido cumplido algunas veces.

Se ha pretendido además denegar el reconocimiento a gobiernos que tenían derecho al mismo, como una especie de sanción por haber llegado al poder mediante el derribamiento de un gobierno legítimo. Sin embargo, y a esto asignamos la mayor importancia, no creemos que en la actualidad exista un acuerdo internacional obligatorio sobre cuál debe de ser la forma de gobierno de los Estados. Por el contrario, hay en vigencia tratados que reconocen la independencia de los Estados en materia de política interna. Consideramos, pues, que el intento ha fracasado. Hace ya varios años el estadista norteamericano Summer Welles, citado por el diplomático peruano Pérez de Cuéllar, refiriéndose concretamente al problema interamericano se preguntaba:

"¿Cuándo en la historia de las relaciones interamericanas ha resultado constructiva la política de no-reconocimiento como medio de ejercer coerción? ¿Cuándo es que ha contribuido al desarrollo de un proceso democrático de las instituciones libres? ¿Cuándo ha demostrado ser un medio de provocar relaciones amistosas y de comprensión mutua entre los pueblos americanos?"(*)

Ello se debe, a que se ha procurado utilizarlo para fines que no son de su competencia. El reconocimiento es fun-

(*) Javier Pérez de Cuéllar, El Reconocimiento de Estados y el Reconocimiento de Gobiernos (Tesis para el Grado de Bachiller en Derecho, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1944). Pg. 99.

damentalmente constatación. Es difícil, pues, que una institución destinada a este fin sirva para procurar el mantenimiento de un sistema de gobierno determinado.

Deseamos que este problema sea apartado del campo político y se reconozca definitivamente su naturaleza jurídica, porque así se evitará la intervención de algunos Estados en los asuntos internos de otros, con todo su caudal de indeseables consecuencias. Creemos que, por lo menos en lo que se refiere al Hemisferio, la contratación internacional se está orientando en este sentido.

Además, hemos tratado de revisar los principales aspectos del problema del reconocimiento de gobiernos. Han sido consultados distinguidos autores, de los cuales se han obtenido útiles citas y saludables orientaciones. Al final se han reunido en un Apéndice los documentos que nos han parecido esenciales. Por último, hemos consignado las conclusiones a las cuales nos ha llevado el presente estudio.

Lima, setiembre de 1963

PRIMERA PARTE

DE LA NECESIDAD, NATURALEZA, ORGANIZACION Y REQUISITOS
DEL RECONOCIMIENTO Y ORGANOS COMPETENTES PARA RECONOCER

CAPITULO I

RECONOCIMIENTO DE ESTADOS Y RECONOCIMIENTO DE GOBIER-
NOS.- BELIGERANCIA

En consideración a que el objeto de este trabajo no es el problema del Reconocimiento de Estados, nos limitaremos a precisar las diferencias fundamentales que lo distinguen del reconocimiento de gobiernos.

Tradicionalmente, los tratadistas han señalado una distinción precisa entre las dos instituciones. No obstante lo anterior, serían de aplicación las mismas reglas al caso de que al reconocerse un nuevo Estado se reconoce, asimismo, al gobierno que en ese momento detenta el poder. Se requeriría, pues, para el caso anterior, las mismas condiciones que para reconocer a un gobierno de facto.

Respecto del reconocimiento de Estados, la doctrina y la práctica internacional han planteado una serie de problemas diversos.

El internacionalista peruano doctor Alberto Ulloa ha

expuesto la diferencia entre lo que se entendería por reconocimiento "de jure" y reconocimiento "de facto" de un Estado. Sin embargo, debemos mencionar que existe una gran cantidad de opiniones diversas sobre los alcances y significación de los vocablos "de jure" y "de facto", por lo cual la opinión del tratadista citado se refiere a un aspecto del problema o a una manera de enfocarlo.

Dice el Dr. Ulloa:

"El reconocimiento frecuentemente ha tenido dos grados. Primero se ha otorgado el reconocimiento de facto, que, aceptando el hecho ya definitivo de la formación de un nuevo Estado, es una situación provisional que tarda tanto como el nuevo orden en consolidarse mediante la organización de un Gobierno constitucional y de los servicios públicos. Cuando la vida del nuevo Estado se normaliza y no se diferencia fundamentalmente de la de los demás, dentro de un tipo común de civilización, entonces procede el reconocimiento de jure, que significa el establecimiento de relaciones normales. En la primera etapa, el reconocimiento de facto autoriza a nombrar y recibir agentes confidenciales y a celebrar acuerdos para cautelar intereses de los súbditos del Estado que reconoce. Esta división de reconocimientos tiende a desaparecer, confundándose en un solo reconocimiento innominado, pero efectivo" (1).

Otro problema fundamental en este campo es el de si el reconocimiento de un nuevo Estado es de carácter obligatorio o facultativo. El Dr. Ulloa considera que el reconocimiento de un nuevo Estado es facultativo, "aun cuando el Estado que aspira a la personería internacional reúna los requisitos exigibles" (2).

En sentido contrario se pronuncia el internaciona-
lista Accioly, quien basando su opinión en la de Blunstepli
y de Visscher, afirma que:

".....cuando una nueva comunidad posee los ele-
mentos característicos y esenciales de un Estado
y presenta garantías de estabilidad, no debe ha-
ber razón para que se le rehuse el reconocimien-
to" (3).

Respecto de si el reconocimiento es de carácter de-
clarativo o constitutivo de la existencia del nuevo Estado,
estimamos suficiente señalar, nuevamente, la opinión de Accio-
ly quien dice así:

"..... parécenos más acertado afirmar, con la
mayoría de los internacionalistas contemporá-
neos que se han ocupado de este asunto, que el
reconocimiento tiene mero carácter declaratorio.
El mismo, según dice con razón Sir John F. Wi-
lliams, refiérese a un hecho, sólo al hecho de
la existencia del Estado, y no a la legitimidad
de tal hecho" (4).

Por último, añadiremos que mientras algunos interna-
cionalistas consideran que el reconocimiento de un nuevo Esta-
do es irrevocable, otros estiman que en caso de desaparecer
las condiciones que motivaron su otorgamiento nada obsta para
que el mismo quede sin efecto. En este sentido se pronuncia
el Dr. Ulloa (5).

En cuanto a la vinculación del problema del recono-
cimiento de nuevos Estados con el del reconocimiento de nuevos
Gobiernos; tal como hemos dicho más arriba, la opinión genera-
lizada tiende a establecer una clara diferencia. Es el parecer

de tratadistas como Ulloa, Accioly, Antokoletz, Oppenheim, Scelle, Rousseau, Fauchille y Verdross, que la aparición de nuevos Gobiernos es una circunstancia que no altera la personalidad internacional del Estado, que es un problema que atañe fundamentalmente al derecho interno y que sólo en muy contadas excepciones se plantean efectivas vinculaciones entre ambos.

Pasaremos, pues, a examinar la diferencia entre ambas instituciones, estudiando los planteamientos que sobre la misma hacen algunos tratadistas.

Oppenheim dice al respecto:

"El reconocimiento de un nuevo Estado no debe ser confundido con el reconocimiento de un nuevo Jefe de Estado o de Gobierno de un Estado ya existente.....nada tienen que ver con el reconocimiento del Estado mismo. Si un Estado extranjero se niega a reconocer a un nuevo Jefe de Estado, o un cambio en la forma de Gobierno de un Estado ya existente, éste no pierde por ello su reconocimiento como persona internacional.." (6).

Al concepto anteriormente citado, el internacionalista Paul Fauchille agrega los siguientes:

"..... Les modifications constitutionnelles intérieures ne touchent pas à l'identité de l'Etat, qui conserve sa personnalité et son autonomie ..." y añade: "Les changements intérieurs accomplis dans un Etat ne lui font pas perdre ses droits internationaux et ne lui en procurent pas de nouveaux". Y, por último, expresa al respecto: "La reconnaissance du nouveau gouvernement installé dans un Etat constitue un bon procédé" (7).

Queda aclarado así que el arribo al poder de un nuevo

Gobierno, dentro del territorio de un Estado es asunto que interesa, fundamentalmente, al derecho interno. El Estado en el cual se ha implantado el nuevo régimen mantiene su personalidad internacional así como los derechos inherentes a su condición de Estado. De otro lado, tal como opina el tratadista citado, éstos no sufren menoscabo ni aumentan en número o importancia. Además, estima que el reconocimiento de un nuevo Gobierno constituye un buen procedimiento. Sobre esto último, nos referiremos más adelante con mayor extensión.

Hemos visto hasta el momento, los aspectos que constituyen la diferencia entre la institución del reconocimiento de Estados y la del reconocimiento de Gobiernos. No obstante, como dijéramos al principio de este capítulo, hay entre ellas algunas vinculaciones.

A estas vinculaciones es que se refiere con particular claridad el internacionalista Rousseau, al expresar lo siguiente:

"..... existe cierta conexión entre ambas nociones: a) el reconocimiento de un nuevo Estado implica, necesariamente, el del Gobierno que en aquel momento ocupa el poder, ya que el Gobierno es el único órgano competente para actuar internacionalmente en nombre del Estado. b) Una vez hecho, el reconocimiento de Estado persiste a pesar de los cambios de Gobierno. Las revoluciones son acontecimientos internos, que sólo interesan al Derecho Internacional Público cuando van acompañadas de violaciones de los tratados o de los derechos adquiridos por terceros: el principio aplicable en esta materia es el de la continuidad del Estado" (8).

De la lectura del fragmento transcrito se pueden extraer los dos aspectos fundamentales del problema. El primero, o sea el de que el reconocimiento de un nuevo Estado implica el del Gobierno que en ese momento detenta el poder, se explica por cuanto la vida de relación entre los Estados se plantea a través de los órganos que efectivamente pueden comprometerlo u obligarlo. Estos órganos son los Gobiernos, únicas entidades que tienen el derecho y el deber de hablar en nombre y representación del Estado. Ahora bien, de no ser ese el caso sino el de un nuevo Gobierno implantado en el territorio de un Estado ya reconocido, vale lo dicho anteriormente en cuanto a que los Gobiernos, y aún los sistemas de Gobierno, son asuntos que interesan al respectivo Estado. Sobre ellos, sólo caben legalmente los pronunciamientos del pueblo gobernado por los mismos, en lo que se refiera a su forma o al procedimiento que deban seguir para arribar al poder.

Complemento de uno de los aspectos señalados por Rousseau, vendría a ser el que expone Antokoletz al decir:

"En caso de emancipación, el reconocimiento del nuevo Gobierno equivale al reconocimiento de nuevo Estado" (9).

No consideramos necesario extendernos sobre este punto que se explica refiriéndolo o contraponiéndolo al anterior.

Hemos examinado sucintamente la diferencia y las vinculaciones que existen entre las instituciones que tratamos en este capítulo. Revisaremos ahora, en forma breve, una institu-

ción que ha sido objeto de amplia controversia, y para la cual es necesaria el reconocimiento. Nos referimos a la beligerancia.

Examinando el problema, en términos generales, Verdross dice lo siguiente:

"Hay sedición o rebelión en el Derecho Internacional cuando en un Estado una organización rebelde domina de hecho una parte apreciable del territorio y logra afirmarse en su lucha contra el Gobierno central. El Gobierno rebelde, puede ser reconocido como beligerante" (10).

Por lo visto se aprecia que se trata del alzamiento de una facción contra un Gobierno establecido. En algunas circunstancias, el alzamiento es de tal importancia que los terceros Estados no pueden dejar de considerar la situación y estudiar la forma en que la misma puede afectar los derechos de sus nacionales o su comercio. Por esa razón es que pueden llegar a considerar la posibilidad de reconocer a la facción rebelde el carácter de beligerante.

Varios tratadistas, entre ellos Accioly, Oppenheim, Rousseau y Verdross, estiman que el reconocimiento de beligerancia no se puede equiparar en modo alguno al reconocimiento de Estados o al de Gobiernos. La fundamentación de esto radica en que los efectos de este tipo de reconocimiento son tradicionalmente limitados; con el objeto de impedir que se desvirtúe el mismo, que se refiere principalmente a los aspectos de la lucha, la continuación del comercio, la protección de

los nacionales y el tratamiento de los beligerantes.

Como consecuencias de este acto cita Accioly los siguientes:

"1º) los insurrectos no podrán ser tratados como Piratas, por parte de los países que concedan tal reconocimiento; 2º) si el reconocimiento lo hace la madre patria, ellos (los beligerantes) cuando caigan en su poder, deberán ser tratados como prisioneros de guerra; 3º) en esta misma hipótesis, los actos de los insurrectos no comprometerán necesariamente la responsabilidad de la madre patria" (11).

Esta limitación de efectos es precisa por cuanto fija las consecuencias del otorgamiento del reconocimiento de beligerancia. El otorgamiento comporta la apreciación de un hecho objetivo: que una importante facción no sólo no acata a determinado Gobierno sino que, además, está alzada en armas contra él. En la medida en que los intereses de los nacionales de un tercer Estado se vean afectados por la situación descrita, será oportuno el reconocimiento de beligerancia. Este, no supone en modo alguno un juicio valorativo acerca del alzamiento y menos aprobación del mismo.

No consideramos conveniente extendernos más sobre este asunto el que hemos revisado en razón de que, cuando el Gobierno establecido desiste de continuar la lucha contra la facción rebelde, el comando de la misma, el territorio que ocupa y la población bajo su mandato vendrían a ser los elementos esenciales de un nuevo Estado que podría ser reconocido. Esto podría ser también, como un primer paso al establecimiento de un nuevo Gobierno que, a su vez, se enfrentará al problema del reconocimiento, objeto de la presente Tesis.

- (1) Alberto Ulloa, Derecho Internacional Público (Madrid: Ediciones Iberoamericanas S.A., 1957). Pg. 159.
 - (2) Alberto Ulloa, Op. cit. Pg. 158.
 - (3) Hildebrando Accioly, Tratado de Derecho Internacional Público (Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1958). Pg. 178.
 - (4) Hildebrando Accioly, Op. cit. Pg. 173
 - (5) Alberto Ulloa, Op. cit. Pg. 158
 - (6) L.M.A. Oppenheim, LL.D., Tratado de Derecho Internacional Público (Barcelona: Casa Editorial Bosch, 1961). Pg. 137.
 - (7) Paul Fauchille, Traité de Droit International Public (Paris: Librairie Arthur Rousseau, 1922) Primer Tomo. Pg. 319.
 - (8) Charles Rousseau, Derecho Internacional Público (Barcelona: Ediciones Ariel, 1957). Pg. 302.
 - (9) Daniel Antokoletz, Tratado de Derecho Internacional Público (Buenos Aires: Librería y Editorial "La Facultad", 1951). Pg. 558.
 - (10) Alfred Verdross, Derecho Internacional Público (Madrid: Aguilar, 1955). Pg. 106.
 - (11) Hildebrando Accioly, Op. cit. Pg. 194.
-

CAPITULO II

GBIERNOS QUE DEBEN SER RECONOCIDOS

En el presente Capítulo revisaremos cuáles son los Gobiernos que necesitan ser reconocidos para, entre otras cosas, mantener sus relaciones internacionales.

Al respecto dice Jiménez de Aréchaga (h):

"..... no se plantea la necesidad del reconocimiento para los Gobiernos "de jure", es decir, aquellos que asumen el poder en conformidad con las normas constitucionales. En esos casos es de práctica entre ciertos Estados, acreditar Enviados Especiales o transmitir notas de felicitación, pero tales manifestaciones de cortesía nada tienen que ver con el reconocimiento" (12).

Al considerar este primer aspecto, apreciamos que hay determinados Gobiernos que no requieren del reconocimiento de los otros para la continuación de las relaciones internacionales. Ello es debido a una razón que señalamos rápidamente en el primer Capítulo: los Gobiernos son de incumbencia nacional. Su forma y el procedimiento por el cual llegan al poder lo son también. Pero, es preciso que el concierto internacional conozca cuál es la entidad que puede hablar por el Estado, comprometerlo, y desenvolver la vida de relación internacional. Este problema, definitivamente, no se plantea cuando el Gobierno llega al poder en forma constitucional o legal. Si la Constitución de un determinado Estado ordena que el cambio de Gobierno se efectúe por medio de elecciones y és-

tas se llevan a cabo en la forma y fecha prescrita, ningún Estado podrá suponer válidamente que el Gobierno originado en ellas no sea el legal, el autorizado y obligado a desarrollar tanto la vida institucional del país como la de relación con otros pueblos y regímenes.

Consideramos conveniente aquí citar a Kelsen, quien dice:

"..... en droit international tous les gouvernements sont légitimes parce que le droit international considère comme légitime le gouvernement qui occupe en fait le pouvoir....parce que la question de son gouvernement ou du choix de son gouvernement est une affaire interne de l'Etat rentrant dans son autonomie constitutionnelle ...le droit des gens délègue et ainsi légitime le gouvernement qui exerce effectivement le pouvoir..." (13).

Sin pretender una revisión del derecho a la revolución que tienen los pueblos insistiremos, una vez más, en que el Derecho Internacional les acuerda la facultad de darse los que tengan por convenientes, y en la forma y circunstancias que les parezcan oportunas.

De la consideración de que hay Gobiernos que no requieren para su vida de relación del reconocimiento internacional, surge la consecuencia de que hay otros que precisan del mismo para este efecto. Estos son los llamados Gobiernos de facto.

