

PROYECTO DE CONVENCIÓN SOBRE RECONOCIMIENTO DE GOBIERNOS DE FACTO¹

Sumario

I. INTRODUCCIÓN. 1. La resolución XXXVI de la Conferencia de Bogotá. 2. Antecedentes históricos de la resolución. 3. Criterios doctrinales sobre la naturaleza del reconocimiento. II. EL RECONOCIMIENTO EN LA DOCTRINA Y EN LA PRÁCTICA AMERICANAS. 4. La doctrina y la práctica tradicionales. 5. La doctrina y la práctica del no reconocimiento. 6. Esfuerzos para abolir la institución del reconocimiento. 7. La resolución XXXV de la Conferencia de Bogotá. III. COMENTARIOS Y OBSERVACIONES AL PROYECTO. IV. PROYECTO DE CONVENCIÓN SOBRE RECONOCIMIENTO DE GOBIERNOS DE FACTO.

INTRODUCCIÓN

1. LA RESOLUCIÓN XXXVI DE LA CONFERENCIA DE BOGOTÁ

El *Informe* y el *Proyecto* en que consiste el presente documento han sido elaborados con vista a la Resolución XXXVI de la Novena Conferencia Internacional Americana, celebrada en Bogotá en 1948. Dicha Resolución dice textualmente:

ELABORACIÓN 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.

El Comité Jurídico como Comisión Permanente del Consejo de Jurisconsultos ha procedido a formular dicho estudio, en calidad de preparatorio, con el objeto de someterlo a la consideración de aquel Consejo.

Al proceder así, la Comisión Permanente cumple con las nuevas atribuciones que le han sido conferidas por la Carta de Bogotá y atiende, al mismo tiempo, la solicitud del Consejo de la Organización de los Estados Americanos, aprobada en Sesión ordinaria de 2 de marzo del corriente año, según la cual "con anterioridad a la reunión del Consejo de Jurisconsultos y para consideración de este último se solicite del Comité Jurídico Interamericano la preparación de Proyectos, entre los cuales podrían incluirse las siguientes materias que han sido encomendadas a su estudio:

o) Un proyecto y un Informe sobre Reconocimiento de Gobiernos de *facto* (Resolución XXXVI de la Conferencia de Bogotá")

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA RESOLUCIÓN

La cuestión del reconocimiento de gobiernos de facto ha sido objeto de preocupación y atención constantes en el mundo americano. Sin embargo, las primeras iniciativas y esfuerzos encaminados a regular la institución no aparecen hasta una fecha relativamente reciente, en que se consideró al reconocimiento como una de las materias susceptibles de codificación. El tema fue uno de los que, en efecto, había de estudiar la Comisión Internacional de Jurisconsultos de Río de Janeiro en 1927.

¹ In: COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO. **Recomendaciones e Informes: documentos oficiales – 1949-1953**, [v. III]. São Paulo: Rev. dos Tribunais, 1955. p. 123-156.

Entre los proyectos que preparó una Comisión del Instituto Americano de Derecho Internacional para la reunión que éste se proponía celebrar en Lima en 1934, figuraba uno titulado "Reconocimiento de nuevos Estados y de nuevos Gobiernos", dos de cuyos artículos se contraían al reconocimiento de nuevos gobiernos. El Proyecto definitivo que el Instituto presentó a la Unión Panamericana el año siguiente contenía un solo artículo sobre la materia. Finalmente, la Comisión de Jurisconsultos de Río de Janeiro, aún cuando ninguno de sus trabajos llevó ese nombre, en su Proyecto sobre "Estados" dedicó dos artículos al reconocimiento de nuevos gobiernos.

Desde entonces hasta (1943 nada se hizo ni tampoco se intentó hacer con carácter oficial. Pero en esa fecha, con motivo del conflicto bélico, el Comité Consultivo de Emergencia para la Defensa Política del Continente adoptó una resolución sobre "Reconocimiento de Nuevos Gobiernos Constituidos por la Fuerza". Por razón de la finalidad específica que se proponía, la resolución del Comité cesaría de aplicarse tan pronto terminara la guerra.

La cuestión del reconocimiento readquiere actualidad y es objeto de un marcado interés en la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, celebrada en México en 1945. La Conferencia conoció de dos proyectos, uno sobre "Abolición del Reconocimiento de Gobiernos de Facto", presentado por la Delegación del Ecuador, y otro sobre "Defensa y Preservación de Regímenes Antidemocráticos en el Continente", presentado por la Delegación de Guatemala. La Conferencia resolvió, en este respecto, encargar al Comité Jurídico Interamericano el estudio de ambos proyectos, a fin de que formulara el dictamen del caso, que sería sometido a los Gobiernos Americanos por conducto de la Unión Panamericana, para su presentación a la Conferencia que había de celebrarse en Bogotá. Con posterioridad el Comité Jurídico estudió los dos proyectos, emitiendo su Dictamen en 1946 sobre el de la Delegación de Guatemala.

Al reunirse en Bogotá la Novena Conferencia Internacional Americana, aparte del Dictamen del Comité Jurídico a que se ha hecho mención y del proyecto ecuatoriano que conoció la Conferencia de México, presentaron proposiciones y proyectos sobre la materia de las delegaciones del Brasil, México, Perú, Uruguay y Estados Unidos. La Conferencia refirió el estudio del tema a la Comisión VI, encargada de los asuntos político-jurídicos. La Comisión de Iniciativas, en su sesión del 21 de abril, decidió crear un "Subcomité sobre Reconocimiento de los Gobiernos de Facto", con el mandato de preparar un texto para la resolución sobre "Reconocimiento de Gobiernos de Facto", que pudiera servir de base única a los debates de la Comisión. Con el propósito de armonizar las diversas y opuestas opiniones, el Subcomité resolvió sintetizar sus labores en dos proyectos de resolución, que presentó como anexos a su Informe. Uno de ellos, titulado "Sobre Relaciones Diplomáticas entre los Estados Americanos", pasó a ser, con algunas enmiendas, la Resolución XXXV de la Conferencia ("Derecho de Legación"); el segundo, que llevaba por título "Sobre los Gobiernos de Facto". Había de convertirse más tarde, también con ciertas enmiendas, en la Resolución XXXVI de la Conferencia. En el Informe del Relator del Subcomité se observaba que el segundo proyecto "se limita a remitir al Consejo Interamericano de Jurisconsultos la totalidad del problema del reconocimiento de los Gobiernos de facto para que haga un estatuto sobre la materia acompañado de un dictamen que considere todas las soluciones posibles". Y el 2º Considerando del proyecto, más específico aún en sus términos de referencia, expresaba "que es deseable que se elabore un estatuto sobre la materia que considere, entre otras posibles soluciones, la de adaptar la práctica del reconocimiento colectivo". Como puede advertirse, el texto que en definitiva adoptó la Conferencia no hace indicación alguna respecto de las soluciones posibles que hayan de considerarse a los fines de la Resolución XXXVI.