Tan abundante es el material que los estudiosos han escrito sobre este tipo de Gobiernos como diferentes las opi-

niones que tienen sobre el mismo. Son tan variadas las interpretaciones que se hacen de los términos "de jure" y "de facto", cuando se habla de Gobiernos, que estimamos pertinente aplicar la más sencilla de las reglas: si se respetan las normas constitucionales o el nuevo Gobierno llega al poder mediante una variación de las mismas hecha conforme al procedimiento previsto en la misma Constitución, se tratará de un Gobierno "de jure". De no ser así, el que ha llegado al poder es un Gobierno "de facto".

Refiriéndose a este asunto Scelle dice:

"..... on admet que les détenteurs du pouvoir de fait qui se sont substitués su ont été substitués aux titulaires de la compétence gouvernementale de droit se trouvent investis, par le fait même, d'une nouvelle compétence qualifiée précisément de compétence de fait, ou de facto, qui leur donne le droit d'exerce le pouvoir tant qu'ils le détiennent, parce qu'il est impossible que la vie sociale s'arrête" (14).

Lo que implica, además, una primera afirmación de la imposibilidad de negar de plano los alcances jurídico, político y social de un Gobierno de facto, asunto sobre el cual volveremos más adelante.

Refiriéndose al Gobierno de facto Rousseau dice:

"El Gobierno de hecho o Gobierno de facto es aquél que nace y se impone por procedimientos de hecho, mediante una ruptura -generalmente violenta- con la legalidad constitucional. Este tipo de Gobierno presenta dos caracteres: a) la efectividad.... y b) la irregularidad, a causa del carácter extrajurídico de su origen" (15).

Antokoletz considera que:

"Si en el derecho público interno puede haber dudas sobre el derecho a la revolución, tal incertidumbre no existe en las relaciones internacionales, tomando el vocablo "revolución" en el sentido más amplio, de rebelión contra las autoridades constituidas, así sea el levantamiento de un partido, de una comuna o de una provincia, con o sin participación del ejército o de la armada, o una sublevación dentro de los partidos o de las fuerzas armadas mismas. Son indiferentes también los fines perseguidos por la revolución" (16).

El tratadista Sánchez de Bustamante opina que el derecho de autogobierno comprende lo siguiente:

"..... una doble facultad: la de cambiar el sistema constitucional o gubernativo y variar las personas que lo tienen a su cargo; y un doble procedimiento: el normal y corriente de la sucesión o de la elección o el nombramiento, y el extraordinario de los actos de fuerza. Estos últimos a su vez, o se producen desde el poder mismo y se llaman entonces golpes de Estado, o surgen de una revolución...y producen...Gobiernos de facto" (17).

Andrés Bello opina que:

"Si una nación pone trabas al poder del monarca, si le depone, si le trata como un delincuente... las potencias extranjeras no tienen para qué mezclarse en ello, y deben mirar estos actos como los de una autoridad independiente que juzga y obra en materias de su competencia privativa" (18)

Citaremos a Podestá Costa, quien se refiere al Gobierno de facto en los términos siguientes:

"Se designa con el nombre de Gobierno de facto a la autoridad que deponiendo al Gobierno existente, o por lo menos reemplazándolo de súbito, se implanta fuera del orden jurídico preestablecido y ejerce el poder público sobre la generalidad de las personas y de las cosas de determinado territorio" (19).

Citaremos, finalmente, una opinión complementaria de Antokoletz:

"Los cambios institucionales o políticos son regidos por normas de derecho público interno, que el Derecho Internacional se limita a constatar, sin averiguar su legitimidad constitucional o legal. Es una consecuencia de la soberanía en virtud de la cual cada Estado puede darse las instituciones que estime convenientes, con tal de que al hacerlo no deje de cumplir con sus obligaciones internacionales, ni pretenda imponer a los demás Estados su sistema de Gobierno" (20).

Nos hemos permitido hacer todas las transcripciones anteriores con el objeto de fundamentar nuestra opinión de que el ejercicio del poder, dentro de cada Estado, es asunto que sólo incumbe a los nacionales de ese Estado. Es posible mirar con mayor o menor simpatía a un Gobierno extranjero pero no se puede dejar de considerar, ni por un instante, que todo lo relacionado con él, en el ámbito del territorio de ese Estado es problema de su pueblo.

Respecto de las vinculaciones entre lo nacional y lo internacional, cuando se refiere a un Gobierno de facto, creemos que la opinión del tratadista Foignet es ilustrativa y confirma lo que anteriormente hemos señalado. Dice así:

"Le changement de gouvernement intéresse le droit constitutionnel et le droit des gens, à des points de vue différents. C'est tout d'abord une question de droit constitutionnel, puisqu'il s'agit d'une modification dans l'organisation intérieure de l'Etat; c'est ensuite une question de droit des gens, car il faut que le gouvernement nouveau soit reconnu pour les gouvernements des autres Etats, pour entretenir des relations avec eux" (21).

Quedan, de esta manera, precisados los dos extremos del problema. De un lado el interno; la facultad de los pueblos de darse el Gobierno que estimen conveniente y en la forma y circunstancias que consideren oportunas. De otro, el de los Estados que deben constatar si el nuevo Gobierno, surgido con prescindencia de las normas legales, es lo suficientemente efectivo para comprometer al Estado y hablar en su representación.

Aquí habría que precisar el alcance del Gobierno de facto. En la somera exposición del mismo seguiremos de manera principal, la que del asunto hace el tratadista Podestá Costa (22). En consecuencia, habría Gobierno de facto general si su efectividad alcanza a todo el territorio nacional; y locales o regionales en sus respectivos casos. Sería intermedio si sirve de vínculo con un nuevo Gobierno de jure; y efímero en el caso de ser reemplazado por el anterior Gobierno que se restauraría así en el poder.

En algunas oportunidades se ha presentado el caso de que la llegada al poder de ciertos Gobiernos se ha realizado en forma aparentemente constitucional, aún cuando la presión ejercida sobre el anterior le hubiera impedido adoptar una actitud distinta de la que desemboca en el advenimiento del nuevo Gobierno.

Este caso, que por lo demás es raro, no ha concitado especialmente la atención de los estudiosos del Derecho Inter-

nacional Público. Siempre haciendo abstención de las implicaciones de carácter interno o nacional que esta figura pueda suscitar, creemos que los demás Estados deben admitir la simple observancia de las formalidades. La razón de esto es que parece sumamente difícil establecer los límites precisos dentro de los cuales se ha forzado a un Gobierno a ser suplantado por otro, cuando la marcha constitucional del país no ha sido notoriamente dejada de lado. El hacerlo de otro modo supondría una permanente vigilancia de los países sobre los asuntos de los otros, tendiente a señalar y destacar todos aquellos relativos a la sucesión de un Gobierno que en su concepto fueran inconstitucionales cosa que, como se comprenderá, es grotesca y ofensiva. Los enviados diplomáticos asumirían en esa hipótesis el carácter de observadores y fiscales de asuntos que son de competencia de otro Estado.

Hasta el momento hemos señalado tan sólo el derecho de los pueblos a darse los gobiernos que deseen y que, en el caso de que lo hagan sin acatamiento de las normas constitucionales, estos Gobiernos deben obtener el reconocimiento a fin de poder continuar, en nombre de ese Estado, las relaciones internacionales.

Un primer aspecto, pues, queda así esclarecido. No todos los gobiernos requieren del reconocimiento. Lo precisan, en cambio, aquellos que arriban al poder con desconocimiento o en contravención notorias de las disposiciones constitucionales.

Sin embargo, lo anteriormente mencionado no es suficiente para que la institución del reconocimiento de Gobiernos funcione. Se requiere, además, de que la violación de los preceptos constitucionales en materia de sucesión gubernamental, aparejen la subida al poder de una persona o de un grupo de personas distintas de las que anteriormente lo detentaban. Ello se explica porque, si bien las violaciones constitucionales que pudiera cometer un gobierno de jure lo convertirían en de facto en el ámbito nacional, en el internacional, o sea en los otros Estados, no cabe presumir duda alguna sobre quién es la persona o las personas encargadas de la representación exterior del Estado. Ese grupo de personas, por ejemplo un Ejecutivo que disuelve al Congreso y suprime el ejercicio de garantías reconocidas en la Constitución es, o mejor dicho deviene, dentro del derecho interno en gobierno de facto pero, en el ámbito internacional tiene que admitirse que no se encuentra frente a otro grupo de poder que le discuta la representación del Estado. De admitirse un planteamiento contradictorio, valdría lo dicho anteriormente acerca de la intervención de los otros Estados en asuntos de competencia nacional. Llevando las cosas al extremo, los Estados extranjeros tendrían el derecho de considerar si los actos de un gobierno, en general, están o no de acuerdo con la Constitución del país de que se trate cosa que es inadmisibles, aparte de la complejidad de los actos de gobierno y las dificultades que ofrece su calificación, aún por los pro-

plos nacionales.

Concluimos, pues, recalcando el doble aspecto del problema. El doble requisito sin el cual no se plantea, o no debe plantearse el reconocimiento de gobiernos: la notoria violación de la constitución y, además, el cambio de gobierno, el cual debe incluir la variación de las personas físicas que ejercen la representación del Estado.

- (12) Eduardo Jiménez de Aréchaga (h), Reconocimiento de Gobiernos (Montevideo: Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Montevideo, 1947). Pg. 18.
- (13) Hans Kelsen, Théorie Générale du Droit International Public, Problèmes Choisis (Paris: Recueil des Cours, Académie de Droit International 1932, Librairie du Recueil Sirey, 1933). Pg.
- (14) Georges Scelle, Règles Générales du Droit de la Paix (Paris: Recueil des Cours, Académie de Droit International 1933, Librairie du Recueil Sirey, 1934). Tomo IV. Pg. 382.
- (15) Charles Rousseau, Op. cit. Pg. 296.
- (16) Daniel Antokoletz, Op. cit. Pg. 556.
- (17) Antonio Sánchez de Bustamante, Manual de Derecho Internacional Público (La Habana: Carasa y Cía. 1939). Pg. 52.
- (18) Andrés Bello, Principios de Derecho Internacional (Buenos Aires, Biblioteca Jurídica Atalaya, 1946). Pg. 146.

- (19) L.A. Podestá Costa, Manual de Derecho Internacional Público (Buenos Aires: Librería Editorial El Ateneo, 1943). Pg. 66.
- (20) Daniel Antokoletz, Op. cit. Pg. 554.
- (21) René Foignet, Manuel Élémentaire de Droit International Public (París: Rousseau et Cie. 1923). Pg. 130.
- (22) L.A. Podestá Costa, Op. cit. Pg. 66.
-

CAPITULO III

MANTENIMIENTO DE LA INSTITUCION

Las opiniones que se han vertido sobre la conveniencia de mantener la institución del reconocimiento de Gobiernos son contradictorias. Mientras la mayoría de los tratadistas y estudiosos del Derecho Internacional se pronuncia en el sentido de que su utilización es práctica y no sólo tradicional sino conveniente, de otro lado, planteamientos efectuados en reuniones políticas o hechos por políticos, han pretendido suprimirla.

Revisaremos, pues, los planteamientos que se han expuesto en uno y otro sentido. Teniendo en consideración la gran cantidad de opiniones vertidas al favor del mantenimiento de la institución, nos limitaremos a hacer resaltar las más significativas y procuraremos agrupar a las otras.

En 1945 tuvo lugar en México una Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz. En el transcurso de ella la Delegación del Ecuador presentó un Proyecto de Convención destinado a conseguir, con su aprobación, la supresión definitiva de la práctica del reconocimiento de Gobiernos. Es conveniente añadir que en aquella oportunidad, esa Conferencia no procedió al examen del Proyecto mencionado sino que lo remitió al Comité Jurídico Interamericano para que formulara un

informe que sería considerado posteriormente. Creemos significativo añadir que la misma Conferencia remitió, al mismo Comité, un proyecto contradictorio en lo esencial, es decir, señalando pautas para el empleo del no-reconocimiento. Esto nos da una idea de lo contradictorio de las opiniones que existen sobre la materia.

Anteriormente, en 1930, el Ministro de Relaciones Exteriores de México don Jenaro Estrada, hizo un planteamiento sobre lo que en adelante sería política exterior de ese país ante la aparición de nuevos gobiernos. Ese planteamiento se ha hecho internacionalmente conocido con el nombre de "Doctrina Estrada". Esta, propone la desaparición del acto del reconocimiento por cuanto el mismo implicaría una calificación sobre asuntos que competen exclusivamente al derecho interno de los países.

Sin entrar en una detenida consideración sobre la "Doctrina Estrada", señalaremos que de acuerdo a la opinión de diversos tratadistas, la misma no ha logrado el objetivo que se propuso de eliminar el reconocimiento de gobiernos limitándose a efectuarlo en una forma tácita. En efecto, la declaración del Ministro de Relaciones Exteriores de México, que en forma completa se ha transcrito en el Apéndice, dice:

"..... el Gobierno de México se limita a mantener o retirar, cuando lo crea procedente, a sus agentes diplomáticos y a continuar aceptando, cuando también lo considere procedente, a los similares agentes diplomáticos que las naciones respectivas tengan acreditados en México, sin

calificar, ni precipitadamente ni a posteriori, el derecho que tengan las naciones extranjeras para aceptar, mantener o substituir a sus gobiernos o autoridades".

Al respecto, el internacionalista Accioly estima que:

"..... reconocer a un gobierno extranjero o dejar de reconocerlo nada tiene que, a nuestro juicio, pueda herir la soberanía extraña, ni es una actitud de crítica con los negocios internos de otro Estado....En segundo lugar, la actitud que el Gobierno mexicano estima preferible, a ese respecto, parécenos equivale virtualmente a la misma práctica antigua de reconocer o no reconocer: es asunto de denominación nada más" (23).

Podestá Costa, refiriéndose a este mismo asunto opina lo siguiente:

"Este procedimiento....no evita, sin embargo, todo pronunciamiento, siquiera indirecto, ante la implantación de un gobierno de facto; dicho procedimiento no impide que un Estado deje de mantener relaciones con el gobierno de facto, o en otros términos que no lo reconozca, y por el contrario lo admite cuando preconiza el mantenimiento o bien el retiro....de los representantes diplomáticos" (24).

Por último, el profesor Ulloa dice, refiriéndose a este aspecto de la doctrina que tratamos:

"..... admite la crítica de que la continuación o el retiro de los agentes diplomáticos pueden significar una sustitución del reconocimiento con sus mismos inconvenientes de fondo y sus mismas consecuencias formales" (25).

Nos encontramos, pues, con que los procedimientos propuestos no han gozado de aceptación. El primero, porque pretendía dar una solución simple a una serie de problemas sumamente complejos y, el segundo, porque en la práctica ha evidenciado que no elimina la institución sino que la emplea en

forma tácita.

Por el contrario, internacionalistas como Foignet, Oppenheim, Larnaude, Podestá Costa, Fauchille, Antokoletz, Accioly, Gemma, Rousseau, Jiménez de Aréchaga (h) y Díaz Cisneros, sostienen la conveniencia y necesidad de la institución alegando que se precisa de ella para el inicio, la continuación o la reanudación de las relaciones diplomáticas entre los Estados, entre otros aspectos.

En consecuencia, y con el objeto de explicar el planteamiento de los tratadistas citados, debemos referirnos a algunas de las consecuencias del reconocimiento de gobiernos, anotando que sobre las mismas volveremos en el capítulo correspondiente.

Al surgimiento de un gobierno, con prescindencia notoria de las normas legales y constituido por personas distintas del anterior, se produce una incertidumbre entre los terceros Estados sobre si el mismo es efectivo y responsable. En esa oportunidad, el nuevo gobierno pretende el reconocimiento de los Estados con el objeto de continuar sus relaciones diplomáticas y desenvolver su vida internacional. La incertidumbre producida finaliza, pues, con el reconocimiento de los demás Estados.

Para Oppenheim, el reconocimiento de un nuevo Gobierno implica las siguientes consecuencias:

"1) En virtud del mismo obtiene la capacidad necesaria para establecer relaciones diplomáticas

con otros Estados y concertar Tratados con ellos; 2) Con limitaciones bastante oscuras, los Tratados anteriores (si existen) concertados entre ambos Estados, en el supuesto de que se trate de un Estado antiguo y no de uno nuevamente creado, quedan automáticamente restablecidas y vuelven a estar en vigor; 3) Por virtud del reconocimiento, el Estado en cuestión adquiere el derecho que -por lo menos según las leyes inglesas- no poseía anteriormente de entablar acciones ante los Tribunales de Justicia del Estado que lo ha reconocido; 4) .. adquiere para sí y para sus bienes inmunidad de jurisdicción de los Tribunales de Justicia del Estado que lo ha reconocido.... 5) También adquiere título para reclamar y entrar en posesión de los bienes....." (26).

Oppenheim cita algunas consecuencias más que en su oportunidad detallaremos. A su vez, el tratadista Rousseau dice refiriéndose al reconocimiento de gobiernos:

"Es una institución necesaria en el Derecho Internacional: a) porque a falta de una teoría análoga a la de la prescripción en el derecho interno, el reconocimiento viene a ser como el sustituto de dicha institución, al permitir regularizar las situaciones de hecho; y b) porque los procedimientos jurídicos de transformación empleados en el Derecho Internacional son imperfectos, por exigirse el consentimiento de todos los Estados interesados, con el natural riesgo de que dicho consentimiento tenga que ser obtenido mediante una contrapartida" (27).

Teniendo en consideración la importancia de las consecuencias que se derivan del reconocimiento de un nuevo Gobierno, no podemos menos de considerar necesario su mantenimiento. Además, la vigencia de la institución permite la aclaración de varios problemas. Uno de ellos, al que ya nos hemos referido escuetamente, es el de que permite la identificación del representante del Estado. La identificación de este representante

del Estado, que está obligado al cumplimiento de los compromisos internacionales del mismo es conveniente, además, para los nacionales del Estado que reconoce, por cuanto constituye una garantía adicional de la validez de los actos que pudieran realizarse con el mismo. De otro lado, también es conveniente para el Estado en el cual se hubiera implantado que, seguramente, podría intentar la reducción de la responsabilidad que le cabe como resultado de los actos cometidos por un grupo que mediante un procedimiento violento se apoderara en forma precaria del control de la situación.

Tampoco se debe dejar de tener en cuenta la importancia de su utilización como instrumento destinado al logro del acatamiento de los compromisos internacionales. Tal como se verá más adelante, el no-reconocimiento de un gobierno que pretende desconocer los compromisos internacionales contraídos por sus predecesores, puede ser un arma eficaz para obligarlo al cumplimiento de los mismos. Esto debe hacerse con la mayor prudencia y ajustándose estrictamente a los casos debidos a fin de no convertir a una institución que, como trataremos de demostrar es jurídica, en arma de extorsión o chantaje dentro del plano internacional.

Citaremos finalmente, otra vez en defensa de la institución, la opinión de Rousseau, quien dice:

"El reconocimiento es la simple comprobación de un hecho, no un juicio de valor; negar un hecho ilícito no basta para suprimirlo...el no reconocimiento no es más que un gesto ilusorio cuando

no va acompañado de la voluntad de restablecer el estado de derecho anterior..." (27-A).

Las consideraciones expuestas, nos animan a pensar que el reconocimiento de gobiernos es una institución conveniente y necesaria.

- (23) Hildebrando Accioly, Op. cit. Pg. 205.
 - (24) L.A. Podestá Costa, Op. cit. Pg. 68.
 - (25) Alberto Ulloa, Op. cit. Pg. 166.
 - (26) L.M.A. Oppenheim LL.D., Op. cit. Pg. 144.
 - (27) Charles Rousseau, Op. cit. Pg. 281.
 - (27-A) Charles Rousseau, Op. cit. Pg. 280.
-

CAPITULO IV

NATURALEZA JURIDICA DEL RECONOCIMIENTO

Hemos denominado así este Capítulo, por cuanto consideramos que la naturaleza jurídica de la Institución es uno de sus aspectos más saltantes y, además, es una de las conclusiones más importantes que trataremos de exponer.

Empezaremos, pues, por revisar la posición doctrinaria que niega este carácter jurídico de la institución para, después, considerar los fundamentos defensivos de la misma.

La primera de las posiciones mencionadas, pretende que no existe un deber de reconocer a los nuevos gobiernos, o sea que es una facultad que tienen los Estados de hacerlo o no. A esta posición se le ha denominado, asimismo, reconocimiento político o diplomático, por cuanto al ser facultativo para los Estados, permite que estos lo utilicen con entera libertad para el servicio de sus intereses particulares.

La discrepancia doctrinaria que se plantea sobre este aspecto de la institución, que es posiblemente el más importante, no deja de ser remarcable. Son tan numerosos los tratadistas que se pronuncian por una como por la otra concepción.

Oppenheim considera que:

"Lo mismo que en el caso de nuevos Estados, en la cuestión del reconocimiento de Gobiernos, el acto de reconocimiento es una función que el Derecho Internacional permite sea resuelto por ter-

ceros Estados, basándose en consideraciones estrictamente políticas" (28).

A su vez, el tratadista Gemma dice:

"..... il n'y a pas une règle générale de droit international qui impose aux Etats la reconnaissance d'un gouvernement dans des conditions déterminées; " (29).

Sir John Fischer Williams dice que:

"Le point essentiel est que, dans les conditions existantes du droit international, chaque Etat reste libre de reconnaître ou non un gouvernement nouveau dans un Etat existant. Dans l'état actuel des choses, ce n'est pas violer un règle de droit international que refuser la reconnaissance à un nouveau gouvernement..." (30).

Y, por último, el internacionalista Podestá Costa opina que:

"El reconocimiento de un gobierno de facto -del mismo modo que el reconocimiento de un nuevo Estado- es un acto facultativo" (31).

Conocidos estos planteamientos, pasaremos a revisar las consideraciones que los autores citados y, en general otros más, estiman constituyen fundamentos de los mismos.

La primera de éstas, es un argumento que no carece de espectacularidad. Se suele exponer en el sentido de que el reconocimiento de un nuevo gobierno es un acto destinado a entrar en relaciones diplomáticas o a reanudarlas con el nuevo gobierno. Como ningún Estado tiene la obligación de mantener este u otro tipo de relaciones con otro Estado -dicen los sostenedores de esta posición- y, éstas son consecuencia necesaria y única del reconocimiento, queda demostrado que el mismo es un acto discrecional.

Sin embargo, ha habido oportunidades en las cuales el reconocimiento no ha aparejado la implantación de relaciones diplomáticas, por lo menos de manera inmediata. De otro lado, tal como se ha expuesto en el Capítulo precedente, relativo al mantenimiento de la institución, los efectos del reconocimiento son, además del inicio o la reanudación de relaciones diplomáticas otros varios y muy importantes.

Al respecto, Oppenheim, a quien citamos nuevamente opina que:

"Un Estado cuyo gobierno no obtiene el reconocimiento se ve privado de ejercer una gran parte de sus actividades, así como de los privilegios que se derivan de la condición de miembro de la comunidad internacional. Es, por tanto, difícil admitir que la suspensión o la privación de los referidos privilegios sea una materia no regulada jurídicamente" (32).

En lo que, aparte de la trascendencia que tiene para los Estados el reconocimiento de sus nuevos gobiernos, apreciamos una contradicción en la que incurren varios de los defensores de la concepción política del reconocimiento y sobre la cual volveremos más adelante.

Otro de los argumentos esgrimidos en defensa de esta concepción, es que la práctica de los Estados revela el carácter discrecional del reconocimiento de nuevos gobiernos por cuanto, de hecho, algunos lo han obtenido y otros no.

Antes de revisar más detenidamente este argumento, consideramos pertinente formular una observación al respecto. Esta, podría ser aplicable tanto al derecho interno como al inter-

nacional y seguramente, sería defendida por todo estudioso del derecho. En efecto, no debemos perder de vista que las violaciones reiteradas de una norma jurídica no constituyen derecho. Este permanece siempre distinto de su incumplimiento, aún cuando reconocemos que en el estado actual de las cosas, no existen en el campo internacional medios suficientemente eficaces para evitarlo en forma constante.

Aclarado este punto, señalaremos de que la práctica de los Estados tiene una constante. En la mayoría de los casos en que se ha denegado el reconocimiento de un nuevo gobierno, han sido invocados criterios jurídicos para justificarlos. No dejaría de causar estupor el que, por ejemplo, un Estado denegara el reconocimiento alegando que el nuevo gobierno que lo solicita es inconveniente para la buena marcha del Estado que rige. Ello constituiría una intervención política tan destacada que sería rechazada, no sólo por el nuevo gobierno sino por la comunidad internacional.

Los Estados, pues, suelen declarar que conceden o no el reconocimiento a un nuevo gobierno en aplicación de principios jurídicos. Y, además, generalmente el reconocimiento es otorgado o denegado luego de que se ha efectuado, por parte del Estado que lo otorga o deniega, una confrontación de los hechos con lo que considera norma aplicable.

En algunas oportunidades, los Estados han pretendido reivindicar su derecho al otorgamiento o no del reconocimiento a un nuevo gobierno. Este hecho, que es alegado por los defen-

sores de esta concepción, siempre se ha producido en circunstancias polémicas y, por lo general, como reacción al pedido del nuevo gobierno que invoca el derecho de ser reconocido.

Al respecto, Jiménez de Aréchaga (h) señala que:

"Lo que interesa....no es tanto la reivindicación teórica que hagan los Estados sobre la naturaleza jurídica del acto mismo, sino la conducta efectiva que sigan..." (33).

Y, no se conocen casos en que los Estados hayan procedido a denegar un reconocimiento simplemente por considerar inconveniente en el campo político el otorgarlo, o declarando que proceden así para obtener ventajas en ese mismo campo. No puede dejarse, pues, de considerar significativa la práctica de los Estados que, en forma tan constante, ha demostrado ceñirse a consideraciones jurídicas.

Los Estados admiten, pues, con esa práctica, la existencia de una norma jurídica. Esta es de origen consuetudinario y de aplicación casi universal. En el Capítulo siguiente procederemos a la revisión de los requisitos para que su aplicación sea procedente.

Un último argumento en defensa de esta concepción, es el que se refiere a la organización del reconocimiento. Según esto, un doble aspecto de esta organización demuestra la discrecionalidad de su otorgamiento. Esta elucubración parte, a su vez, de un doble fundamento: 1) que el reconocimiento se otorga en forma individual por parte de los Estados y, 2) que el mismo debe responder a una norma jurídica.

Este argumento significa, en cierta manera, un paso adelante hacia la concepción jurídica del reconocimiento, determinado por la aceptación de la existencia de una norma jurídica.

En cuanto a que el reconocimiento se otorga en forma individual nos limitaremos a señalar, por el momento, que el mismo admite otras, con lo cual se le resta eficacia a la primera parte de la argumentación. Esta última, dice que los alcances de la norma jurídica son fijados por los propios Estados, con lo cual pueden libremente cambiarlos y que, además, corresponde a cada Estado la confrontación de los hechos a la norma jurídica precisada por él mismo.

En cuanto a lo primero, es preciso señalar que si bien en la práctica los Estados fijan esos criterios, no les es lícito hacerlo de modo arbitrario sino en aplicación de una norma superior de derecho internacional, que está por encima de su voluntad. Si así no fuera, los Estados tendrían el derecho de fijar las condiciones que consideraran procedentes para el otorgamiento del reconocimiento a un nuevo gobierno, sin que esas condiciones pudieran considerarse ilícitas o contrarias al derecho internacional. Sin embargo, desde que motiva el rechazo no sólo del gobierno que solicita el reconocimiento, sino de la comunidad internacional la pretensión de establecer arbitrariamente las condiciones para el otorgamiento del mismo, se aprecia que los Estados no pueden, lícitamente,

establecer criterios en la norma jurídica que aplicarán, que no hayan sido determinados previamente por el derecho internacional.

Por último, es cierto que la confrontación de los hechos corresponde al Estado que debe otorgar el reconocimiento. Sin embargo, en la misma no puede proceder según su conveniencia política o de otra índole, por cuanto esa confrontación le corresponde por delegación del derecho internacional que, en éste como en otros aspectos, carece de un órgano que pueda efectuarla por encima de los Estados. Su posición en este caso debe asemejarse a la del juez en derecho interno, que debe proceder sin tomar en cuenta su conveniencia particular.

Independientemente de los argumentos que hemos esbozado en contra de la concepción política o facultativa del reconocimiento, la misma admite otra severa crítica. En efecto, tal como lo señaláramos brevemente más arriba, sus sostenedores incurren, generalmente, en una notable contradicción.

Esta podría expresarse manifestando que, a continuación de sostener que el reconocimiento es un acto facultativo, señalan determinadas normas para la aplicación del mismo. Un autor, Spiropoulos, defensor de esta concepción, citado por Jiménez de Aréchaga (h), lleva el planteamiento hasta su última consecuencia. Dice así:

"..... todas las condiciones consideradas indispensables para el reconocimiento de un gobierno de hecho, no son otra cosa que la expresión de consideraciones de oportunidad política" (34).

Esta vendría a ser la excepción. Si el reconocimiento de un nuevo gobierno es facultativo para los terceros Estados, no hay ni puede haber consideración alguna de tipo normativo. Su otorgamiento debe estar basado en consideraciones exclusivamente políticas, tanto en lo que se refiere a la forma, como a la oportunidad o las condiciones exigibles. Cabría señalar, tan sólo, al internacionalista Podestá Costa quien, sostenedor de la concepción política de la institución, posee un exhaustivo estudio titulado "Règles a Suivre pour la Reconnaissance d'un Gouvernement de Facto".

Por ello, consideramos que existe en este autor y en otros sostenedores de la concepción política del reconocimiento un matiz que los hace superarla. Estiman que el reconocimiento es un acto facultativo pero, admiten que su concesión debe estar condicionada a algunos pre-requisitos que establece el derecho internacional. Existiendo estos requisitos, el reconocimiento sería lícito pero no obligatorio. Sin ellos, el reconocimiento constituiría una injuria para el gobierno de jure.

Este planteamiento es interesante pero no completo. El derecho internacional no puede limitarse a señalar cuáles requisitos son indispensables para que el reconocimiento sea lícito sino que, además, debe precisar los que sean suficientes para que proceda como obligatorio porque, de modo distinto, dejaría abierta la posibilidad a los Estados de que exigieran al-

gunos que significarían intervención en los asuntos internos de otro Estado, con lo cual se regresaría a la primera etapa del reconocimiento como acto político, con las graves violaciones que el mismo infringe al derecho internacional.

Por lo expuesto, consideramos con internacionalistas como Noël Henry, Sepúlveda, Scelle, Jiménez de Aréchaga (h) y Fauchille, que el reconocimiento de nuevos gobiernos constituye un deber jurídico cuando éstos reúnen determinados requisitos fijados por el derecho internacional.

Al respecto, el tratadista Antokoletz dice:

"Sería un acto de intervención el negarse, sin motivo, a reconocer a un gobierno de facto general, de suficiente estabilidad y efectividad... .." (35).

El internacionalista Scelle opina que:

"La reconnaissance étant constatation est due, ou si l'on préfère obligatoire, car il ne peut dépendre de l'autorité public chargée de la constatation d'un fait ou de la régularité d'un acte, d'en fait varier les effets voulus par le droit positif, encore moins d'en contester la matérialité. La reconnaissance ne peut donc jamais être conditionnelle o contractuelle...." (36).

A su vez, Strupp opina lo siguiente:

"Donc, on peut dire, en harmonissant l'ancien et le nouveau droit: dès lors qu'un nouveau gouvernement répond à des conditions générales, un refus de la reconnaissance par d'autres Etats équivaudrait à une contestation de la légitimité, question d'ordre intérieur, et constituerait de ce chef un délit international commis par le moyen d'une intervention illicite, dirigée contre l'autre Etat" (37).

Por último, citaremos al tratadista Foignet, quien di-

ce lo siguiente:

"..... lorsque le nouveau gouvernement est accepté par la majorité des citoyens et qu'il est assez fort il doit être reconnu par les autres Etats. Un refus pourrait être considéré comme un acte d'hostilité et servir de cause a la guerra" (38).

Aún cuando nos parece excesiva la represalia que autoriza este tratadista, no deja de ser significativa la importancia que concede, con esta posibilidad, a la obligatoriedad del reconocimiento.

Hemos señalado anteriormente que los Estados se han cuidado siempre de alegar, como fundamentación del no reconocimiento de un nuevo gobierno, la ausencia de los requisitos necesarios o bien, han invocado algunas condiciones indebidas. Es más, llegado al poder un gobierno de facto, se produce un período de incertidumbre, en el cual los terceros Estados analizan la situación con el objeto de determinar si el mismo debe ser reconocido. Transcurrido un lapso prudencial, los Estados suelen hacer públicas, por medio de Comunicados o declaraciones de sus representantes autorizados, las razones por las cuales no se concede el reconocimiento. En ellos, nunca se ha invocado como fundamento el deseo de no mantener relaciones con el gobierno del que se trata por razones de conveniencia política. Por regla general, las razones invocadas en esas oportunidades son condiciones que no pueden exigirse desde el punto de vista del derecho internacional, pretendiendo de esa manera encubrir razones particulares de orden político. Creemos, pues,

que esta práctica demuestra que los Estados consideran el reconocimiento como un deber ya que de no ser así, los supuestos escrúpulos con que actúan serían absolutamente innecesarios.

Además, en el caso de que el Estado cuyo nuevo gobierno no hubiera obtenido el reconocimiento por parte de otro, experimentando con tal motivo un perjuicio material, nada impide que plantee una reclamación ante un tribunal internacional. En el supuesto de que dicho tribunal internacional tuviera jurisdicción obligatoria para los Estados, el punto central de la controversia sería el de si el reconocimiento fue denegado justa o injustamente.

No se debe dejar de tener en consideración que la posibilidad de que sea aplicada una sanción internacional a un Estado que injustamente deniega un reconocimiento debido, abona efectivamente la concepción jurídica de la institución.

De otro lado, el derecho internacional concede al nuevo gobierno la posibilidad de aplicar represalias contra el Estado que injustamente se niega a reconocerlo. Ello nos conduciría, nuevamente, ante este supuesto tribunal internacional en el cual se debatiría si estas represalias eran justificadas o no, en relación con lo justificado o no de la denegatoria del reconocimiento.

Una forma corriente de ejercer represalias, es la negativa del gobierno que pretende el reconocimiento, a continuar manteniendo relaciones oficiosas con los agentes diplomáticos

del Estado que lo deniega. Esta forma, que es proporcionada, es generalmente eficaz. Los Estados suelen verse obligados a otorgar el reconocimiento, con el objeto de poder hacer las representaciones necesarias ante el nuevo gobierno, tendientes a defender los intereses de sus nacionales y adelantar otros asuntos.