Habrán podido observarse que, en efecto, las iniciativas y esfuerzos para resolver la cuestión del reconocimiento mediante una fórmula o acuerdo que convengan y acepten las Repúblicas Americanas son relativamente recientes. Pero es interesante advertir, sin embargo, el hecho de que en estos últimos años esas iniciativas y esos esfuerzos hayan sido más frecuentes y persistentes, como en efecto ocurrió en la Conferencia Interamericana de México y en la celebrada tres años más tarde en Bogotá. En este sentido, además, es en extremo significativo que esta marcada tendencia por resolver colectivamente la cuestión del reconocimiento de los gobiernos de facto, haya coincidido con las iniciativas y esfuerzos, emprendidos en México y cristalizados en Bogotá, hacia una definitiva estructuración orgánica del sistema internacional

americano. De todo ello se desprende, en consecuencia, la evidente disposición de las Repúblicas Americanas hacia la formulación y aceptación de normas y procedimientos uniformes destinados a determinar la procedencia del reconocimiento de gobiernos de facto.

3. CRITERIOS DOCTRINALES SOBRE LA NATURALEZA DEL RECONOCIMIENTO

Aún en la actualidad, la doctrina científica no ha logrado llegar a un acuerdo sobre la naturaleza del reconocimiento de gobiernos de facto. En efecto, se discute todavía si se trata de una verdadera institución jurídica o si, por el contrario, el reconocimiento reviste los caracteres típicos de una institución política.

Quienes insisten en la naturaleza política de la institución invocan a esa objeto el carácter discrecional del reconocimiento. Para ellos, los Estados lo otorgan o lo niegan a un gobierno de facto en el ejercicio de una facultad o de un derecho y, en tal virtud, proceden a reconocer o a no reconocer según lo estimen oportuno en cada caso particular. Aún admitiendo la existencia de ciertos requisitos que en la práctica internacional se han venido exigiendo a los gobiernos de facto como condiciones previas a su reconocimiento, señalan la libertad que disfrutan y ejercitan los Estados, ya al interpretar estas normas que rigen en la práctica a la institución, ya al aplicarlas a las circunstancias de hecho que concurren en un caso concreto. Tal interpretación y aplicación, advierten los que sostienen este criterio, la efectúan los Estados de un modo caprichoso y arbitrario, contemplando mas sus intereses nacionales respectivos que la legitimidad de los títulos que pueda tener un nuevo gobierno para merecer el reconocimiento. Fundándose en estas razones, los partidario de esta tesis llegan a la conclusión de que el reconocimiento de los gobiernos de facto se verifica, en último análisis, conforme a juicios políticos; y que, por lo tanto, la institución es, intrínsecamente, mas política que jurídica.

Los partidarios de la tesis jurídica del reconocimiento enjuician la institución desde un ángulo distinto. Negándose a admitir su carácter discrecional, insisten por el contrario en la existencia de un deber ineludible que tienen los Estados de reconocer a todo gobierno de facto que reúna los requisitos o condiciones que la práctica internacional ha establecido el efecto. El hecho de que los Estados interpreten y apliquen libremente las normas que en la práctica rigen a la institución, aun cuando en ocasiones lo hagan sin otra consideración que la de sus propios intereses, no supone en modo alguno la negación de las normas mismas; cuya existencia se evidencia precisamente en el propio hecho de su interpretación y aplicación con motivo de casos concretos. Lo que sí importa, advierten los que insisten en la naturaleza jurídica de la institución, es que la práctica haya llegado a establecer normas para reconocer a los gobiernos de facto, y que los Estados recurran a ellas cuando explican la actitud que asumen ante la instauración de uno de esos gobiernos. De todo ello se desprende, según concluyen quienes sustentan la tesis, que el reconocimiento de los gobiernos de facto constituye un deber jurídico, que los Estados no pueden eludir cuando concurren en un gobierno de esa clase las condiciones o requisitos que le confieren el derecho a ser reconocido.

De examinarse estas dos concepciones del reconocimiento mas detenidamente, se advertiría sin embargo que, a pesar de llegar ambas a conclusiones distintas, en el fondo coinciden en aquel aspecto de la institución que precisamente interesa determinar a los fines del presente *Informe*. No es enteramente cierta, en rigor, la afirmación que han hecho algunos de que los partidarios de la tesis política niegan la existencia de un deber de reconocer y que, correlativamente, tampoco admiten que exista en ninguna circunstancia, para un gobierno de facto, el derecho a ser reconocido. Como lo han observado los propios autores de tal afirmación, a los que participan de la concepción política del reconocimiento preocupa como a todos la forma discrecional, "política", en que pueda practicarse el reconocimiento, sin llegar al extremo de no prestarle atención a las normas o principios a que debe ajustarse en la práctica la institución. Esto ha de interpretarse como una aceptación tácita o implícita, por parte de la tesis política, de la conclusión fundamental y última de la tesis jurídica: la de que el reconocimiento de los gobiernos de facto se rige por ciertas normas jurídicas y que, en consecuencia, cuando concurren en un caso determinado las condiciones o requisitos previstos por tales normas, todo Estado tiene el deber de reconocer y, correlativamente, todo gobierno de facto el derecho de ser reconocido.

II. EL RECONOCIMIENTO EN LA DOCTRINA Y EN LA PRÁCTICA AMERICANAS

4. LA DOCTRINA Y LA PRÁCTICA TRADICIONALES

Los primeros expositores de la doctrina no admitían explícitamente que el reconocimiento de los gobiernos de facto constituyera, *stricto sensu*, un deber para los Estados. Podestá Costa, por ejemplo, expresaba que "un Estado está *autorizado* a reconocer un gobierno de facto cuando ha comprobado ..." que dicho gobierno es efectivo y que está en condiciones de cumplir las obligaciones existentes y de contraer otras. Luis Anderson manifestaba en otra ocasión que los gobiernos extranjeros podrían reconocer o no a un nuevo gobierno, pero que el no reconocimiento era un acto político que no encontraba apoyo en el Derecho Internacional.

El hecho de que en la doctrina americana haya estado el reconocimiento de gobiernos de facto estrechamente vinculado a la idea de la intervención, determinó que, en definitiva, se concibiera como un deber al primero - cuyo cumplimiento resultaba ineludible cuando aquél procedía - y como una simple potestad o derecho que "un Estado está autorizado" a ejercitar. El propio Podestá Costa hubo de afirmar en otra oportunidad que "a un gobierno extranjero, por lo tanto, no le quedaba otra alternativa que el mantenimiento de relaciones con otros Estados sin consideración al origen de sus gobiernos". Y Anderson, de un modo más específico, sostenía que "la negativa a otorgar el reconocimiento o su demora indefinida era una forma de intervención que violaba la soberanía nacional del Estado que era objeto de esta medida". Como puede fácilmente apreciarse, en el pensamiento de estos dos autores, el reconocimiento no es pura y simplemente una facultad discrecional que el Estado puede ejercitar a su antojo y capricho; es en rigor un deber que todos han de cumplir tan pronto se haya comprobado que el nuevo gobierno reúne las condiciones o requisitos que determinan la procedencia de su reconocimiento.

El desenvolvimiento y la proclamación definitiva de esta concepción jurídica del reconocimiento de gobiernos de facto no es de difícil comprobación en la doctrina americana. En el Proyecto sobre "Reconocimiento de Nuevos Estados y Nuevos Gobiernos", que preparó una Comisión del Instituto Americano de Derecho Internacional para una reunión que éste había de efectuar en Lima en 1924, se expresaba lo siguiente: "Artículo 6°. Para el reconocimiento de un nuevo gobierno es preciso que éste justifique que es capaz de mantener el orden y la tranquilidad públicas y que esté dispuesto a cumplir las obligaciones internacionales, principalmente aquellas que hayan sido válidamente contraídas por los gobiernos anteriores. Artículo 7°. El nuevo gobierno tiene *el derecho a ser reconocido* si reúne las condiciones antes mencionadas. "La negativa de reconocimiento por una de las Repúblicas podrá considerarse como un acto no amistoso", Sin embargo, en el Proyecto definitivo que el Instituto presentó a la Unión Panamericana en 1925 se varió formal y substancialmente la orientación de los artículos propuestos por la Comisión, atribuyéndose al reconocimiento un carácter francamente potestativo. El nuevo Proyecto establecía, en efecto, que "Todo Gobierno normalmente constituido, *puede ser reconocido* si es capaz de mantener el orden y la tranquilidad y está dispuesto a cumplir las obligaciones internacionales del Estado". Es significativo advertir como la tesis del Instituto no prosperó en la reunión de la Comisión de Jurisconsultos de Río de Janeiro celebrada en 1927, y mucho más significativo aún el hecho de que el artículo del Proyecto que había elaborado la Comisión del Instituto, donde se incorporaba en toda su integridad la doctrina tradicional americana, fuese aprobado por aclamación en el seno de ese organismo. El Artículo 8° de su Proyecto sobre "Estados" establecía, efectivamente, que "Un Gobierno *deberá ser reconocido siempre* que reúna las condiciones siguientes: 1° Autoridad efectiva con probabilidades 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 preexistentes, contraer nuevas y respetar los derechos establecidos por el Derecho Internacional"

Sin perjuicio de las excepciones y modalidades que se examinarán oportunamente, las Repúblicas Americanas han observado en la práctica estas normas sobre el reconocimiento. Su aceptación formal en la Conferencia celebrada en la Habana en 1928, no se logró sólo por la oposición tenaz de los Estados Unidos. La gran mayoría de las delegaciones latinoamericanas, en cambio, se pronunciaron definitivamente a favor de la tesis propuesta por la Comisión de

Jurisconsultos, viendo en ella, particularmente, una fórmula indirecta de evitar la intervención. Este afán de impedir actos intervencionistas en los asuntos internos de las Repúblicas latinoamericanas es, precisamente, una de las razones que explican como tampoco en la Conferencia de Montevideo (1933) se aceptara formalmente la doctrina del reconocimiento, ya que se consideró suficiente el triunfo logrado al proclamarse en la Conferencia el principio de no intervención.

Los Estados Americanos han considerado y practicado el reconocimiento, salvo las excepciones que oportunamente se señalarán, en su forma individual; otorgándolo o negándolo cada uno como resultado de la apreciación, también individual, de la situación de hecho provocada por el establecimiento de los gobiernos de facto. Es cierto que con frecuencia tal apreciación no ha sido en nada objetiva, como se comprende de aquellos casos en que se han reconocido o no en atención exclusiva a intereses nacionales. Lo que importa, sin embargo, es el hecho, tampoco innegable, de que se hayan admitido y declarado, aun en esas ocasiones, las normas que rigen a la institución.

Pero a los fines específicos del presente *Informe*, mas que el carácter obligatorio que se da al reconocimiento en la práctica tradicional, del Continente, lo que principalmente interesa son las condiciones o requisitos que en él se consideran esenciales para que todo gobierno de facto pueda invocar el derecho a ser reconocido y para que, correlativamente, a los demás Estados puede exigírseles la obligación de otorgarlo. En este sentido, y concretando ideas ya expuestas con mayor amplitud en otra oportunidad, la procedencia del reconocimiento de todo gobierno de facto la han determinado la efectividad en el poder de ese gobierno y su capacidad para cumplir las obligaciones internacionales del Estado.

Tanto la doctrina como la práctica tradicionales americanas han presentado excepciones y modalidades que interesa examinar en esta Sección del *Informe*. Las primeras se han producido con motivo de la doctrina y de la práctica del no reconocimiento, así como de los esfuerzos que ocasionalmente se han hecho con el fin de abolir la institución misma. Sus modalidades, en cambio, han consistido mas bien en adoptar el concepto tradicional del reconocimiento, ya a circunstancias o a situaciones especiales, ya a los nuevos procedimientos y a las orientaciones recientes de la organización internacional americana.

5. LA DOCTRINA Y LA PRÁCTICA DEL NO RECONOCIMIENTO

En franco contraste con la doctrina y la práctica tradicionales de reconocer a los gobiernos de facto tan pronto como éstos llenasen las condiciones o requisitos exigidos al efecto, en reiteradas ocasiones se ha abogado en América por el no reconocimiento de aquellos gobiernos que llegasen al poder a través de un procedimiento inconstitucional o de aquellos que, al establecerse como tales no observasen los principios democráticos u otras obligaciones emanadas del Derecho Interamericano.

a) La Doctrina Tobar (1907)

La doctrina que postula el no reconocimiento de aquellos gobiernos en cuyo establecimiento hubiere intervenido la fuerza o cualquier otro elemento inconstitucional, fue enunciada en una carta que el Sr. Carlos Tobar, entonces Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador, dirigiera en marzo de 1907 al Cónsul de Bolivia en Bruselas. En ella sostenía Tobar que "las repúblicas americanas por su buen nombre y crédito, aparte de otras consideraciones humanitarias y altruistas, deben intervenir de modo indirecto en las disensiones intestinas de las repúblicas del continente. Esta intervención podría consistir, *a lo menos, en el no reconocimiento de los gobiernos de hecho surgidos de revoluciones contra la Constitución*". Para el Canciller ecuatoriano, "una intervención convenida no es propiamente una intervención"; agregando que "el mundo moderno interviene en la cuestión social". De aquí que las Repúblicas Americanas, por razones de solidaridad, debían "poner obstáculos a ese espantoso crimen multiplicado que se llama la guerra intestina".

b) Tratados centroamericanos de 1907 y 1923

La doctrina del reconocimiento, con la modalidad que podrá advertirse enseguida, fue incorporada en los Tratados que las Repúblicas centroamericanas suscribieron, respectivamente, el 20 de diciembre de 1907 y el 7 de febrero de 1923. En ambos Tratados se estipulaba que "los gobiernos de las partes contratantes no *reconocerían* a ninguno que surja en cualquiera de las

cinco Repúblicas por un golpe de estado o una revolución contra un Gobierno reconocido, *mientras la representación del pueblo, libremente electa*, no haya reorganizado el país en forma constitucional". El de 1923 agregaba, como requisitos adicionales para otorgar el reconocimiento una vez "reorganizado el país en forma constitucional", que ninguna "de las personas que resultaren electas Presidente, Vicepresidente o Designado" hubiesen sido jefes del golpe de Estado o estuviesen relacionados con ellos por vínculos de familia, o hubiesen sido miembros del gabinete o tenido un alto mando militar al efectuarse la revolución o al verificarse la elección.