Hay, sin embargo, formas desproporcionadas. La declaratoria de guerra sería la más extremada, siendo por añadidura una violación del derecho internacional de mucha mayor gravedad que la negativa del reconocimiento.

A la suspensión de relaciones oficiosas con los representantes del Estado que no reconoce, pueden ir sumándosele otras medidas de mayor importancia. Estas no deben ser desproporcionadas al perjuicio que se esté irrogando al nuevo gobierno con el no reconocimiento.

Por lo expuesto, consideramos que el reconocimiento de nuevos gobiernos es un deber de los terceros Estados y, correlativamente, un derecho que asiste a dichos gobiernos. Pero no debemos perder de vista que el reconocimiento es fundamentalmente, un acto de constatación. Como tal, debe estar condicionado por ciertos requisitos que lo convierten, a la luz del derecho internacional, no sólo en lícito sino en obligatorio.

La naturaleza jurídica de la institución ha sido reconocida, además, por la Comisión de Jurisconsultos que, en su reunión de Río de Janeiro, 1927, elaboró un proyecto de Convención

sobre Estados, cuyo artículo respectivo, el No. 8, se ha incluido en el Apéndice.

Finalmente, consideramos que a esta concepción jurídica de la naturaleza del reconocimiento adhieren, en forma parcial, la Resolución XXXV de la IX Conferencia Internacional Americana, de Bogotá, 1948, por su referencia a las consecuencias de este acto; y, íntegramente, el proyecto sobre "Reconocimiento de Gobiernos de Facto" elaborado por el Comité Jurídico Interamericano para la consideración de la X Conferencia Internacional Americana de Caracas, en la cual fue postergada. Ambos documentos se incluyen, asimismo, en el Apéndice a este trabajo.

Pasaremos a examinar, pues, en los capítulos siguientes, los requisitos exigibles para reconocer, y, entre aquellos cuya invocación es violatoria del derecho internacional, el de la legitimidad.

-
- (28) L.M.A. Oppenheim LL.D., Op. cit. Pg. 138.
- (29) Scipione Gemma, Les Gouvernements de Fait (París, Recueil des Cours, Académie de Droit International 1924, Librairie Hachette, 1925). Pg. 334.
- (30) Sir John Fischer Williams, K.C., La Doctrine de la Reconnaissance en Droit International et ses Développements Récents (París, Recueil des Cours, Académie de Droit International 1933, Librairie de Recueil Sirey, 1933). Pg. 243.

- (31) L.A. Podestá Costa, Derecho Internacional Público (Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1955). Pg. 150.
- (32) L.M.A. Oppenheim LL.D., Op. cit. Pg. 138.
- (33) Eduardo Jiménez de Aréchaga (h), Op. cit. Pg. 46.
- (34) Eduardo Jiménez de Aréchaga (h), Op. cit. Pg. 59.
- (35) Daniel Antokoletz, Op. cit. Pg. 558.
- (36) Georges Scelle, Op. cit. Pg. 388.
- (37) Karl Strupp, Les Règles Générales du Droit de la Paix (Paris, Recueil des Cours, Académie de Droit International, Librairie du Recueil Sirey, 1934). Pg. 454.
- (38) René Foignet, Op. cit. Pg. 130.
-

CAPITULO V

REQUISITOS EXIGIBLES PARA RECONOCER

Los estudiosos del derecho internacional consideran de manera casi unánime, incluyendo a los partidarios de la concepción facultativa del reconocimiento, que un primer requisito es el de la efectividad del nuevo gobierno.

Indudablemente, el primer deber de un gobierno, cualquiera que sea su origen, es ejercitar su autoridad. Sin autoridad, no hay propiamente gobierno, aun cuando se suele denominar así al conjunto de personas que son titulares de ciertos cargos públicos. Si en el plano interno se comprende la necesidad del ejercicio de autoridad, cuanto más no será necesaria en el internacional, en el cual el gobierno es la entidad autorizada para hablar en nombre del Estado y comprometerlo.

Revisando el asunto, siempre desde el punto de vista del problema de reconocimiento de nuevos gobiernos, se comprende porque los Estados no pueden extenderlo sino a aquellos que lo son efectivamente.

La efectividad del gobierno es un requisito sin el cual no se puede producir válidamente un reconocimiento. Si un Estado extendiera un reconocimiento como gobierno, a un conjunto de personas que no ejerce autoridad, estaría atentando contra el derecho internacional.

El internacionalista Ulloa, refiriéndose al origen histórico de este requisito, dice lo siguiente:

"..... en el reconocimiento de los gobiernos se han caracterizado, universalmente, dos grandes etapas. En la primera, dentro de la fórmula propugnada por Grotius, el reconocimiento de un nuevo príncipe dependía de su legitimidad. Pero ello implicaba la calificación de Derecho Interno sobre la constitucionalidad de un régimen extranjero. Aún dentro de la época clásica, Vattel modificaba la doctrina de Grotius para decir que no había regla más segura, en tal orden, que seguir la posesión" (39).

Y, algo más adelante señala un hecho que no deja de tener profunda significación en lo que a este asunto respecta.

Dice así:

"Bueno es anotar....que dos de las diplomacias más notables de la Historia, la de Inglaterra y la de la Santa Sede, se han inclinado, casi invariablemente, a tratar con... 'los detentadores reales del poder' "(40).

Lo que, además, nos pone en conocimiento de uno de los inconvenientes de la calificación sobre la legitimidad de los regímenes de gobierno, asunto sobre el cual volveremos con mayor detenimiento.

Scelle, refiriéndose al requisito que tratamos, dice lo siguiente:

"Le fait-condition qui joue ici, c'est la possession du pouvoir...fait matériel qui joue par ailleurs un grand rôle dans l'attribution traditionnelle des compétences. La première condition...c'est le gouverner effectivement...La communauté internationale est obligée de tenir compte de ce fait et de reconnaître la compétence des gouvernement de fait" (41).

A su vez, el tratadista Larnaude opina que:

"...les gouvernements étrangers peuvent reconnaître un nouveau gouvernement, quelle que soit son origine, dès qu'il leur paraît réunir les conditions d'un gouvernement obéi, susceptible de représenter l'Etat," (42).

Debemos señalar, que este primer requisito, es considerado igualmente como fundamental, por autores como Díaz Cisneros, Fauchille, Fiore, Podestá Costa, Oppenheim, Strupp, Accioly, Rousseau y otros más. En este sentido, la doctrina universal se pronuncia a favor de este requisito como paso previo e imprescindible para que se pueda producir el reconocimiento del nuevo gobierno.

El punto en el cual se plantea la controversia doctrinaria y práctica, es en el del criterio aplicable para conocer si un gobierno posee esta característica de efectividad.

Los planteamientos hechos para tratar de resolver este problema han sido de diverso tipo. Consideramos que se les podría agrupar en, de un lado, los que fijan criterios objetivos como suficientes y, de otro, que supone en la práctica una apreciación más sutil pero, a la vez, más acertada del problema, los que incluyen consideraciones sobre la aquiescencia popular y otros aspectos.

Los criterios objetivos señalados por la doctrina y la práctica internacional han sido muy diversos.

Una primera enunciación estimaba que el gobierno que ejercía autoridad en la capital de un Estado, debía ser considerado como el Gobierno del mismo. No creemos necesario hacer ma-

yores comentarios sobre este criterio que, como es fácil suponer, permitiría la posibilidad de que un grupo audaz, apoderándose por determinado período de la ciudad capital fuera considerado gobierno del Estado.

En cambio, el internacionalista Podestá Costa, quien se ha preocupado profundamente por los alcances de este problema, en su ya citado estudio titulado "Régles a Suivre pour la Reconnaissance de un Gouvernement de Facto" y en otros sobre el Derecho Internacional, procura hacer una determinación precisa del problema que sirviera de guía a los Estados ante la aparición de un gobierno de facto.

Dice el autor citado:

"El gobierno de facto podrá ser reconocido cuando reúna las siguientes condiciones: 1º Autoridad efectiva con probabilidades de estabilidad y consolidación, cuyas órdenes sean acatadas por la población, principalmente en lo que respecta a impuestos y servicio militar; 2º Aptitud para cumplir las obligaciones internacionales preexistentes, contraer nuevas y respetar los deberes establecidos por el derecho internacional" (43).

Lamentablemente, el planteamiento objetivo es incompleto en este autor. Si bien es posible obtener por medios de fuerza las contribuciones que señala Podestá Costa, durante algún tiempo, la necesidad de la aplicación de ellos denota la presencia de un acatamiento impuesto violentamente. Ello obliga al autor a hacer consideraciones sobre las probabilidades de estabilidad y consolidación de ese nuevo gobierno, las que lo apartan del criterio objetivo en sentido estricto.

La diferenciación entre los poderes tradicionales del Estado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, ha sido un criterio propuesto, dentro de este mismo grupo. En la práctica, al surgimiento de un nuevo gobierno, los tres o, por lo menos dos de los poderes tienden a agruparse. No es, pues, suficiente ni menos necesario, que esta separación se produzca para que haya un gobierno efectivo.

Por lo expuesto consideramos que la aplicación de criterios objetivos al estudio de este asunto, no es suficiente para resolver el problema de si el nuevo gobierno es efectivo.

Es más sutil, pero más apropiado, buscar la demostración de la efectividad del nuevo gobierno en la aquiescencia popular. Esto no implica que se prescindiera completamente de algunos criterios objetivos, sino que, tal como ya se ha señalado, los mismos son insuficientes por sí solos para resolver esta cuestión. Complementados con los aspectos que demuestran la aquiescencia popular, se presentará entonces, ante el concierto internacional, el cuadro de un gobierno que reúne este requisito de la efectividad.

La forma más precisa por la que se podría demostrar la aquiescencia del pueblo a un nuevo gobierno sería mediante el plebiscito, la consulta eleccionaria o la ratificación popular. Sin embargo, la utilización de esos medios, no es indispensable a los nuevos gobiernos para demostrar que cuentan con la aquiescencia del pueblo. Esto es así por cuanto el término

"aquiescencia", implica fundamentalmente consentimiento y no supone la necesidad de la existencia de aprobación y, menos aún, de elección que resultaría en el gobierno escogido por el pueblo.

La práctica de dos Estados: Inglaterra y los Estados Unidos de América, se ha adaptado generalmente a este criterio. Más adelante revisaremos la posición legitimista del Presidente Wilson, que constituye excepción, así como sus consecuencias.

Por ello, consideramos que el nuevo gobierno debe encontrarse en posesión de lo que se denomina "maquinaria administrativa del Estado". Sin embargo, no basta con la existencia de esta posesión sino que a ella, la masa de la población debe prestarle acatamiento. Además, este acatamiento debe ser pacífico, entendiéndose por esto, en general, la falta de una resistencia armada u organizada. Sería antijurídico demandar de un gobierno de facto el acatamiento de todos los ciudadanos, elemento del que hasta carecen, en algunas oportunidades, los gobiernos legalmente constituidos.

Por esta razón, es que los Estados no suelen otorgar inmediatamente el reconocimiento a un nuevo gobierno que lo demanda, sino que esperan un plazo para examinar si este requisito que estamos revisando, el de la efectividad, se encuentra presente.

Y este examen de la situación, no sólo es una facultad que tienen los terceros Estados antes de reconocer sino que, ade-

más, es un deber. Esto es así, porque un Estado no puede ser responsable de los actos cometidos por un Gobierno suyo indebidamente reconocido por carecer de eficacia, en tanto que es responsable por los cometidos por uno eficaz aun cuando no haya sido reconocido.

Y, por último, estas consideraciones tienen valor para el caso que se ha venido en denominar "reconocimiento prematuro" de nuevos gobiernos.

A este respecto, el tratadista Baty, citado por Jiménez de Aréchaga (h), dice lo siguiente:

"... en tanto que el antiguo gobierno se mantenga en cualquier parte considerable del territorio, representa por sí solo la continuidad del Estado; y hasta que no haya ya ninguna probabilidad razonable de que pueda derrocar al nuevo gobierno permanece como gobernante 'de Jure' de todo el Estado" (44).

El 'reconocimiento prematuro', o sea el extendido sin que el nuevo gobierno tuviera tiempo de acreditar, a la vista de los terceros Estados en forma fehaciente su efectividad, ha sido fuente de numerosos y desafortunados conflictos y resentimientos. Además, este tipo de reconocimiento es intervencionista y como tal atentatorio del derecho internacional.

Pero, para que el reconocimiento sea debido, se suele exigir una segunda comprobación. Esta es la de que el nuevo gobierno tenga lo que se ha venido en denominar: "capacidad y voluntad para cumplir las obligaciones internacionales", también conocido como "responsabilidad del nuevo gobierno".

Jiménez de Aréchaga (h), quien ha estudiado detenidamente este aspecto del problema, dice al respecto lo siguiente:

"El empleo de esta noción de 'responsabilidad internacional' como condición del reconocimiento, o más exactamente, como excusa válida para no reconocer, implica la imposición de una sanción no coactiva, destinada a lograr el acatamiento de las normas del Derecho Internacional. Y esta forma de sanción, que aplica el propio perjudicado, es de ejercicio puramente facultativo y no preceptivo, porque el interesado puede renunciar a su empleo, así como cabe renunciar a todo beneficio acordado por el ordenamiento jurídico" (45).

Lo cual viene a indicarnos que esta segunda condición no es propiamente tal, sino más bien, una opción que concede el derecho internacional a los terceros Estados para no otorgar el reconocimiento, con carácter de sanción, al nuevo gobierno que no demuestra responsabilidad. Por ello, los Estados pueden renunciar a esa posibilidad de sanción y tratar de obligar al nuevo gobierno al cumplimiento de sus obligaciones por otros medios contemplados en el derecho internacional. Esto supone, en consecuencia, que la ausencia de responsabilidad de un nuevo gobierno no es impedimento para reconocerlo, a diferencia de la falta de efectividad que viene a ser, con toda propiedad, una condición.

En sentido análogo se pronuncia el tratadista Noël Henry, quien dice así:

"S'il est vraie que, pour qu'une reconnaissance de gouvernement soit justifiée, il suffit que le gouvernement en question soit effectif, ... lorsqu'il s'agit de savoir si la reconnaissance est due, une autre condition est nécessaire. Le nouveau gouvernement, continuateur des gouvernements précédents, doit se déclarer prêt à assumer les obligations internationales..." (46).

De este modo, un nuevo gobierno que no declara su responsabilidad internacional, no por ello deja de estar sujeto a la misma sólo que los terceros Estados que le otorgan el reconocimiento en estas circunstancias, consideran más conveniente la utilización de otros medios que concede el derecho internacional para obligar a dicho gobierno al cumplimiento de sus compromisos internacionales.

Este requisito complementario, cuya presencia conjuntamente con la efectividad, transforma el reconocimiento de un nuevo gobierno en deber para los terceros Estados y, en consecuencia, derecho perseguible por ese mismo gobierno, ha tenido una formulación histórica posterior. De otro lado, el caso de que dos Estados no estén ligados por acuerdos internacionales, abona en favor de lo sostenido de que esta condición es sólo facultativamente utilizable por los terceros Estados ya que, en este supuesto, su reclamación vendría a ser a todas luces innecesaria.

Por otra parte, tanto un sector de la doctrina internacional sobre la materia cuanto la práctica de los Estados y, esta última, fundamentalmente en lo que se refiere al reconocimiento del régimen soviético instaurado a raíz de la revolución de 1917, han considerado que la responsabilidad del nuevo gobierno debe abarcar dos aspectos. De un lado, la capacidad de cumplir los compromisos internacionales. De otro, la voluntad de hacerlo.

Por lo enunciado, consideramos que se recae nuevamente en las limitaciones de esta condición ya que la capacidad de cumplir los compromisos internacionales, es propiamente una consecuencia de la efectividad del nuevo gobierno. Dicho de otro modo, la capacidad de cumplir las obligaciones internacionales es un aspecto o, si se quiere, prueba complementaria de la efectividad del gobierno que persigue el reconocimiento.

En cuanto a la voluntad, señalaremos tan sólo que es un aspecto subjetivo de muy difícil apreciación. Es relativamente poco frecuente el caso de que un nuevo Gobierno formule reservas en ese sentido o que un tercer Estado considere que el mismo no posee esa disposición. Revisaremos algo más detenidamente este problema, conocido también con el nombre de requisito subjetivo del reconocimiento.

Para ello, es preciso tener en cuenta un principio básico de Derecho Internacional conocido como el de la continuidad de los Estados. Según éste, el Estado permanece el mismo a despecho de los cambios de tipo político-gubernativo que se hubieren producido en su interior. Este sería el primer aspecto de la fundamentación del requisito y, otro de tipo práctico, sería el preguntarse qué garantía pueden tener los Estados para contratar entre ellos si sus acuerdos pudieran ser desconocidos por voluntad de uno de los gobiernos.

Este requisito es pues, propiamente, una posibilidad de sanción que tienen los terceros Estados para obligar al nuevo

gobierno al cumplimiento de los compromisos. Además, hay que tener en cuenta que aun como sanción, puede en oportunidades resultar ineficaz o prestarse a abusos.

En el primer caso, los nuevos gobiernos cuyo reconocimiento se viene denegando por ese motivo, suelen postergar la consideración de las reclamaciones que pudieren formularse sobre incumplimiento de obligaciones internacionales para después de que se practique el reconocimiento. En estas circunstancias, puede producirse entre un Estado y un nuevo gobierno el siguiente círculo vicioso: si no cumple sus compromisos internacionales, no se le reconoce y, del otro lado; si no se le reconoce, no acepta reclamaciones sobre compromisos internacionales.