La Doctrina Tobar y la incorporada en los Tratados centroamericanos son idénticas en tanto ambas procuran asegurar el respeto al orden constitucional mediante el no reconocimiento de los gobiernos que lo hubiesen violado. Difieren, sin embargo, en cuanto al criterio con que en definitiva enjuician a las revoluciones que han llevado al poder a esos gobiernos: en el concepto de Tobar, el sólo hecho de que hubiese tenido lugar una revolución contra la Constitución debía impedir, sin consideración alguna a los acontecimientos posteriores, el reconocimiento del gobierno victorioso; para la doctrina de los Tratados centroamericanos, en cambio, el no reconocimiento constituía mas bien una medida provisional, que cesaría de aplicarse tan pronto el nuevo gobierno hubiese reorganizado el país en forma constitucional.

c) La Resolución XXII del Comité para la Defensa Política (1943)

El Comité Consultivo de Emergencia para la Defensa Política del Continente, creado en 1942 con el objeto de que estudiara y coordinara los medios de prevenir las actividades subversivas de los individuos o grupos de individuos que pudieran resultar dañinas a la seguridad de las Repúblicas Americanas, adoptó en diciembre del siguiente año una Resolución sobre el "Reconocimiento de Nuevos Gobiernos Constituidos por la Fuerza". A fin de evitar los peligros que suponía para el esfuerzo común de guerra de las Repúblicas Americanas la instauración de regímenes de esa clase, el Comité recomendaba en la referida Resolución a los Gobiernos de aquellas 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 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".

La nota característica de la Resolución consistía en supeditar el reconocimiento, mientras durase el conflicto bélico, al hecho de que el nuevo gobierno cumpliera "los compromisos interamericanos para la defensa del Continente". Comentando la Resolución en este particular, el Comité observó que "además del elemento indispensable de que el nuevo gobierno tenga el control efectivo del país y ejerza el poder con firmeza y eficacia se considera como condición principalísima para determinar el reconocimiento de los nuevos gobiernos que lleguen al poder por medio de la fuerza, su propósito de observar las reglas del Derecho Internacional y de cumplir con sus compromisos internacionales. Las necesidades de la actual emergencia exigen como medida de precaución, que en esta determinación con respecto a los acuerdos de defensa continental se tenga en cuenta la actuación misma del nuevo gobierno y las circunstancias que lo llevaron al poder". Al exponer otro de los fundamentos que se habían tenido en cuenta al adoptar la Resolución, el Comité indicó que "las consultas e intercambio de informaciones... se refieren a un problema de carácter típicamente internacional, cual es el de la capacidad y voluntad de un nuevo gobierno de facto de cumplir con sus compromisos internacionales, en lo que tienen un interés legítimo todas las Repúblicas del Continente. Por lo tanto, es evidente que la aplicación de este procedimiento no afecta el principio de no intervención en las cuestiones internas de un Estado soberano". El Comité añadía, finalmente, que "ni el procedimiento recomendado... las resoluciones que se comentan, ni las condiciones a las que, según se desprende de aquellas, está sujeto el reconocimiento, pueden considerarse como innovaciones en Derecho Internacional".

d) Proyecto de Guatemala (1945)

El Proyecto de Resolución sobre "defensa y Preservación de la Democracia de América frente a la Eventual Instalación de Regímenes Antidemocráticos en el Continente", presentado por la Delegación de Guatemala en la Conferencia Interamericana de México (1945), recomendaba que las Repúblicas Americanas se abstuvieran "de otorgar su reconocimiento y

mantener relaciones con regímenes antidemocráticos que, en el futuro, pudieran establecerse en cualquiera de los países del continente; y, de manera especial, con regímenes que puedan surgir de un golpe de estado contra gobiernos de estructura democrática legítimamente constituidos". Se recomendaba, además, "como norma específica para calificar tales regímenes, la medida en que la voluntad popular del respectivo país, haya contribuido a su establecimiento, según libre apreciación de cada Estado".

Al proponer el no reconocimiento de los regímenes antidemocráticos que en el futuro pudieran establecerse en el Continente, el Proyecto guatemalteco se fundaba en tres razones específicas: 1) que los regímenes antidemocráticos constituían "un serio peligro para la unidad, la solidaridad, la paz y la defensa del continente", 2) que no era posible "esperar de tales regímenes una colaboración sincera y efectiva en el esfuerzo común de guerra", ni tampoco que pudieran "coadyuvar ampliamente al desarrollo eminentemente democrático del panamericanismo, en tiempo de guerra o en tiempo de paz"; y 3) que era "aspiración universal la de que los derechos del hombre sean internacionalmente reconocidos y amparados, y que tales derechos, frente a un régimen surgido de la violencia y de la imposición de una minoría, se verían indefectiblemente conculcados, sufriendo el mas profundo quebranto".

e) Dictamen del Comité Jurídico Interamericano (1946)

En cumplimiento de la Resolución XXXVIII de la Conferencia Interamericana de México, el Comité Jurídico Interamericano formuló un Dictamen sobre el Proyecto de Guatemala, opinando que no era de recomendarse su aprobación.

El Comité Jurídico difirió del proyecto "en los medios elegidos, que ofrecen mas inconvenientes que ventajas y se hallan en oposición con preciadas conquistas del derecho internacional a las que nada aconseja renunciar". Opinó el Comité que "la facultad que en el proyecto se otorga a cada Estado de apreciar libremente si el nuevo gobierno es democrático, lleva notoriamente a una intervención en los negocios interiores de otro Estado", y que "abrir la vía a cualquiera forma de intervención sería grave error." Finalmente el Dictamen aludía a la "Convicción democrática" de los países americanos y al "principio de la independencia y no intervención, expresando que "no existe incompatibilidad entre estos dos principios y que no es necesario sacrificar uno en aras de una probabilidad grande o remota de provecho para el otro".

6. ESFUERZOS PARA ABOLIR LA INSTITUCIÓN DEL RECONOCIMIENTO

La circunstancia de que, con cierta frecuencia, en el Continente Americano se haya utilizado el reconocimiento como medio de coacción, ha hecho pensar a veces en la conveniencia de abolir la institución misma, considerando que el acto de reconocer o de no reconocer constituye, intrínsecamente, una intervención manifiesta por parte de un Estado en los asuntos internos de otro.

a) Doctrina Estrada (1930)

Tal fue, fundamentalmente, el criterio que inspiró la declaración que formulara en 1930 el Sr. Genaro Estrada, entonces Secretario de Relaciones Exteriores de México. Conforme a la doctrina que ha llevado su nombre, el reconocimiento "es una práctica denigrante, que sobre herir la soberanía de las naciones, coloca a éstas en el caso de que sus asuntos internos puedan ser calificados en cualquier sentido por otros Gobiernos, quienes de hecho asumen una actitud de crítica al decidir, favorable o desfavorablemente, sobre la capacidad legal de regímenes extranjeros".

Por estas razones, agregaba la nota de Estrada, "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."

Como puede advertirse, en puridad esta doctrina propugna solamente la abolición del llamado *reconocimiento expreso*; reservando, en consecuencia, el derecho del Estado a "reconocer" o a "no reconocer", mediante el mantenimiento o la suspensión de sus relaciones diplomáticas con el nuevo gobierno. Con este alcance, la Doctrina Estrada fue nuevamente sustentada por México en un Proyecto de Resolución que su Delegación presentó en la Novena Conferencia Internacional Americana. El Proyecto, considerando que "la práctica llamada

'reconocimiento expreso de gobiernos', en tanto que constituye un juicio público sobre la legalidad del régimen gubernamental de un país puede *significar la intervención QUE PROSCRIBE...* ", establecía en su parte resolutive lo siguiente: "Queda definitivamente proscrita la práctica del reconocimiento expreso de gobiernos en las relaciones interamericanas".

b) Proyecto del Ecuador (1945)

El Proyecto de Convención sobre "Abolición del Reconocimiento de Gobiernos de Facto", presentado por la Delegación del Ecuador en la Conferencia Interamericana de México, contenía en su parte normativa, estas dos disposiciones: "1) *Queda abolida la costumbre del reconocimiento* de los gobiernos de facto, en el orden de las relaciones recíprocas de las Repúblicas Americanas. 2) El establecimiento de un Gobierno de facto en cualquiera de ellas *no afectaría a la normalidad, ni a la continuidad de las relaciones diplomáticas preexistentes*, entre el Estado en que hubiere ocurrido el cambio de régimen y los otros Estados".

Al proponer la abolición del reconocimiento, el Proyecto se fundaba en razones esencialmente análogas a las que sirven de base a la doctrina mexicana, esta es, que: 1) el reconocimiento "vulnera directa o indirectamente, la autonomía o soberanía doméstica de los Estados, y, de manera singular, el derecho que les atañe para substituir o constituir Gobiernos conforme al pronunciamiento de su libérrima voluntad"; 2) "el carácter facultativo de los reconocimientos confiere a los Gobiernos extranjeros la capacidad de inmiscuirse en la órbita inviolable de los asuntos interiores del Estado", lo que supone "una suerte de coerción moral configurando así una ingerencia imperativa que corresponde a las formas típicas de la intervención"; y 3) que esta práctica compromete, asimismo, "el axioma de la igualdad jurídica de los Estados... el principio de la igualdad de tratamiento recíproco entre los Estados y su derecho fundamental al respecto mutuo".

El Proyecto de Convención ecuatoriano, desarrollando las ideas y postulados de la doctrina mexicana, se proponía ciertamente la abolición definitiva de la institución del reconocimiento de gobiernos de facto; sugiriendo que, cuando en un Estado se estableciera un gobierno de esa clase, no se interrumpieran las relaciones diplomáticas preexistentes entre aquél y los demás Estados.

c) Acción del Comité Jurídico Interamericano (1946)

En cumplimiento de la Resolución XXXIV de la Conferencia Interamericana de México, el Comité Jurídico Interamericano emprendió el estudio del Proyecto de Convención presentado por la Delegación del Ecuador a esa Conferencia. Aunque el Comité no llegó a formular el dictamen del caso, debido a que sus miembros no lograron convenir en una fórmula que resolviera definitivamente el problema del reconocimiento de gobiernos de facto, hubo acuerdo en que no era posible abolir una institución que constituía una necesidad práctica en las relaciones internacionales.

7. LA RESOLUCIÓN XXXV DE LA CONFERENCIA DE BOGOTÁ

La cuestión del reconocimiento de gobiernos de facto fue ampliamente debatida en la Novena Conferencia Internacional Americana. En la decisión que en definitiva tomó la Conferencia sobre este particular se procuró armonizar las diversas y opuestas opiniones expresadas en el curso de la discusión. Estos distintos criterios con que se enjuició y se trató de dar solución al problema del reconocimiento, se hallaban incorporados formalmente en varios proyectos y proposiciones que se presentaron a la Conferencia.

La tesis favorable a la abolición del reconocimiento expreso fue sustentada en el proyecto presentado por la Delegación de México. El proyecto establecía, además, que "en ningún caso será lícito ejercer el derecho de mantener, suspender o reanudar relaciones diplomáticas con otro Estado o con otro Gobierno con el fin de obtener ventajas de cualquier carácter; quedando, por consecuencia, proscrito el uso de dicho derecho como instrumento de política nacional de los Estados". El procedimiento de la consulta servía de base a un proyecto y a una proposición, presentados respectivamente por las Delegaciones del Perú y Brasil. El proyecto peruano se limitaba a proponer que en cada caso en que se produjera "un gobierno de facto los otros gobiernos americanos realizarán intercambio de opiniones sobre la necesidad de proceder o no al reconocimiento y la oportunidad en que este debe producirse, sin que tal intercambio de informaciones circunstanciales implique necesariamente una determinada política respecto del

régimen instaurado". La proposición brasileña, por su parte, ampliaba el procedimiento consultivo, sugiriendo que siempre que se estableciera "un gobierno de facto en un Estado americano, el Consejo Directivo de la Unión Panamericana, después de oír a los diversos gobiernos, determinará si las circunstancias justifican o no el establecimiento de las relaciones diplomáticas con dicho gobierno. La opinión del Consejo en ese caso será meramente informativa". Aunque sin sugerir un procedimiento específico al efecto, la Delegación del Uruguay presentó una proposición definiendo al reconocimiento como "una función de control que ejerce la comunidad internacional para comprobar la concordancia entre la eficacia de la fuerza social y las exigencias de la solidaridad internacional, impuestas por el hecho social internacional, es decir, por la "existencia de la comunidad internacional".

Se presentó finalmente, por la delegación de los Estados Unidos, un proyecto en el que se proponía, a título de transacción, una declaración en el sentido de que era "deseable la continuidad de las relaciones diplomáticas entre los Estados americanos, y que el establecimiento o mantenimiento de relaciones diplomáticas con un gobierno no implica aprobación de la política interna de ese gobierno". A propuesta de la Delegación de México, el proyecto fue enmendado, agregándosele una declaración al efecto de que "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". Con la recomendación adicional que le añadió el Subcomité sobre Reconocimiento de los Gobiernos de Facto, el proyecto fue presentado a la Conferencia.