Por ello es que los Estados, después de un fallido intento de aplicar esta sanción lícitamente, suelen reconocer al nuevo gobierno con el objeto de buscar por los medios de la negociación diplomática el cumplimiento de las obligaciones que dicho gobierno ha intentado desconocer.

De otro lado, el no-reconocimiento es abusivo y por ende antijurídico, cuando su otorgamiento se condiciona a la concesión de ventajas. La teoría y los acuerdos internacionales, han rechazado enérgicamente esta forma de "chantage" que, lamentablemente, ha sido de amplia difusión en la práctica, constituyendo sucesivas violaciones del orden internacional. De este modo, las exigencias que pudieran plantearse a un nuevo gobierno, deben ser siempre ajustadas a los compromisos vigentes y es

indispensable la exclusión de reclamaciones políticas arbitrarias y el aprovechamiento de la situación para tratar de crear otras nuevas.

En la práctica internacional, al asumir el poder los nuevos gobiernos, suelen hacer pública su decisión de dar fiel cumplimiento a los compromisos internacionales a los que están obligados. Sin embargo, en algunas oportunidades estas declaraciones no han sido formuladas. Es en este último caso, que por lo demás va siendo muy raro, en el que los terceros Estados deben esperar para tener conocimiento, a través de los hechos del nuevo gobierno si existe o no voluntad de cumplir con las obligaciones internacionales y, en consecuencia, encontrarse facultados para decidir lícitamente si deben aplicar o no la sanción del no-reconocimiento.

En este campo de la responsabilidad de los nuevos gobiernos, parécenos pertinente revisar una Resolución adoptada por el Comité Consultivo de Emergencia para la Defensa Política del Continente que funcionó en la ciudad de Montevideo durante la Segunda Guerra Mundial. En esa Resolución, se acordó recomendar que los Estados americanos no debían proceder al reconocimiento de nuevos gobiernos surgidos en el Continente, por medio de la fuerza, antes de consultarse entre sí con el objeto de determinar si cumple los compromisos en materia de defensa y para el conocimiento de las circunstancias que determinaron su implantación. El texto de la Resolución se incluye en el Apén-

dice.

Al respecto, el tratadista Antokoletz dice que:

"Es una solución de emergencia, propia del Estado de guerra que la motivó, pero inadecuada en tiempo de paz, porque afecta la regla de la no-intervención" (47).

En este mismo sentido se pronuncian otros tratadistas. Sin embargo, consideramos que una más acertada redacción de esta Resolución hubiera evitado las muy fuertes críticas que se le hicieron. Más adelante revisaremos como es que las consultas previas al reconocimiento pueden estar ajustadas al derecho internacional y, en consecuencia, no ser fuente ni motivo de intervención en los asuntos internos de los demás Estados.

Debemos señalar, además, la transplatación que se ha hecho de la llamada Doctrina Stimson o del no-reconocimiento de situaciones surgidas con desconocimiento del derecho internacional al campo del reconocimiento de nuevos gobiernos. En principio, la aplicación de la doctrina es acertada. En el supuesto caso de que fuerzas extranjeras invadieran el territorio de un Estado e implantaran en él, con desconocimiento del derecho interno y del internacional, un gobierno de facto, poca justificación asistiría a ese gobierno en su pedido de reconocimiento, por cuanto él mismo tuvo su origen en una actuación violatoria del derecho internacional. Por ello, el reconocimiento le puede ser denegado sin que esta decisión atente contra el derecho internacional.

Con lo expuesto, bastaría para que el reconocimiento proceda como debido, en los casos en que se dan los dos requisitos y como lícito en el de que sólo exista efectividad. No obstante, la práctica y hasta en algunas oportunidades la doctrina, han insistido en la demanda de otro u otros que, como trataremos de demostrar en el capítulo siguiente constituyen, en el estado actual del derecho internacional, requisitos antijurídicos.

-
- (39) Alberto Ulloa, Op. cit. Pg. 178.
- (40) Alberto Ulloa, Op. cit. Pg. 178.
- (41) Georges Scelle, Op. cit. Pg. 383.
- (42) F. Larnaude, Les Gouvernements de Fait (Paris: Revue Générale de Droit International Public, A. Pedone, Librairie-Editeur). Pg. 476.
- (43) L.A. Podestá Costa, Derecho....Op. cit. Pg. 159.
- (44) Eduardo Jiménez de Aréchaga (h), Op. cit. Pg. 95.
- (45) Eduardo Jiménez de Aréchaga (h), Op. cit. Pg. 100.
- (46) Noël Henry, La Doctrine Américaine en Matière de Reconnaissance des Gouvernements Etrangers. (Paris: Revue Générale de Droit International Public, A. Pedone, Librairie-Editeur, 1928). Pg. 266.
- (47) Daniel Antokoletz, Op. cit. Pg. 546

CAPITULO VI

LA LEGITIMIDAD

Hemos señalado en el capítulo precedente que, en oportunidades se exige para el reconocimiento de gobiernos algunas condiciones que son antijurídicas. En general, podría decirse que estas condiciones son de dos grandes tipos: de un lado, las que demandan del nuevo gobierno alguna forma de legitimidad y, de otro, las que se relacionan con el comportamiento del mismo.

Revisaremos, en primer término, la exigencia de legitimidad, que a más de ser antijurídica para el reconocimiento de gobiernos, es el pretexto de las intervenciones más escandalosas en los asuntos internos de otros Estados.

Para empezar, indicaremos que una primera forma de exigencia de legitimidad, es la que se relaciona con la sucesión dinástica o monárquica. Esta exigencia, que ha venido cayendo en desuso por la simple razón de las transformaciones políticas que han tenido lugar dentro de los Estados, alcanzó su máximo exponente en la denominada "Santa Alianza", integrada por varios Estados europeos con el objeto de procurar la defensa de la sucesión dinástica. Su aplicación en el terreno de la práctica dio lugar a que los Estados miembros intervinie

ran en los asuntos internos de los otros miembros.

En época ya lejana, Andrés Bello decía de este tipo de uniones lo siguiente:

"Supongamos que dos príncipes se hubieran obligado a mantenerse en el trono el uno al otro; este pacto se aplicaría a los casos en que una tercera potencia quisiese turbar a cualquiera de los contratantes en la posesión del trono; pero sería monstruoso considerarlo como una liga personal de éstos contra los respectivos pueblos" (48).

Mucho más importante es en la actualidad, la exigencia de legitimismo constitucional interno. Esto es así, no sólo porque la mayoría de los Estados tiene normas fundamentales que regulen la sucesión gubernativa, sino porque es un pretexto que ha permitido y permite aún, la interferencia de algunos Estados en los asuntos internos de otro.

La inmensa mayoría de los autores consideran que la exigencia de este requisito es antijurídica. El propio Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador Dr. Tobar, autor de la doctrina que lleva su nombre, reconoció expresamente que la exigencia de este requisito constituía una forma de intervención.

La exigencia de legitimidad constitucional a los nuevos gobiernos niega, de plano, el derecho a la revolución. Según esto, los gobiernos constituidos deben ser reemplazados por gobiernos originados de conformidad con lo previsto por la Constitución de cada Estado, so pena de enfrentarse

al aislamiento internacional.

Se ha planteado, además, en la doctrina y la práctica internacional, una exigencia que no niega el derecho a la revolución tal como lo hace la doctrina Tobar, sino que demanda una reorganización constitucional del país después de que un gobierno de facto haya asumido el poder, como paso previo al reconocimiento del mismo.

Se aprecia, de este modo, el error generalizado en que se incurre al expresar que la doctrina Tobar fue recogida por los tratados que vincularon a los Estados Centro-americanos y que fueron firmados en Washington en 1907 y 1923. La diferencia estriba en que mientras la doctrina Tobar niega el derecho de los pueblos a la revolución contra el gobierno no constituido los tratados centro-americanos lo admiten, pero, para que proceda el reconocimiento del gobierno llegado a poder por ese medio, éste debe haber reorganizado el país y haber sido confirmado por la voluntad del pueblo libremente expresada. Los tratados señalados responden más bien al principio conocido como la "legitimación constitucional".

La política seguida por los Estados Unidos de América, en materia de reconocimiento de gobiernos, que desde los días de Jefferson se guiaba por el requisito de la efectividad, sufrió una lamentable excepción con la aplicación, por parte del Presidente Wilson, de la doctrina que lleva su

nombre.

De acuerdo con ella, los Estados Unidos intentaron otorgar el reconocimiento solamente a los gobiernos que hubieran llegado al poder con observancia de las formas constitucionales prescritas o bien, hubieran sido legitimados posteriormente. En realidad, la pretensión del Presidente norteamericano estaba dirigida a utilizar el no-reconocimiento como arma para promover el desarrollo democrático de los pueblos del continente. Por ello, los planteamientos del Presidente Wilson se han hecho conocidos también como "mesianismo constitucional".

En la práctica, la doctrina del Presidente norteamericano ha tenido una aplicación confusa. En algunas oportunidades los Estados Unidos reconocieron a gobiernos legitimados constitucionalmente y en otras no. Además, la preferencia del Presidente Wilson por los regímenes constitucionales no se detuvo, en el no-reconocimiento de los de facto, sino que se llevó a escandalosas intervenciones que en algunas ocasiones fueron hasta armadas.

El tratadista Yepes, refiriéndose a la doctrina Wilson dice lo que sigue:

"Cette conception messianique spéciale que Wilson avait de la mission de son gouvernement à l'égard de l'Amérique latine, le mena forcément à une série d'interventions qui, certes, ne constituent pas une page d'honneur pour la diplomatie nord-américaine... Elle implique une **ingérence** permanente dans les affaires intérieures des autres Etats. Elle signifie que les Etats Unis prétendent avoir le droit de qualifier la légitimité des gouvernements étrangers" (49).

La exigencia de legitimismo constitucional o de legitimación posterior, ha sido fuente de tan desastrosas intervenciones en el Continente americano que provocó, como reacción, los planteamientos de la Delegación del Ecuador a la Conferencia de México de 1945 y el conocido como "Doctrina Estrada", a los que hemos hecho referencia en el Capítulo III.

No es posible, pues, exigir a un gobierno que arribe al poder en forma constitucional ni que, si ése fuera el caso, precise de una legitimación posterior. En todas las oportunidades en que estos requisitos se han exigido, se ha producido una intervención en asuntos internos de otro Estado y, en consecuencia, se ha atentado contra el derecho internacional. Esta intervención ha sido particularmente notoria en el caso de los Estados Unidos y los Estados Centroamericanos. Estados Unidos no fue signatario de los tratados que vincularon en una forma tan especial a esos países y ajustó durante cierta época sus relaciones con los mismos a esos tratados, con los lamentables excesos intervencionistas que son ampliamente conocidos.

El derecho internacional general, pues, no impone a los Estados una determinada forma de gobierno y, en consecuencia, no puede exigirse de primera intención, la observancia de formas constitucionales o la legitimación posterior para el reconocimiento de los gobiernos. Ello no obsta para

que los Estados acuerden, creando de este modo un derecho internacional especial para los adherentes, determinadas prescripciones que orienten su forma de gobierno. Este es un ideal cuya aplicación corresponderá, esperamos, a una etapa más avanzada del derecho internacional. Pero, en los actuales momentos, ese derecho internacional especial no existe. Aun cuando se ha tratado de demostrar lo contrario en lo que respecta al Continente americano, creemos que lo que vincula a los países es, en la actualidad, una vocación democrática o si se quiere, un anhelo de que los pueblos se encuentren gobernados por un sistema que se suele considerar en Occidente como el menos imperfecto encontrado hasta el momento: la democracia representativa. Sin embargo, insistimos una vez más, no existe en los actuales momentos un acuerdo internacional que obligue a los Estados a darse determinadas formas de gobierno y, menos aún, que señalen la forma en que estos gobiernos deben llegar al poder.

Además, y refiriéndose al segundo tipo de requisitos cuya exigencia es antijurídica, debemos señalar que algunos autores han considerado que no se debe extender el reconocimiento a gobiernos que hayan arribado al poder mediante la comisión de atrocidades. Al respecto, aun cuando reconocemos las elevadas consideraciones humanitarias que han motivado este planteamiento, estimamos que el mismo sólo puede aspirar a servir de guía para la apreciación del requi-

sito de efectividad. En efecto, se puede fundadamente considerar que un gobierno que necesita de la comisión de atrocidades para su arribo al poder o para mantenerse en él, no cuenta con la aquiescencia popular, con lo que puede denegársele lícitamente el reconocimiento pero, de ninguna manera, por la comisión de los crímenes en sí.

En el Capítulo precedente hicimos referencia a una Resolución del Comité de Defensa Política que funcionó en Montevideo durante la Segunda Guerra Mundial. Al hacerlo señalamos que en nuestra opinión, el acuerdo adoptado no es necesariamente intervencionista. En el presente Capítulo, en el que hemos tratado de revisar las condiciones que no deben ser exigidas para extender el reconocimiento a un nuevo gobierno, procuraremos demostrar que el citado acuerdo no lesiona el principio de independencia de los Estados.

Citaremos a Jiménez de Aréchaga, quien se refiere a la actitud colectiva que se prescribe en esa resolución y que, a su vez, ha sido fuente de todas las críticas que se le ha hecho tratándosele de intervencionista. Dice así:

"Se ha dicho... que éste 'no reconocimiento colectivo, es una modalidad de intervención'. La expresión verbal de este concepto no es afortunada. La actitud colectiva en sí, no constituirá una intervención: ello depende de las bases en que se sustente. Si se niega el reconocimiento por falta de efectividad o de responsabilidad, no habrá nunca intervención, sea aquél denegado por uno o

por todos los Estados, procediendo aislada o concertadamente; si no se reconoce por falta de legitimidad o por aversión hacia la forma de gobierno, la composición de éste, las tendencias políticas o económicas de sus dirigentes, entonces habrá tal intervención, aun que fuere un solo Estado quien adopte esa conducta" (50).

Y, en efecto, consideramos que esto es lo que pretende la señalada Resolución: apreciar si el nuevo gobierno reúne efectividad y responsabilidad, referida esta última, en el presente caso, a los acuerdos interamericanos relativos a la defensa del Continente. Nada obsta dentro del derecho interhacional para que esta apreciación se haga colectivamente. Es más, es deseable que se efectúe en esa forma porque los mayores elementos de juicio disponibles harán más realista la apreciación de los Estados. Sobre este asunto volveremos en el Capítulo siguiente.

(48) Andrés Bello, op. cit. pg. 146.

(49) J.M. Yepes, Les Problèmes Fondamentaux du Droit des Gens en Amérique (París, Recueil des Cours, Académie de Droit International, Librairie du Recueil Sirey, 1934) Pg. 43.

(50) Eduardo Jiménez de Aréchaga (h), op. cit. pg. 204.

CAPITULO VII

ORGANIZACION DEL RECONOCIMIENTO

Ni la doctrina ni la práctica internacional han considerado detenidamente el problema de la organización del reconocimiento. En nuestra opinión, ello se debe a la vehemencia con que la mayoría de los Estados lo considera aún como acto de soberanía. Se entiende así la extendida práctica de otorgarlo en forma individual.

Sin embargo, consideramos que el otorgamiento individual del reconocimiento por cada Estado a un nuevo Gobierno, es una posibilidad que se deja abierta para que se le pretenda utilizar como medio para la obtención de ventajas indebidas.

Por ello, el tratadista Scelle dice que:

"En droit classique, la reconnaissance est un acte unilatéral qualifié d'acte de souveraineté. Cette notion est inconcevable, puisque, la reconnaissance étant due, elle ne peut même pas dépendre de considérations d'opportunité. Il s'agit d'une compétence liée, mais en fait, la reconnaissance étant donnée pour des raisons politiques, elle aboutit à des contradictions et à des conflits. Aussi a-t-on songé à l'organiser collectivement, en collaboration, afin d'arbitrer les marchandages politiques ..." (51).

En lo que podemos percibir un medio más apropiado para convertir el reconocimiento en lo que debe ser: acto de constatación; desprovisto de la posibilidad de obtener mediante él ventajas políticas arbitrarias. Para ello, debe irse caminando

hacia la no utilización del reconocimiento individual. Sin embargo, es poco probable que se acuerde por los Estados el desechar la práctica actual para llegar inmediatamente al reconocimiento colectivo. Más lento pero más seguro, es el camino de la utilización de etapas intermedias para la consecución de ese ideal, conectando los diversos momentos por los que atraviesa necesariamente, el reconocimiento de un nuevo gobierno.

En efecto, al arribar al poder un gobierno de facto, los Estados se preocupan de reunir información sobre la situación. Esta información les es indispensable pues sin elementos de juicio suficientes, ningún Estado se atrevería a extender el reconocimiento.

Es en este paso en el cual se encuentra ya una primera forma de entendimiento internacional sobre el reconocimiento. Aquí los Estados intercambian informaciones sobre la situación manteniendo su independencia sobre las otras etapas del reconocimiento. Esto es lo que se denomina reconocimiento consultado.

Esta forma de reconocimiento no es absolutamente novedosa en el Continente americano. Desde hace cierto tiempo, las Cancillerías americanas las iniciaron con el objeto de que los elementos de juicio de cada una pasaran a conocimiento de las otras con lo que, aparte de mejorar la información se evitaba, en cierto modo, una apreciación tendenciosa de los acontecimientos por parte de un Estado.

La consulta es, además, una práctica que se ha venido

fortaleciendo hasta llegar a ser parte de convenciones americanas relativas no sólo al reconocimiento de nuevos gobiernos, sino también a otros importantes problemas.

La Resolución XXII del Comité de Defensa Política del Continente, a la que ya hemos hecho referencia en el curso del presente trabajo, recomienda el procedimiento de la consulta.

Hemos tratado de demostrar, en el Capítulo precedente, que la mencionada Recomendación no es violatoria del derecho internacional. El que algún Estado americano haya pretendido apoyarse en ella para realizar actos de intervención, no es suficiente argumento para denegarle su carácter legítimo. Además, consideramos que es conveniente que dicha recomendación se haya adoptado, por cuanto transformó una saludable práctica en convenio internacional. Por último, puede repetirse aquí lo ya expuesto sobre la importancia de la consulta como medio de frenar, ventilando a la luz de la observación de los Estados, las apreciaciones tendenciosas conducentes a la antijurídica obtención de ventajas injustificadas.

Cuando los Estados han reunido los elementos de juicio sobre la situación del país en el cual un gobierno se ha implantado, ha llegado el momento de considerar el paso siguiente para extender el reconocimiento. Este es el momento de la decisión. En él los Estados deciden si otorgar o denegar el reconocimiento basándose, generalmente, en los elementos de juicio que obran en su poder.

En este paso, también es posible encontrar una fórmula de acción para el reconocimiento que supere las limitaciones de hacerlo individualmente. Esta fórmula es la que se conoce como reconocimiento concertado y supone un avance hacia la colectivización del reconocimiento. En ella existe, independientemente de la consulta que puede haber sido efectuada o no, un acuerdo mediante el cual los adherentes se comprometen a tomar una decisión única sobre la procedencia de extender o denegar el reconocimiento y, además, se obligan a actuar de conformidad con tal decisión. Por lo demás, carece de significación el que la decisión haya sido adoptada por unanimidad o por mayoría. Basta que los Estados se hayan comprometido a respetarla, según la forma del acuerdo.

Este criterio, que ha tenido en alguna oportunidad aplicación práctica en el Hemisferio, ha sido fuente de acuerdos internacionales en Europa. Sin embargo reiterando lo que señalamos al comienzo de este Capítulo, parece poco probable que los Estados americanos consientan en adoptar el criterio propuesto que, si bien es más apropiado para la aplicación del derecho internacional, los obliga a una mayor renuncia de lo que consideran sus facultades privativas. Consideramos conveniente repetir, que esta forma de organización del reconocimiento es aún más eficaz que la anterior para evitar los inconvenientes que surgen del extenderlo individualmente, por cuanto prescribe una acción uniforme que por requerir la concurrencia de voluntades, ya que no

sólo de informaciones, es menos probable que se presente como atentatoria del derecho internacional y evita, además, que unos Estados reconozcan y otros no lo que, en la mayoría de las oportunidades, configura un absurdo o una forma de intervención.

Es de importancia secundaria el procedimiento mediante el cual se llega al acuerdo de voluntades que requiere este tipo de organización del reconocimiento. En oportunidades el asunto ha sido planteado en el seno de un organismo internacional. Otras ha sido obtenido en el transcurso de una conferencia internacional o ha sido concertado por el cuerpo diplomático. Lo que en realidad importa, es que la concurrencia de voluntades estatales se encuentre presente y ésta, como es sabido, puede manifestarse por muy variados conductos.

Por último, llega el momento en que un Estado, frente al gobierno implantado en otro, debe hacer pública la decisión que ha adoptado sobre el reconocimiento del mismo. Esta etapa de exteriorización de la voluntad estatal, suele manifestarse por el otorgamiento del reconocimiento o, generalmente, cuando se decide denegarlo, por un Comunicado Oficial explicativo de las razones que asisten a dicho Estado para haber adoptado esa grave determinación.

Esta etapa puede ser cubierta, asimismo, en alguna de las formas que hemos venido revisando. Si se hace individualmente por un Estado, su manifestación recogería y traduciría los inconvenientes que hemos señalado a la consideración aislada del

problema. Pero, esta etapa admite también la posibilidad de utilizar alguno de los medios de colectivización del reconocimiento que hemos venido recomendando y que se manifestaría en forma de reconocimiento conjunto o simultáneo.

El reconocimiento conjunto implica, como se comprende, la manifestación única de la voluntad de varios Estados. La simultánea, asimismo, significa la exteriorización individual pero coincidente en el tiempo de las voluntades estatales.

Esta última modalidad ha venido siendo preferida por cuanto, con su utilización, los Estados han considerado que mantenían, aunque sea formalmente, su independencia en estos graves asuntos. Parécenos conveniente señalar, sin embargo, que el reconocimiento conjunto ha sido aplicado, asimismo, en algunas oportunidades.

Se ha presentado el caso de que el reconocimiento simultáneo se haya producido espontáneamente, lo que puede significar una coincidente orientación de los Estados respecto de ese mismo caso. En cambio, de producirse la exteriorización conjunta de un reconocimiento concertado, se habría alcanzado la colectivización absoluta del reconocimiento.

El profesor mexicano Sepúlveda, dice del reconocimiento colectivo lo que sigue:

"Por reconocimiento colectivo strictu sensu se debe entender aquél que se practica por la comunidad de Estados actuando in toto, a través de un organismo internacional que la represente al efecto... Desde luego, el reconocimiento colectivo propiamente dicho sólo puede darse en una comunidad organizada" (52).

En lo cual podemos entrever el cúmulo de dificultades que aparece, en el momento actual, esta forma de organización del reconocimiento que es la que consideramos más conveniente puesto que satisfaría los requisitos exigidos por el derecho internacional y evitaría los abusos que valiéndose del mismo se cometen en el presente.

Partiendo de la base de que esta forma de organización del reconocimiento requiere, necesariamente, de la existencia de un organismo representativo de la comunidad internacional y, no contándose en la actualidad con un instrumento internacional que permita la adecuada solución de este delicado asunto, los principales problemas se plantean, en este respecto, dentro de dicho organismo internacional y, generalmente, de modo indirecto.

De esta manera, y adelantando consideraciones a las que habremos de referirnos más detenidamente en el Capítulo relativo a las formas del reconocimiento, es preciso revisar los problemas derivados del ingreso de un nuevo miembro al organismo internacional y los que acarrea el cambio de organización política interna de uno de dichos miembros que, naturalmente, entendemos son los Estados.

Tal como habíamos manifestado en el Capítulo I, el reconocimiento de un nuevo Estado involucra el del gobierno que en ese momento detenta el poder. Si el reconocimiento de un nuevo Estado se efectúa en forma colectiva mediante su admisión

al organismo internacional, parecería que se hubiera efectuado, asimismo, el reconocimiento del gobierno que rige a dicho Estado. Sin embargo, la doctrina internacional no se ha puesto de acuerdo sobre este punto y hasta ha afirmado que la presencia de los Estados en el organismo internacional genera entre ellos ciertos vínculos especiales que se agotan en el organismo internacional mismo. Además, en diversas oportunidades los Estados han hecho reservas formales en el sentido de que la presencia de la representación de determinados Estados en un organismo internacional no significaba, para ellos, el reconocimiento de los gobiernos de dichos Estados.

Diferentes consideraciones habrían de hacerse sobre el problema de los Estados en que hubieren ocurrido transformaciones político-gubernamentales del tipo de las que estudiamos y su vinculación con el organismo internacional. En este caso, es de aplicación el principio de derecho internacional de la continuidad de los Estados. Estos, conservan su personería internacional a despecho de las transformaciones políticas que ocurran en su interior. En la práctica, las organizaciones internacionales admiten la representación de los agentes designados por el gobierno anterior mientras el nuevo no revoque los poderes que los acreditan. Pero, el problema se presenta muy complejo cuando en el Estado miembro existen dos facciones en lucha. En este caso, el organismo internacional debe dar preferencia a los representantes del gobierno de jure, en tanto que los hechos no demues-

tren que el mismo ha perdido totalmente la efectividad y que, en consecuencia, prácticamente ha dejado de ser gobierno. Por último, vale lo dicho para el caso anterior en cuanto que ningún Estado considera que su presencia en un organismo internacional lo obliga en determinada forma en lo que a reconocimiento de gobiernos se refiere.

(51) Georges Scelle, Op. cit. Pg. 389.

(52) César Sepúlveda, La Teoría y la Práctica del Reconocimiento de Gobiernos (México: Editorial de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma, 1954). Pg. 74.

CAPITULO VIII

ORGANOS COMPETENTES PARA RECONOCER

En el presente Capítulo, nos referimos brevemente a los órganos competentes para reconocer a un nuevo gobierno. En principio, el problema es de competencia del derecho interno -generalmente el constitucional- de cada Estado.

Por ello, habrá que buscar en el derecho constitucional respectivo, el órgano del Estado con competencia para extender el reconocimiento. Sin embargo, extrayendo una conclusión de la legislación comparada, puede afirmarse que, en la generalidad de los casos, el mencionado órgano es el Poder Ejecutivo.

El internacionalista Noël Henry dice al respecto lo que sigue:

"La reconnaissance est généralement effectuée par la conclusion d'un traité, par l'envoi ou la réception de ministres, tous actes que le Président a qualité pour effectuer. Elle peut avoir lieu également par un simple échange de notes, le Président, chargé de la conduite de la politique étrangère, est encore qualifié pour l'accomplir" (53).

Esta es la regla general. La mayoría de los Estados acuerdan al Jefe del Poder Ejecutivo, llámese Presidente, Primer Ministro, etc., la responsabilidad de la conducción de las relaciones exteriores del mismo. Por otra parte, aquellos Estados cuya Constitución no lo indica expresamente, reconocen que la

naturaleza del acto del reconocimiento hace pertinente que sea el Jefe del Ejecutivo, acompañado de su Ministro o Secretario de Relaciones Exteriores, si es el caso, quien extiende el reconocimiento.

Ello no significa en modo alguno, un abandono de las prerrogativas que tienen los demás órganos del poder del Estado, sino que está basado en muy aténdibles razones.

En primer término, es el órgano Ejecutivo del Estado quien tiene la información más completa sobre la situación del nuevo gobierno. Ya en esta etapa de la reunión de informaciones, es únicamente el Ejecutivo quien dispone de los medios para acumular los elementos de juicio necesarios.

Además, el Poder Ejecutivo es quien tiene establecidos, por medio de su Ministerio o Secretaría de Relaciones Exteriores o cómo se llame la repartición correspondiente y de sus agentes en el exterior, los contactos necesarios para exteriorizar la decisión que él mismo adopta, en virtud de la responsabilidad que generalmente le corresponde. A mayor abundamiento, cabría señalar que es el Poder Ejecutivo quien tiene la facultad exclusiva de realizar los actos con los que suele extenderse el reconocimiento tales como notas diplomáticas, envío o recepción de agentes diplomáticos o firma de tratados bilaterales.

El principal problema, en este campo, suele plantearse con el órgano judicial del Estado. En oportunidades se ha considerado como parte de un litigio la situación internacional

de un gobierno determinado. Sin embargo, la práctica predominante se ha orientado en el sentido de una consulta que efectúa el tribunal al Poder Ejecutivo.

El tratadista citado más arriba, Noël Henry, dice al respecto lo siguiente:

"... au point de vue de droit constitutionnel, la prérogative exclusive de l'Exécutif et la subordination du Judiciaire"(54).

Concordantes con la opinión transcrita y, con la de otros autores, consideramos que en general, el órgano competente para extender el reconocimiento a un nuevo gobierno es el Ejecutivo.

(53) Noël Henry, Op. cit. Pg. 204.

(54) Noël Henry, Op. cit. Pg. 266.

SEGUNDA PARTE

DE LA FORMA Y DE LOS EFECTOS DEL RECONOCIMIENTO

CAPITULO IX

FORMAS DEL RECONOCIMIENTO

El reconocimiento de un nuevo gobierno, no es acto que precisa de una determinada forma. El tratadista Gemma dice a este respecto:

"...le droit international n'impose pas de formes déterminées quant à la reconnaissance des Etats. Il en est de même pour ce qui a trait à la reconnaissance des gouvernements" (55).

En sentido análogo se pronuncia la mayor parte de los autores. Ahora bien, estas formas pueden ser diferentes en cuanto son clasificadas desde diferentes puntos de vista.

Una primera clasificación sería, pues, la que se refiere a la exteriorización de la decisión favorable al otorgamiento del reconocimiento. Esta exteriorización de la voluntad estatal, se puede producir de dos maneras: expresa o tácita.

La forma expresa no ofrece dificultades. Por ella se comunica, mediante una nota o verbalmente, la decisión de reconocer al nuevo gobierno. En algunas oportunidades, los Estados

prefieren señalar, solamente, su intención de mantener con el nuevo gobierno las relaciones que ha venido desenvolviendo con el anterior, omitiendo emplear la palabra reconocimiento. Esta fórmula puede ser equiparada a la del reconocimiento tácito, y el método empleado no permite la subsistencia de la menor duda sobre la intención de reconocer que anima al Estado en cuestión, además del aspecto formal que ha permitido tener esa certidumbre.

El reconocimiento tácito es más complejo y sus manifestaciones deben ser detenidamente estudiadas tanto por el gobierno que aspira al reconocimiento cuanto por el Estado que lo extiende en esta forma. Hay, sin embargo, actos que por su naturaleza configuran un reconocimiento. Estos son la firma de tratados bilaterales y el envío o la recepción de agentes diplomáticos. En efecto, atendiendo al primero de ellos, es lógico suponer que el Estado considera que el gobierno con el cual firma un tratado bilateral reúne los requisitos de efectividad y responsabilidad y en consecuencia, se vale de este medio para exteriorizar su decisión de reconocerlo como gobierno del respectivo Estado.

Vale lo dicho en el párrafo precedente, para el caso de la recepción o el envío de agentes diplomáticos. Con la utilización de este medio el Estado reconoce que, el gobierno al cual ha enviado o del cual ha admitido recibir agentes diplomáticos, es el autorizado a desenvolver, en nombre de su respecti-

vo Estado la vida de relación internacional, aspecto del requisito de efectividad y configurando, de este modo, un reconocimiento tácito.

Pero, además, hay muchos otras órdenes de vinculaciones entre un Estado y un gobierno no reconocido, respecto de los cuales surgen dudas de si su presencia o utilización supone el reconocimiento.

Con el objeto de explicar estas vinculaciones de dudoso significado, la doctrina ha elaborado diversas fórmulas. La primera de ellas considera que la vinculación con el nuevo gobierno implica el reconocimiento. Este planteamiento, que se guiaría en su aplicación práctica por elementos objetivos, es sumamente estricta. De acuerdo con esta fórmula, un Estado podría encontrarse con que ha reconocido a un gobierno aún cuando nada ha sido más lejano a su intención que practicar dicho acto. Además, la abstención absoluta de vinculaciones con el nuevo régimen implantado perjudica también al Estado que estudia el reconocimiento, no sólo porque lo priva del ejercicio de la protección de sus nacionales sino que le impide estudiar convenientemente la situación.

Una segunda fórmula se ha preocupado más bien, del carácter intencional con que las vinculaciones se hayan establecido. Esta fórmula supone, pues, que no importa la naturaleza de las vinculaciones que se presenten sino que, de no existir manifestación del Estado que debe otorgar el reconocimiento en el

sentido de que alguna de aquéllas sirve al propósito de extenderlo, no se ha producido el mismo.

Como fácilmente se comprende, esta fórmula además de ser ventajosa sólo para el Estado que debe reconocer, por cuanto le deja la libre calificación de sus actos, puede ser además fuente de graves abusos cuando un Estado le niegue a posteriori el encargo de exteriorizar su voluntad a un acto yo suficientemente significativo. Por último, mediante la utilización de esta fórmula se produciría una absurda incertidumbre internacional para los gobiernos que no estarían en situación de precisar si han sido o no reconocidos.

Una tercera fórmula, que ha venido siendo desarrollada por autores norteamericanos y que podría calificarse como ecléctica, es la que mejor satisface las necesidades prácticas de los Estados en esta materia y la que menos se presta a abusos. Esta fórmula considera que hay algunos actos cuya naturaleza, o las circunstancias en que se practican los hacen tan explícitos, que es lícito suponer que traducen un reconocimiento tácito, prescindiendo de una manifestación formal de la voluntad del Estado.

Cuando practican estos actos tan significativos en sí mismos, los Estados deben cuidarse, en caso de que no deseen con ello extender un reconocimiento, de hacer una manifestación expresa en ese sentido y simultáneamente a la ejecución de dichos actos y no con posterioridad. Si esto no fuera así, se estaría otorgando vigencia a la fórmula que preconiza la validez única

de la intención como necesaria para producir el reconocimiento de gobiernos, con los graves inconvenientes que para esa misma fórmula hemos apuntado.

Los actos de vinculación entre un Estado y un gobierno que aspira al reconocimiento son tan vastos, complejos y sutiles, que constituyen la fuente de la incertidumbre sobre la significación de los mismos en lo que se refiere al reconocimiento. Ya hemos señalado que hay algunos que no ofrecen la menor duda de que configuran un reconocimiento tácito. Hay otros de tan escasa importancia protocolaria que nadie podría alegar fundadamente que constituyen un reconocimiento. Pero además, hay otras varias formas de vinculación, que expondremos brevemente, que son de interpretación conflictiva tanto por parte de la doctrina como de la práctica internacional.