En relación con el referido proyecto, en el Informe del Relator del Subcomité se hacían los siguientes comentarios y observaciones. En él, se expresaba en el Informe, "no se considera sino la consecuencia del reconocimiento de los Gobiernos de Facto, o sea el mantenimiento, suspensión o reanudación de las relaciones diplomáticas con otros Estados americanos, y que, en términos generales, se concreta a seguir el sistema practicado por nuestras Repúblicas durante la guerra mundial. En otras palabras, se declaran para reafirmarlos algunos principios del derecho internacional acogidos por las Naciones de América, que vedan el empleo del mantenimiento o suspensión de las relaciones diplomáticas con otro gobierno para obtener individualmente ventajas injustificadas, y que significan que el establecimiento o mantenimiento de relaciones diplomáticas con un gobierno no denotan juicio acerca de la política interna de ese gobierno. Asimismo se recomienda que los gobiernos americanos, cada vez que se produzca un gobierno de facto, realicen, por conducto del Consejo Permanente de la Organización, un intercambio de informaciones sobre la conveniencia de proceder o no al mantenimiento de relaciones diplomáticas, sin que tal intercambio de informaciones circunstanciales constituya obligación para los Estados de proceder uniformemente.

Como resultado de las Deliberaciones la Conferencia adoptó la Resolución XXXV, cuyo texto dice literalmente:

EJERCICIO DEL DERECHO DE LEGACIÓN

La IX Conferencia Internacional Americana,

Considerando:

Que los Estados Americanos han tomado múltiples medidas prácticas para fortalecer su cooperación en asuntos económicos, sociales, políticos, culturales, jurídicos y militares;

Que la Carta de la Organización de los Estados Americanos reconoce las ventajas mutuas derivadas de la solidaridad interamericana, y otorga a la Organización permanencia y continuidad;

Que el desarrollo de las actividades y los plenos beneficios de la cooperación interamericana pueden realizarse mas eficazmente si se mantienen relaciones continuas y amistosas entre los Estados,

Declaran:

1. Que es deseable la continuidad de las relaciones diplomáticas entre los Estados Americanos.

2. Que el derecho de mantener, suspender o reanudar relaciones diplomáticas con otros Gobiernos no podrá ejercerse como instrumento para obtener individualmente ventajas injustificadas conforme al derecho internacional.

3. Que el establecimiento o mantenimiento de relaciones diplomáticas con un Gobierno no envuelve juicio acerca de la política interna de ese Gobierno.

III. COMENTARIOS Y OBSERVACIONES AL PROYECTO

El Comité ante todo observa que ha preparado en forma de convención el proyecto previsto en la resolución XXVI de la Conferencia de Bogotá. Aun cuando el mandato hubiera permitido también elaborar una simple declaración, o una afirmación de principios, presentados en forma de resolución, o un conjunto de recomendaciones, se prefirió la convención porque desde el punto de vista técnico es más conveniente. De esa suerte las normas que definitivamente se adopten tendrán la debida eficacia jurídica.

En la formulación de su doctrina sobre reconocimiento de gobiernos de facto, el Comité ha procedido guiado por el criterio de que se trata de una institución de naturaleza jurídica y de que, en consecuencia, cabe concebirlo como un deber para los Estados y un derecho para el nuevo gobierno, tan pronto como éste reúna las condiciones requeridas al efecto. En este sentido, nuestra mayor preocupación ha sido la de determinar, con toda la precisión que es posible en estos casos, la naturaleza y el alcance de tales condiciones, a cuyo fin se ha procurado readaptar la doctrina y la práctica tradicionales americanas en esta materia a las normas recientes del Derecho Interamericano.

El simple hecho de que un gobierno de facto pueda mostrar una autoridad efectiva sobre el territorio del Estado no es suficiente para acreditarlo como un régimen jurídico. Ello revelaría, a lo más, la existencia en el Estado de una autoridad gubernamental cuya efectividad en el poder radica meramente en la fuerza física o material de quienes lo han ocupado. Para que ese gobierno tenga derecho a ser reconocido, su autoridad habrá de apoyarse en la voluntad de la población, que es el único elemento que puede legitimar un gobierno que ha llegado al poder a través de la revolución o del golpe de estado. Aunque la forma de expresión de la voluntad popular pueda variar por las circunstancias que concurren en cada caso particular, es sin embargo indispensable que el nuevo gobierno permita a la opinión pública manifestarse amplia y libremente: en una palabra, que respete debidamente el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de la persona humana. En este respecto el Comité ha creído oportuno recoger los principios estipulados en la Carta de la Organización de los Estados Americanos relativos a este deber fundamental del Estado.

En lo que se refiere a la segunda condición que ha de reunir el gobierno de facto para invocar el derecho a ser reconocido, el Comité ha estimado conveniente distinguir entre la capacidad del nuevo régimen para cumplir las obligaciones internacionales del Estado y su voluntad o responsabilidad moral para hacer efectivo dicho cumplimiento. La capacidad en sí misma no supone necesariamente la voluntad de ejercitarla, puesto que no envuelve o presupone la intención del gobierno respecto a las obligaciones internacionales que haya contraído el Estado. La capacidad es el elemento físico o material de la responsabilidad que ha de exigirse al nuevo régimen; la voluntad, en cambio, constituye el elemento subjetivo o moral que lo convierte de hecho y de derecho en una entidad dispuesta a cumplir obligaciones preexistentes. Por lo demás, la expresión "obligaciones internacionales del Estado" debe entenderse en el sentido de todas las que hubiese contraído éste con anterioridad al establecimiento del gobierno de facto, ya por razón de convenios particulares, ya por virtud de las normas del Derecho Internacional.

Al disponerse en el Artículo 2° del *Proyecto* que el reconocimiento no se otorgará como medio de obtener ventaja alguna del nuevo gobierno, ni que podrá subordinarse a la aceptación de exigencias especiales del Estado que lo otorga, el Comité ha contemplado la posibilidad de que, como precio del reconocimiento, se pretendiera exigir del gobierno de facto condiciones distintas a las que legítimamente proceden conforme al Artículo 1°. En otras palabras, aunque el Estado que reconoce puede demorar el reconocimiento si no se llenan los requisitos acordados, no podrá por virtud de ese Artículo utilizar el reconocimiento como un instrumento para obtener privilegios especiales o concesiones injustificadas.

El Artículo 3° es una aplicación específica de los principios reconocidos en el 2° y se presenta por separado en razón de la importancia que atribuye una mayoría del Comité a la expresión en términos inequívocos de la idea de que la abstención del reconocimiento no deberá utilizarse como un medio de coerción para obtener del gobierno de facto su asentimiento a una acción o compromiso que no podría exigirse legítimamente en virtud de esta convención, ni por el derecho internacional vigente.