El primero de estos casos, cuya frecuencia aumenta con la progresiva vinculación internacional, es el de la firma de tratados multilaterales. Se ha sostenido, por parte de algunos autores que tal acto equivale al reconocimiento. Sin embargo, este problema hace necesario plantear diversas consideraciones que desvirtúan, por lo menos en su mayor parte, la afirmación señalada. Además, en la práctica, los Estados suelen hacer reservas muy explícitas en estos casos, con el objeto de evitar desde un comienzo la interpretación de su firma en el caso de que tratamos.

Análogas consideraciones caben hacerse al caso de que un Estado participe en una conferencia internacional donde se

encuentra representado un gobierno no reconocido.

El internacionalista Oppenheim dice al respecto:

"En general, de los principios que rigen el reconocimiento implícito se deduce que la admisión de un nuevo gobierno como representante de un Estado ante las Naciones Unidas no implica necesariamente el reconocimiento de aquel gobierno" (56).

La extendida costumbre de mantener relaciones oficiosas con el gobierno de facto, con el objeto de atender a situaciones urgentes y dar los pasos previos para el reconocimiento, es la refutación práctica más elocuente de la fórmula objetiva que considera que cualquier vinculación con el nuevo gobierno implica el reconocimiento del mismo. Es más, este tipo de relaciones informales u oficiosas, que se establecen generalmente por medio de la permanencia en el país respectivo de los agentes diplomáticos, es de necesidad fundamental para los otros Estados que deben atender a la protección de sus nacionales y reunir los elementos de juicio que precisan para extender o denegar el reconocimiento. En la práctica, ningún gobierno ha conseguido que se consideren las relaciones oficiosas en sí como un reconocimiento implícito.

Más complejo es el caso del nombramiento o la recepción de agentes consulares. La práctica internacional por un lado y la doctrina por otro, han coincidido en que es preciso distinguir entre estos actos y la continuidad del ejercicio de las funciones consulares de los agentes nombrados con anterioridad a la implantación del gobierno de facto. De este modo, el permitir el

ejercicio de funciones a un cónsul ya designado no implica el reconocimiento. Lo configura, en cambio, la aceptación o el envío de uno con posterioridad a la implantación de ese mismo gobierno.

Parécenos pertinente, por último, incluir en estas consideraciones sobre el reconocimiento implícito a la denominada "Doctrina Estrada". Como adición a las opiniones citadas en el Capítulo que trata del mantenimiento de la institución, transcribiremos aquí la del profesor Sepúlveda:

"Si se observa a fondo la doctrina, es posible notarle sus limitaciones adherentes. En primer término aparece como 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 caudal de indeseables efectos. Estrada se pronunció contra la práctica del "reconocimiento expreso" como instrumento de política internacional, pero en su tesis incurre en los mismos defectos, pues el retiro de agentes diplomáticos equivale al desconocimiento de un régimen, y es una expresión que aparece francamente como desaprobación a los actos del régimen..." (57).

Estudiado desde un punto de vista diferente, el reconocimiento puede ser clasificado como simple o condicional. Por este último parecería entenderse aquél cuyo otorgamiento está condicionado al cumplimiento por parte del gobierno que aspira al reconocimiento, de ciertas exigencias prescritas por otro Estado.

Al respecto, el internacionalista Oppenheim dice:

"El reconocimiento, en sus diferentes aspectos, no es ni un arreglo contractual ni una concesión

política. Es simplemente, una declaración de capacidad; por lo tanto no procede subordinarlo a otras condiciones que a la existencia...de aquellos requisitos que capacitan a una comunidad para ser reconocida como Estado independiente, como gobierno, o como beligerante...El Estado que reconoce obtiene, como precio del reconocimiento, promesas y compromisos no en aras del interés general, sino en su provecho particular. Estas estipulaciones, contrarias a la verdadera función del reconocimiento, son relativamente poco frecuentes. En ningún caso constituyen una condición en el sentido jurídico del término" (58).

Podestá Costa opina que:

"El reconocimiento es un acto puro y simple; en otros términos, no es posible subordinarlo a condiciones suspensivas o resolutorias, dejando pendientes de un hecho futuro e incierto...Las referidas condiciones suspensivas o resolutorias no deben ser confundidas con la obtención de un entendimiento acerca de determinadas cuestiones pendientes, lo que a veces es un paso previo para llegar al reconocimiento" (59).

A su vez, el internacionalista Fischer Williams dice a este respecto lo que sigue:

"Une reconnaissance sous conditions...n'est qu'une reconnaissance a la quelle une contre-partie est exigée dans l'engagement du gouvernement reconnu d'accepter certaines obligations. Si, par la suite, ces obligations ne sont pas exécutées, la reconnaissance du fait que le gouvernement reconnu est maître du pays; rien n'est changé à se fait si le gouvernement manque à telle ou telle obligation internationale; on doit chercher ailleurs le remède a ce manquement" (60).

Concordantes con la opinión de los tratadistas citados consideramos, pues, que no debe existir un reconocimiento condicional propiamente dicho. El reconocimiento no debe estar sujeto a otras condiciones que las que establece el derecho internacional y es completamente repudiable la pretensión de utilizarlo para obtener

ventajas particulares.

Por ello es que no existe una revocación del reconocimiento. No sólo se encuentra en juego la dignidad de los actos de un Estado sino que el reconocimiento es una institución que está referida a determinados hechos señalados por el derecho internacional. Los efectos que produce no pueden ser desconocidos mediante una simple declaración y cabría a los Estados que pretendieron fijar condiciones antijurídicas para su otorgamiento, a lo más, la ruptura de relaciones con el respectivo gobierno.

Una tercera clasificación de la forma de reconocimiento sería la de dividirlo en unilateral y bilateral. Por regla general, el reconocimiento es extendido por un Estado a un gobierno de facto. Sin embargo, se han presentado casos en los cuales el reconocimiento se extendió recíprocamente entre dos gobiernos de facto. Este caso es sumamente raro y no tiene mayor significación.

Por último, suele establecerse una clasificación que supone la existencia de reconocimientos de jure y reconocimientos de facto. La doctrina y la práctica de los Estados, han interpretado esas expresiones en las formas más diversas.

Sin embargo, hay una tendencia a considerar que por reconocimiento de facto se entiende el que es extendido sin la voluntad de reanudar las relaciones diplomáticas, las que se postergarían hasta el momento del reconocimiento de jure. Mediante este reconocimiento de facto, el Estado que lo otorga tendría el

derecho de establecer relaciones comerciales o estaría facultado para atender a la protección de sus nacionales.

Esta clasificación nos parece inapropiada. En primer término, es difícil desprenderla de intentos de calificación de asuntos internos de otro Estado. Luego, las relaciones oficiosas y la protección de los nacionales, son asuntos en los cuales la actuación de los agentes diplomáticos está permitida, sin necesidad de esa forma de reconocimiento. Por último, se ha tratado de significar que el reconocimiento de facto es revocable. No obstante, este reconocimiento de facto está determinado por situaciones de hecho que no pueden desconocerse unilateralmente. En todo caso, ya hemos considerado en el presente trabajo la necesidad de que el reconocimiento sea un acto único y ajustado a los requisitos que fija el derecho internacional. Este intento de clasificación ha sido punto de partida de numerosos resentimientos y malentendidos. Su significado y su aplicación son confusos. En suma, repetimos, es una práctica inapropiada que debe ser definitivamente evitada por los Estados.

(55) Scipione Gemma, Op. cit. Pg. 369.

(56) L.M.A. Oppenheim, LL.D., Op. cit. Pg. 142.

(57) César Sepúlveda, Op. cit. Pg. 61.

(58) L.M.A. Oppenheim, LL.D., Op. cit. Pg. 156.

(59) L.A. Podestá Costa, Op. cit. Pg. 150.

(60) Williams K.C., Sir John Fischer, Op. cit. Pg. 262.

CAPITULO X

EFFECTOS DEL RECONOCIMIENTO

En el Capítulo relativo al mantenimiento de la institución, hemos señalado algunos de los efectos del reconocimiento que lo hacen presentarse como un acto conveniente. Revisaremos algo más detenidamente estos efectos.

El primero de los efectos del reconocimiento del nuevo gobierno, en el campo internacional, es la reanudación de las relaciones diplomáticas. Gran parte de la doctrina lo señala como el más aparente y hasta se ha llegado al exceso, por parte de algunos autores, de considerarlo como efecto único y necesario. Estos autores son, naturalmente, los sostenedores de la concepción diplomática del reconocimiento. Sin embargo, consideramos que la reanudación de relaciones diplomáticas no es un efecto necesario del reconocimiento ya que este acto admite una reanudación posterior de las mismas. Por el contrario, las relaciones diplomáticas sólo se pueden mantener con un gobierno reconocido.

Las obligaciones internacionales, en general, no devienen insubsistentes para el nuevo gobierno que no ha sido aún reconocido. Del mismo modo, este gobierno está facultado para atender a la defensa del respeto de sus derechos. Estos aspectos se traducen, fundamentalmente, por el respeto de los derechos de

los extranjeros y la defensa de la integridad territorial y política del Estado.

En un principio se pensó que la implantación de un gobierno de facto era ocasión propicia para el desconocimiento unilateral de los tratados vigentes entre un Estado y aquél en el cual se hubiera implantado dicho gobierno. El principio de continuidad de los Estados, en nombre y representación de los cuales los gobiernos se comprometen, ha producido el abandono definitivo de esa tesis.

Es por ello que consideramos que las obligaciones derivadas de los tratados internacionales subsisten para el nuevo gobierno, aún cuando no haya sido reconocido.

El internacionalista Verdross dice al respecto:

"La responsabilidad jurídico-internacional de un Estado no se ve afectada por el hecho de que el gobierno de facto de carácter general no haya sido reconocido..." (61).

El tratadista Díaz Cisneros dice que:

"El nuevo gobierno debe respetar los tratados y obligaciones internacionales del Estado, lo que en muchos casos se efectúa por medio de una declaración solemne...Este principio es consecuencia del de la continuidad e identidad del Estado" (62).

Citaremos, por último, a Antokoletz quien refiriéndose a un aspecto particular del problema dice:

"Como los cambios institucionales o políticos no afectan la personalidad internacional del Estado, el nuevo gobierno debe respetar las deudas y obligaciones contraídas por el régimen desaparecido" (63).

Un interesante problema se plantea en aquellos casos en los cuales la aplicación de un tratado requiere de relaciones diplomáticas.

Refiriéndose a los gobiernos aún no reconocidos, Verdross dice:

"Siguen asimismo en vigor los tratados anteriormente suscritos, aunque en determinadas circunstancias quepa interrumpir su aplicación por cuanto el no reconocimiento de un gobierno de facto trae consigo la interrupción de las relaciones diplomáticas normales" (64).

Consideramos, pues, que en estas circunstancias la aplicación de los tratados que requieren de las relaciones diplomáticas queda suspendida. En cuanto el reconocimiento se produzca, la aplicación de los mismos debe ser inmediata.

Por último, el reconocimiento del gobierno de facto le abre la posibilidad de firmar tratados bilaterales. Vale lo dicho anteriormente, en cuanto a que la firma de un tratado de este tipo con un gobierno no reconocido equivale al reconocimiento.

Más complejo, es el problema de los efectos denominados "internos" del no reconocimiento de un gobierno de facto. En este caso, debe entenderse por "interno", lo relativo al seno del Estado que no ha extendido el reconocimiento y abarca dos grandes aspectos: la actividad judicial y la validez de sus actos, sean de administración, legislativos y judiciales.

El primer problema, en este campo, es el de si un gobierno no reconocido se puede presentar como demandante ante los

tribunales del Estado que no lo reconoce. La jurisprudencia internacional en este campo es contradictoria. Algunos países así como buena parte de la doctrina lo niegan de plano. En otros, en cambio, los tribunales han admitido la demanda del gobierno no reconocido fundándose en el hecho público y notorio de su efectividad.

Esta admisión es, a nuestro parecer, correcta. Ello se basa en que el derecho internacional acuerda a los Estados la defensa de sus derechos. Como este mismo derecho exige para extender el reconocimiento sólo el requisito de efectividad los tribunales, luego de recibir información del Poder Ejecutivo de que no se extiende el reconocimiento por considerarse irresponsable al gobierno de que se trate, están plenamente facultados para admitir la demanda de este gobierno. Hay, pues, un doble problema: uno de derecho internacional y otro de derecho constitucional.

Otro problema es el de si un gobierno que, en caso de ser reconocido, goza de inmunidad de jurisdicción ante los tribunales de otros Estados, puede aspirar también a este privilegio en caso contrario, o sea no estándolo. Aquí, como en el anterior, tanto la doctrina como la jurisprudencia internacional son contradictorias.

Sin extendernos mayormente sobre estos aspectos, consideramos que la inmunidad de jurisdicción debe comprender al gobierno no-reconocido. Esto se explica por cuanto de aceptar-

se una demanda contra un gobierno no reconocido se está demandando, en realidad, a un Estado que si posee reconocimiento internacional. De no ser así, los derechos y bienes de un Estado podría ser objeto de litigio cosa que nos parece no sólo inconveniente, sino antijurídica.

Iguales consideraciones cabe formular en lo relativo a la validez de los actos de un gobierno no reconocido ante los órganos del Estado que no reconoce.

En este aspecto, consideramos conveniente citar al profesor mexicano Sepúlveda, quien dice:

"...de la experiencia judicial se obtienen varias enseñanzas saludables que marcan cierta orientación a) la evolución del criterio de que un gobierno no reconocido es un ente sin derechos hacia la aceptación más o menos plena de que todo acto de un gobierno, aún los de uno no reconocido, es respetable y tiene valor; ... y c) una consideración profunda y novedosa del elemento 'orden público', que permite aplicar la legislación del gobierno no reconocido en los justos límites que el interés general de un país reclama y, por ende, tratar los actos y las leyes de un gobierno no reconocido en función de simples principios de Derecho Internacional Privado, con lo cual se logra una solución entre el conflicto del no reconocimiento y la necesidad de justicia" (65).

La orientación señalada por este profesor nos parece adecuada para atender a la solución de este conflictivo problema, por cuanto posibilita la aplicación de la justicia y no atenta contra las disposiciones internas de la mayoría de los Estados.

Para finalizar, haremos unas breves consideraciones sobre la retroactividad del reconocimiento. El tratadista Oppenheim dice al respecto lo siguiente:

"Dicha regla, no revestida de autoridad internacional, es más bien una regla útil que de principio. En efecto, conviene...que una vez reconocido un Estado o un gobierno, ninguno de sus actos, incluso aquellos anteriores al reconocimiento, sean considerados nulos" (66).

Sin embargo, la validez de esos actos no depende del Estado que reconoce, sino de la vigencia que al momento de reconocer tengan en el Estado regido por el gobierno que los dictó. En consecuencia, si lo que se trata es de reconocer la validez de dichos actos, bien podría suprimirse esta práctica por cuanto dicho objeto está más próximo a la persecución de los principios de continuidad de la personalidad del Estado y la responsabilidad de éste por los actos de sus gobiernos, aún antes de que los mismos hayan sido reconocidos.

No consideramos necesario el comentar extensamente la controversia relativa a si el reconocimiento de un nuevo gobierno es acto declarativo o constitutivo. Hemos tratado de señalar a lo largo de este trabajo que el reconocimiento es, fundamentalmente, un acto de constatación. De este modo, no puede tener otro carácter que el de acto declarativo de una situación.

(61) Alfred Verdross, Op. cit. Pg. 320.

(62) César Díaz Cisneros, Derecho Internacional Público (Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1955). Pg. 412.

(63) Daniel Antokoletz, Op. cit. Pg. 547.

(64) Alfred Verdross, Op. cit. Pg. 243.

(65) César Sepúlveda, Op. cit. Pg. 27.

(66) L.M.A. Oppenheim LL.D., Op. cit. Pg. 157.

C O N C L U S I O N E S

1ra.- El reconocimiento de Estados es un acto distinto del reconocimiento de gobiernos. Una vez reconocido, el Estado mantiene su personalidad internacional a despecho de los cambios políticos ocurridos en su interior. El reconocimiento de un nuevo Estado comprende al del gobierno que en ese momento detenta el poder.

2da.- No todos los gobiernos requieren del reconocimiento para desenvolver su vida internacional. El acto del reconocimiento es sólo aplicable a los gobiernos que arriban al poder en abierta contradicción con las disposiciones constitucionales y en los que, además, se produzca una variación de las personas físicas que ejercen la representación del Estado.

3ra.- Los intentos de suprimir el reconocimiento de gobiernos no han tenido buen éxito. Ello se debe no sólo a que es una práctica tradicional y muy extendida sino que, además, permite terminar con la incertidumbre que se produce en el momento en que es derrocado un gobierno, sobre cuál es el grupo de poder autorizado a hablar en nombre del Estado y a comprometerlo. Además, el reconocimiento tiene otros importantes efectos que hacen recomendable el mantenimiento de la institución.

4ta.- Cuando un nuevo gobierno reúne los requisitos exigidos por el derecho internacional tiene derecho al reconocimiento. Correlativamente, los Estados tienen el deber de extenderlo en el caso mencionado. La práctica de los Estados, ya que no sus declaraciones; la doctrina, las contradicciones de la concepción facultativa del reconocimiento y los proyectos de convención internacional, así como sus consecuencias jurídicas, confirman la existencia de este deber.