El Artículo 4° consagra el principio de la irrevocabilidad del reconocimiento, que se explica porque este se limita a declarar que un gobierno reviste las características determinadas por el derecho internacional o por los tratados en vigor. La existencia del gobierno es anterior e independiente a dicha declaración y resulta del derecho de cada pueblo a darse el gobierno que quiera y a cambiar de gobierno. Además siendo la consecuencia necesaria del reconocimiento la aceptación de la plena capacidad jurídica del gobierno para representar el respectivo Estado, es indudable que esa situación debe distinguirse por su firmeza y estabilidad. Si no fuere así se perjudicarían derechos no sólo del Estado a que pertenece el gobierno sino también de otros Estados y aún de particulares y personas jurídicas de derecho privado. Igualmente en el campo político si el reconocimiento fuera precario se introduciría un factor de honda perturbación en las relaciones internacionales ya que el gobierno respectivo tendría en todo momento pendiente la amenaza de una revocación, que podría ser utilizada con fines inconvenientes.

Si el gobierno reconocido no cumple con sus obligaciones internacionales, o entra en conflicto con los de otros estados, los últimos podrán hacer uso de las facultades que el derecho internacional acepta en materia de soluciones pacíficas, o podrán, en casos de extremada gravedad, llegar a una ruptura de relaciones diplomáticas. Pero la situación originada por el reconocimiento no se afecta por esos acontecimientos.

No ignora el Comité que ha habido decisiones judiciales favorables a otra tesis. Pero esas decisiones no ofrecen el mérito bastante para destruir los fundamentos esenciales del precepto sustentado por el Comité.

Se sostiene frecuentemente, tanto en las publicaciones sobre Derecho Internacional como en la Jurisprudencia de algunos tribunales nacionales, que el reconocimiento surte efectos "retroactivos" - concepción que a veces ha dado lugar a interpretaciones diversas en cuanto a su alcance y funcionamiento en la práctica. El Comité ha preferido adoptar una fórmula más precisa, en la que se reafirma el principio de que el gobierno de facto, después de ser reconocido, se torna internacionalmente responsable no sólo por actos futuros sino también por aquellos que hubiere realizado a partir de la fecha en que ocupó el poder.

El proyecto establece un procedimiento previo de consulta consistente en un intercambio de informaciones entre los Estados Americanos. Dos son las características del sistema propuesto: Primera. No es automático. Para que funcione es indispensable la solicitud razonada de un Estado, aceptada por los demás. Segunda. No implica ninguna determinación o recomendación colectivas. Verificado el intercambio de informaciones cada Estado decide si procede o no reconocer al nuevo gobierno.

El procedimiento propuesto ofrece las siguientes ventajas: a) Consolida la solidaridad continental. Porque sin duda alguna uno de los medios eficaces para realizarla es el de tratar de unificar la opinión de los diversos países respecto de los problemas internacionales. Y el establecimiento de gobiernos de facto, siendo de frecuente ocurrencia en América, origina problemas graves que pueden perturbar y en ocasiones efectivamente han perturbado la armonía continental. Nada más lógico, por lo tanto, que intentar por lo menos un esfuerzo en el sentido de uniformar la opinión en la apreciación de la situación de hecho planteada.

b) Aumenta las probabilidades de acierto de la resolución individual de cada Estado. Porque cada uno tendrá más informaciones en que basarse, más elementos de juicio, mejor conocimiento de causa para la resolución final, y por consiguiente, mayores posibilidades de acertar.

Esto es especialmente importante para aquellos países que por razones de orden financiero carecen de representación diplomática en algunos Estados, de modo que al establecerse en uno de éstos un gobierno de facto no tendrían informaciones directas de agentes propios.

c) Disminuye la posibilidad de abusos con pretexto del reconocimiento. Porque esos abusos que en el pasado se presentaron tienen dos remedios: 1° Acordar las normas que deben presidir el reconocimiento. Así la acción de cada Estado no es arbitraria sino sujeta a normas jurídicas. Es el fin de la convención propuesta. 2° Intercambiar informaciones, ya que ello tendrá un efecto moderador respecto de pretensiones indebidas, o de exageradas y acomodaticias interpretaciones de los hechos por parte de un Estado con el objeto de favorecer sus particulares intereses. En un intercambio general de informaciones es de preverse que prevalezca la recta interpretación de los hechos y el respeto a la regla de derecho sobre cualquier interés egoísta. Y así el procedimiento propuesto será una limitación para los poderosos y una garantía para los débiles.

d) Está de acuerdo con la práctica de los Estados. En los casos que han venido ocurriendo últimamente todos los gobiernos americanos o algunos de ellos se han consultado entre sí. Claro está que lo han hecho sin obligación jurídica, pero habiendo esa práctica producido resultados satisfactorios se justifica su regulación en un instrumento formal. Por otra parte, como se anotó arriba, para que el procedimiento previsto se aplique se requiere, dentro del proyecto, una previa aceptación de los Estados, de tal manera que hay también en este caso una concreta manifestación de voluntad tendiente a generalizar y metodizar una práctica conocida y experimentada.

e) No es contrario al principio de no intervención. Porque no se va a forzar a ningún Estado a tomar una determinación contra su voluntad. Cada Estado conserva su autonomía para decidir, y de llegarse a una solución unánime o general será no por vía de imposición sino de convencimiento, lo que no es o no debe ser en manera alguna censurable.

Las actuaciones de los Estados Americanos contra la intervención y las propias doctrinas del Comité Jurídico en su informe sobre el proyecto de Guatemala sobre preservación y defensa de la democracia, no tienen relación con el presente proyecto por referirse a cuestiones y soluciones diferentes. El Comité, como es obvio, mantiene su adhesión al principio de no intervención, que es fundamental para la existencia misma del sistema interamericano, y estima que con los preceptos propuestos dicho principio permanece incólume.

Además el proyecto reafirma expresamente el principio referido al decir que la decisión de cada Estado ni el procedimiento seguido "envolverán juicio crítico alguno respecto de los asuntos internos del Estado en que se hubiere establecido el gobierno de facto".

f) Constituye un perfeccionamiento de las instituciones panamericanas. Porque permite que todos los Estados sean oídos en asunto de reconocida importancia, y también que tengan acceso a todas las informaciones. Además concilia admirablemente la tendencia de robustecer la Organización internacional americana con el respeto debido a la personalidad y soberanía de cada Estado. Por esas circunstancias puede decirse que se baila de acuerdo con la evolución del derecho, contemplando las necesidades actuales y previendo las futuras.

Rio de Janeiro, septiembre 27 de 1949

Fdo.) Francisco Campos

Fdo.) Joaquín Caicedo Castilla

Fdo.) Francisco V. García Amador

Fdo.) Alwyn V. Freeman

* * *

IV. PROYECTO DE CONVENCIÓN SOBRE RECONOCIMIENTO 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,

CONVENCIÓN 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 sobrevinida después de otorgado, no envuelve su revocación.

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

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 mas adecuado a las circunstancias que concurran 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.