5ta.- Un gobierno puede ser reconocido cuando es efectivo. Un gobierno debe ser reconocido cuando además de efectivo es responsable. Estos son los requisitos exigidos por el derecho internacional. Cualquier otra pretensión es política y, en consecuencia, atentatoria de este mismo derecho.

6ta.- La legitimidad, en el estado actual del derecho internacional no es un requisito exigible para reconocer a un nuevo gobierno. Consideramos que no existe un acuerdo que determine para los Estados alguna forma de gobierno y, menos aún, que señale la forma en que el mismo debe arribar al poder. Del mismo modo, la exigencia de un comportamiento determinado en el campo interno, es contraria al derecho internacional.

7ma.- El reconocimiento de los nuevos gobiernos puede ser organizado de distintos modos. La tendencia hacia la colectivización del reconocimiento, no sólo no es intervencionista sino que es deseable por cuanto disminuye las posibilidades de que se pretenda utilizar este acto con fines políticos.

8va.- La práctica internacional y la doctrina, han considerado que el órgano Ejecutivo del Estado es el competente para extender el reconocimiento a un nuevo gobierno. Esto es conveniente por cuanto el Ejecutivo es quien tiene no sólo la capacidad para apreciar la existencia de las condiciones exigidas por el derecho internacional sino que, además, es generalmente el encargado de la representación del Estado.

9na.- El reconocimiento de un nuevo gobierno no es un acto que requiera de una forma determinada. Dentro del reconocimiento tácito, hay dos actos que no admiten duda de que el mismo ha sido extendido. Ellos son el envío o la recepción de agentes diplomáticos y la firma de tratados bilaterales.

10ma.- Los efectos internacionales del reconocimiento se orientan, fundamentalmente, hacia la reanudación de relaciones diplomáticas y la actualización de la vigencia de los tratados que requieren de dichas relaciones.

B I B L I O G R A F I A

- Accioly, Hildebrando.- Tratado de Derecho Internacional Público, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958.
- Antokoletz, Daniel.- Tratado de Derecho Internacional Público, Librería y Editorial "La Facultad", Buenos Aires, 1951.
- Bello, Andrés.- Principios de Derecho Internacional, Biblioteca Jurídica Atalaya, Buenos Aires, 1946.
- Bevilaque, Clovis.- Direito Publico Internacional, Editora Freitas Bastos, Rio de Janeiro, 1939.
- Bonfils, Henry.- Manuel de Droit International Public (Droit des Gens), Arthur Rousseau, Paris, 1898.
- Secretaría General de la Décima Conferencia Interamericana.- Conferencias Internacionales Americanas - Segundo Suplemento 1945-1954, Departamento Jurídico, Unión Panamericana, Washington, 1956.
- Díaz Cisneros, César.- Derecho Internacional Público, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1955.
- Erich, Rafael Waldemar.- La Naissance et la Reconnaissance des Etats, Recueil des Cours, Académie de Droit International 1926, Librairie Hachette, Paris, 1927.
- Fauchille, Paul.- Traité de Droit International Public, Tomo Iro., Librairie Arthur Rousseau, Paris, 1922.
- Fiore, Pasquale.- Tratado de Derecho Internacional Público, Centro Editorial de Góngora, Madrid, 1894.
- Foignet, René.- Manuel Elémentaire de Droit International Public, Rousseau et. Cie., Paris, 1923.
- Gemma, Scipione.- Les Gouvernements de Fait, Recueil des Cours, Académie de Droit International 1924, Librairie Hachette, Paris, 1925.
- Henry, Noël.- La Doctrine Américaine en Matière de Reconnaissance des Gouvernements Etrangeres, Revue Générale de Droit International Public 1928, A. Pedone - Librairie - Editeur, Paris, 1928.

- Jiménez de Aréchaga (h), Eduardo.- Reconocimiento de Gobiernos, Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Montevideo, Montevideo, 1947.
- Kelsen, Hans.- Théorie Générale du Droit International Public - Problèmes Choisis, Recueil des Cours, Académie de Droit International 1932, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1933.
- Larnaude, F.- Les Gouvernements de Fait, Revue Générale de Droit International Public, 1921, A. Pedone - Librairie - Editeur, Paris, 1921.
- Maurtua, Manuel Félix.- El Reconocimiento de Gobierno como Deber, Revista Jurídica del Perú, No. III, Ediciones Jurídicas S.A., Lima, 1962.
- Oppenheim, L.M.A., LL.D.- Tratado de Derecho Internacional Público, Casa Editorial Bosch, Barcelona, 1951.
- Pérez de Cuéllar, Javier.- El Reconocimiento de Estados y el Reconocimiento de Gobiernos, Tesis para el grado de Bachiller en Derecho, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1944.
- Podestá Costa, L.A.- Manual de Derecho Internacional Público, Librería-Editorial El Ateneo, Buenos Aires, 1943.
- Podestá Costa, L.A.- Derecho Internacional Público, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1955.
- Podestá Costa, L.A.- Règles à Suivre pour la Reconnaissance de un Gouvernement de Facto, Revue Générale de Droit International Public, Tomo XXIX, A. Pedone - Librairie-Editeur, Paris, 1922.
- Rousseau, Charles.- Principes de Droit International Public, Recueil des Cours, Académie de Droit International 1958, A.W. Sijthoff, Leyde (Pays-Bas), 1958.
- Rousseau, Charles.- Derecho Internacional Público, Ediciones Ariel, Barcelona, 1957.
- Sánchez de Bustamente, Antonio.- Manual de Derecho Internacional Público, Carasa y Cía., La Habana, 1939.
- Scelle, Georges.- Regles Générales Du Droit De La Paix, Recueil des Cours, Académie de Droit International 1933, Tomo IV, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1934.

- Sepúlveda, César.- La Teoría y la Práctica del Reconocimiento de Gobiernos, Editorial de la Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma, México, 1954.
- Strupp, Karl.- Les Regles Générales du Droit de la Paix, Recueil des Cours, Académie de Droit International, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1934.
- Ulloa, Alberto.- Derecho Internacional Público, Ediciones Iberoamericanas S.A., Madrid, 1957.
- Verdross, Alfred.- Regles Générales du Droit International de la Paix, Recueil des Cours, Académie de Droit International Public, Librairie Hachette, Paris, 1931.
- Verdross, Alfred.- Derecho Internacional Público, Aguilar, Madrid, 1955.
- Williams K.C., Sir John Fischer.- La Doctrine de la Reconnaissance en Droit International et ses Développements Récents, Recueil des Cours, Académie de Droit International 1933, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1933.
- Yepes, J.M.- Les Problemes Fondamentaux du Droit des Gens en Amérique, Recueil des Cours, Académie de Droit International, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1934.
-

A P E N D I C E

Orden cronológico de documentos

- 1) Artículo 8º; Proyecto de Convención sobre Estados elaborado por la Comisión de Jurisconsultos; Río de Janeiro, 1927.
- 2) Declaración de Jenaro Estada, Ministro de Relaciones Exteriores de México sobre el reconocimiento de gobiernos, México, 1930.
- 3) Resolución No. XXII del Comité Consultivo de Emergencia para la Defensa Política del Hemisferio, Montevideo, 1943.
- 4) Resolución No. XXXV de la IX Conferencia Internacional Americana, Bogotá, 1948.
- 5) Resolución No. XXXVI de la IX Conferencia Internacional Americana, Bogotá, 1948.
- 6) Proyecto de Convención sobre Reconocimiento de Gobiernos de Facto elaborado por el Comité Jurídico Interamericano, Río de Janeiro; 1949.
- 7) Resolución del Consejo Interamericano de Jurisconsultos sobre Reconocimiento de Gobiernos de Facto; Buenos Aires, 1953.

1) COMISION DE JURISCONSULTOS -RIO DE JANEIRO- 1927

ARTICULO N° 8 - PROYECTO DE CONVENCION SOBRE ESTADOS

Un gobierno deberá ser reconocido, siempre que reúna los requisitos siguientes:

1°.- Autoridad efectiva con probabilidad de estabilidad y consolidación, cuyas órdenes sean acatadas por la población, principalmente en lo que se refiere a impuestos y servicio militar.

2°.- Capacidad para cumplir las obligaciones internacionales pre-existentes, contraer nuevas, y respetar los deberes establecidos por el Derecho Internacional.

2) DECLARACION DE JENARO ESTRADA

MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES DE MEXICO - 1930:

"Con motivo de los cambios de régimen ocurridos en algunos países de la América del Sur, México ha tenido ocasión de ejercitar, una vez más, la teoría llamada de Reconocimiento de Gobiernos. Es un hecho bien conocido que México ha tenido que sufrir, como pocos países, hace algunos años, las consecuencias de esa doctrina que deja al arbitrio de los Gobiernos extranjeros el pronunciarse sobre la legitimidad o ilegitimidad de otro régimen, produciéndose con este motivo situaciones en que la capacidad legal o ascenso nacional de los Gobiernos parece supeditarse a la opinión de extraños. La doctrina de los llamados "Reconocimientos" ha sido aplicada, a partir de la Gran Guerra, particularmente a las naciones de este Continente, sin que en muy contados casos de cambios de régimen en países de Europa los gobiernos de otras naciones hayan "reconocido" expresamente, por lo cual el procedimiento ha venido transformándose en una especialidad para las Repúblicas hispanoamericanas. Después de muy atento estudio sobre la materia, México ha transmitido instrucciones a sus Ministros o Encargados de Negocios, haciéndoles saber que México no se pronuncia en sentido de otorgar reconocimiento, porque considera que ésta es una práctica denigrante que sobre herir la soberanía de otras naciones coloca a ésta en el caso de que sus asuntos interiores puedan ser calificados en cualquier sentido por otros Gobiernos, quienes de hecho asumen actitud de crítica al decidir favorable o desfavorablemente sobre la capacidad legal de regímenes extranjeros. En consecuencia, el Gobierno de México limitase a mantener o retirar, cuando lo crea procedente, a sus agentes diplomáticos, y a continuar aceptando, cuando también lo considere procedente, a similares agentes diplomáticos que las naciones respectivas tengan acreditados en México, sin calificar, ni precipitadamente ni a posteriori, el derecho que tengan naciones extranjeras para decidirse a mantener o a sustituir a sus Gobiernos o autoridades. Naturalmente, en cuanto a fórmulas habituales para acreditar y recibir agentes o canjear cartas autógrafas de Jefes de Estado o Cancillerías, continuará usando las mismas que hasta ahora son aceptadas por el Derecho Internacional y el Derecho Diplomático".

3) RESOLUCION NUM. XXII DEL COMITE CONSULTIVO DE EMERGENCIA
PARA LA DEFENSA POLITICA DEL HEMISFERIO

Esta Resolución, aprobada el 24 de diciembre de 1943,
recomienda:

"A los Gobiernos Americanos que han declarado la guerra a las potencias del Eje o que han roto relaciones con ellas, que mientras dure el actual conflicto mundial no procedan al reconocimiento de un nuevo gobierno constituido por la fuerza, antes de consultarse entre sí con el propósito de determinar si ese gobierno cumple con los compromisos interamericanos para la defensa del Continente, ni antes de realizar un intercambio de informaciones acerca de las circunstancias que han determinado la implantación de dicho gobierno".

4) RESOLUCION NUM. XXXV DE LA IX CONFERENCIA INTERNACIONAL

AMERICANA. BOGOTA, 1948

DECLARA:

1º.- Es deseable la continuidad de las relaciones diplomáticas entre los Estados Americanos.

2º.- El derecho de mantener, suspender, o reanudar relaciones diplomáticas con otro gobierno no podrá ejercerse como instrumento para obtener individualmente ventajas injustificadas, conforme al derecho internacional.

3º.- El establecimiento o mantenimiento de relaciones diplomáticas con un gobierno no significa juicio acerca de la política de ese gobierno.

RESOLUCION XXXVI

5) ELABORACION DE UN PROYECTO Y DE UN INFORME SOBRE RECONOCIMIENTO DE GOBIERNOS DE FACTO

La IX Conferencia Internacional Americana,

CONSIDERANDO:

Que el Comité Jurídico Interamericano de Río de Janeiro no ha presentado su informe sobre el reconocimiento de gobiernos de facto, tema sometido al estudio de esta Conferencia;

Que es deseable que se elabore un estatuto sobre la materia,

RESUELVE:

Encomendar al Consejo Interamericano de Jurisconsultos la elaboración de un proyecto y de un informe sobre el reconocimiento de gobiernos de facto para que sea estudiado por la X Conferencia Interamericana.

6) COMITE JURIDICO INTERAMERICANO

RIO DE JANEIRO - 1949

PROYECTO DE CONVENCION SOBRE RE-
CONOCIMIENTOS DE GOBIERNOS DE FACTO

Los Gobiernos

CONSIDERANDO:

Que el establecimiento en un Estado de un Gobierno de facto ha planteado históricamente, con carácter ineludible, la cuestión de su reconocimiento;

Que los efectos jurídicos que resultan del reconocimiento o, en su caso, del no reconocimiento de un gobierno de facto, afectan siempre y a veces de un modo substancial, necesidades e intereses fundamentales de orden interno e internacional;

Que las Repúblicas Americanas han tratado en distintas ocasiones y con persistencia creciente en estos últimos años, de resolver la cuestión del reconocimiento de los gobiernos de facto.

Han convenido en la siguiente:

CONVENCION SOBRE RECONOCIMIENTO
DE GOBIERNOS DE FACTO

Artículo 1 - Un gobierno de facto tiene derecho a ser reconocido cuando reúna las condiciones siguientes:

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

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

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

Artículo 3 - No se ejercerá la abstención del reconocimiento como sanción ni represalia.

Artículo 4 - El reconocimiento es irrevocable. La ruptura de relaciones diplomáticas sobrevenida después de otorgado, no envuelve su revocación.

Artículo 5 - El reconocimiento torna al Estado internacionalmente responsable no sólo por los actos futuros del gobierno reconocido sino también por sus actos pasados, a partir de la fecha de su establecimiento.

Artículo 6 - Cuando se establezca un gobierno de facto en alguno de los países del Continente, las Repúblicas Americanas deberán, a solicitud razonada de cualesquiera de ellas, considerar antes de otorgar o negar el reconocimiento la conveniencia de efectuar un intercambio de informaciones con el objeto de esclarecer la situación de hecho planteada.

Artículo 7 - En caso de que las Repúblicas Americanas hubieren acordado seguir el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, cada una de ellas decidirá, una vez que se haya efectuado aquél, si procede o no el reconocimiento del nuevo gobierno.

Artículo 8 - El intercambio de informaciones previsto en el Artículo 6 de la presente Convención se efectuará directamente entre las respectivas Cancillerías, sin perjuicio de cualquier otro procedimiento que las Repúblicas Americanas estimen más adecuado a las circunstancias que concurren en cada caso particular.

Artículo 9 - El procedimiento que hubieren acordado seguir las Repúblicas Americanas al amparo de esta Convención ni la decisión de cada una de ellas sobre la procedencia del reconocimiento, envolverán juicio crítico alguno respecto a los asuntos internos del Estado en que se hubiere establecido el gobierno de facto.

Río de Janeiro, septiembre 27 de 1949

(F) Francisco Campos
(F) José Joaquín Caicedo Castilla
(F) F.V. García Amador
(F) Alwyn V. Freeman

El Proyecto mereció voto disidente de los Delegados de México y Venezuela.

7) RECONOCIMIENTO DE GOBIERNOS DE FACTO

El Consejo Interamericano de Jurisconsultos,

CONSIDERANDO:

Que en cumplimiento de la Resolución XXXVI de la Novena Conferencia Internacional Americana y de la Resolución IX de este propio Consejo, adoptada en su Primera Reunión, ha proseguido el estudio del tema relativo al Reconocimiento de Gobiernos de hecho.

Que como resultado de las deliberaciones habidas en esta misma Reunión se ha manifestado la opinión casi unánime de que es aún prematuro celebrar una convención sobre la materia, y que ni siquiera es oportuno que un organismo intergubernamental americano enuncie por ahora en forma declarativa los diversos principios que de tiempo en tiempo han sido expuestos por los tratadistas para normar, en este particular, la práctica de los Estados;

Que habiendo revisado una vez más los principios contenidos en la Resolución XXXV de la Novena Conferencia Internacional Americana, el Consejo es de opinión que se trata de principios sanos y constructivos, cuya observancia es garantía de que podrán evitarse las fricciones y el malestar que más de una vez se ha producido con motivo de los ejercicios por el Estado del derecho de legación; y

Que en estas condiciones importa consolidar el patrimonio jurídico ya conquistado y cuyo rendimiento ha revelado ser tan provechoso, antes de adoptar normas no acreditadas, cuando menos en forma definitiva, por la experiencia, y especialmente en asuntos que tan de cerca tocan a la constitución misma y al régimen interno de los Estados.

RESUELVE:

1.- Reiterar su adhesión a los principios proclamados en la Resolución XXXV de la Novena Conferencia Internacional Americana sobre Ejercicio del Derecho de Legación.

2.- Remitir a la Décima Conferencia Interamericana para su ilustración y a título informativo, los proyectos y documentos considerados con respecto a este tema en la Primera Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos, así como los antecedentes en que se consignan las deliberaciones efectuadas tanto en aquélla como en la presente Reunión.

(Aprobada en la Segunda Sesión Plenaria, el 30 de abril de 1953)