Rio de Janeiro, septiembre, 27 de 1949

Fdo.) Francisco Campos

Fdo.) José Joaquin Caicedo Castilla

Fdo.) Francisco V. García Amador

Fdo.) Alwyn V. Freeman

* * *

VOTO DISIDENTE DEL DELEGADO DE MÉXICO

En mi opinión, el estudio sereno e imparcial de la cuestión del reconocimiento de gobiernos, sobre la base de los principios del derecho internacional universalmente reconocidos y especialmente afirmados y practicados en los Estados Americanos, tendría que alejarse de actos ocasionalmente ejecutados y de declaraciones unilaterales o colectivas de carácter político o circunstancial, y conduciría, mas o menos, a los resultados siguientes:

1. - Todos los pueblos del mundo tienen derecho a gobernarse a si mismos de acuerdo con sus preferencias. En América, la solidaridad continental se funda integralmente en la observancia de este principio, y su infracción resultaría por lo tanto en menoscabo de esa solidaridad.

2. - El reconocimiento de nuevos gobiernos no guarda relación alguna con los problemas relativos a seguridad colectiva. El primero resulta de la aplicación del principio de no intervención, y su solución tiende a evitar las posibilidades de fricción y resentimiento entre las repúblicas Americanas a fin de que su unión descansa sobre sólidos cimientos; los segundos se derivan de alguna acción internacional que constituya amenaza a la paz, y se resuelven mediante la aplicación de los acuerdos específicos.

3. - Las obligaciones de un Estado existe independientemente de sus cambios de gobierno; las declaraciones de voluntad para acatarlas hechas por un nuevo gobierno en ocasión de su reconocimiento, no alteran el carácter de esas obligaciones ni su exigibilidad o nulidad conforme a derecho.

4. - El reconocimiento de un gobierno es la manifestación expresa o tácita por parte de un Estado en el sentido de que se da cuenta, y por consiguiente hace la afirmación de que en otro Estado una persona o personas determinadas constituyen el poder supremo dentro de un orden establecido.

5. - El carácter representativo internacional de todo nuevo gobierno, y por consiguiente sus derechos y obligaciones conforme al derecho internacional, se desprenden de su propia existencia, y son independientes de su reconocimiento por los demás.

6. - Por consiguiente el reconocimiento de todo nuevo gobierno tiene por objeto simplemente iniciar o continuar normalmente con él las relaciones diplomáticas, que son vínculos entre los Estados por intermedio de los gobiernos.

7. - Todo nuevo gobierno deberá ser reconocido siempre que reúna las siguientes condiciones de hecho: 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.

8. - El reconocimiento es meramente declarativo, y no podrá ser otorgado como medio de obtener ventaja alguna del nuevo gobierno.

9. - El reconocimiento se considera extendido tácitamente cuando un Estado celebre con el nuevo gobierno un tratado o convención, solicite y obtenga *exequatur* para alguno de sus cónsules, o ejecute cualquier acto de naturaleza recíproca, bilateral o multilateral, que no sea solución temporal de situaciones de hecho, sino que implique por parte de las nuevas autoridades el ejercicio de facultades generales de gobierno.

10. - El no reconocimiento sólo significa abstención de todo juicio con respecto al carácter representativo del nuevo gobierno, y por consiguiente no puede ser empleado en su perjuicio, ni de manera que afecte la soberanía interna o externa del Estado respectivo.

11. - Tampoco puede ser empleado el no reconocimiento como sanción o represalia.

12. - El reconocimiento es incondicional; no puede por consiguiente subordinarse a la aceptación de condiciones del Estado que reconoce, ni ser materia de negociación o transacción. Las cuestiones internacionales preexistentes podrán ser presentadas por los canales diplomáticos usuales después del reconocimiento.

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

14. - El cambio de informaciones u opiniones que pueda realizarse entre los gobiernos, como en ocasiones ha acontecido, con el nombre de consulta o bajo cualquier otra designación, no podrá limitar el derecho de cada uno de ellos para apreciar por sí mismo, en uso de su derecho de independencia, las condiciones de hecho que concurren un nuevo gobierno y su facultad para acatar individualmente las normas y principios que el derecho internacional establece sobre este particular, en la misma forma en que son ejercitadas las demás actividades de su personalidad internacional o independencia.

15. - Todo convenio entre dos o más Estados que limite la facultad de uno de ellos o de un tercero de darse el gobierno que a bien tenga, es violatorio de la soberanía de éste, como lo es igualmente todo compromiso encaminado a supeditar el reconocimiento de nuevos gobiernos a cualquier procedimiento previo, o a la resolución de otro Estado o Estados, o de una organización internacional.

* * *

Creo que si los anteriores principios - con las modificaciones que el ilustrado criterio del Consejo de Jurisconsultos y de una Conferencia internacional Americana aportaría - fueran adoptados en forma de Declaración por los Estados Americanos, se obtendría una utilísima uniformidad de puntos de vista que podría servir como norma para cada uno de ellos al resolver cada caso que se presentara, alcanzándose así unidad de acción espontánea, desprovista de todo elemento obligatorio superpuesto al valor jurídico propio de la norma misma.

Podemos tener confianza en que los Estados Americanos acatarán por su propia conciencia jurídica los principios que ellos mismos enuncien declarativamente, si son juntos. En cambio, el elemento contractual o compulsivo en materias correspondientes exclusivamente a su jurisdicción interna no puede ser sino un virus de iniquidad generador de mayores infortunios.

Rio de Janeiro, septiembre, 27 de 1949

Fdo.) Francisco Ursúa

* * *

VOTO DISIDENTE DEL DELEGADO DE VENEZUELA

El Representante de Venezuela ante el Comité Jurídico Interamericano, respetuosamente salva su voto en la aprobación del Proyecto de *Recomendaciones* sobre Reconocimiento de los Gobiernos *de facto*, en los siguientes puntos:

Consulta: Dio lectura ante el honorable Comité el Representante de Venezuela de la opinión contraria de las Cancillerías de Hispano América respecto a establecerla como práctica permanente de Derecho internacional Americano, *cuando se tratase del Reconocimiento de Gobiernos de facto*. Son, pues, categóricas nuestras Cancillerías en no adoptar tal procedimiento en el hecho concreto mencionado.

La circunstancia expresada por un ilustrado Delegado ante este Comité de haberse procedido a diversas Consultas después de la fecha de aquellas precisas declaraciones adversas a ellas, no significa que hayan variado de criterio nuestras Cancillerías, puesto que el procedimiento aludido no se empleó para aconsejarse sobre reconocimiento de los regímenes *de facto*. La oposición de las más ilustradas Cancillerías y de jefes de Estado del Continente relativa a la Consulta inclina al Ponente a respetar la determinación de los funcionarios encargados por nuestras Constituciones para dirigir la política internacional. El momento de trascendentales riesgos en que se declararon las más importantes naciones Americanas adversas al establecimiento de la *Consulta* para adoptar los rumbos por seguir en el reconocimiento de los Gobiernos *de facto* le da valor apreciableísimo a dicho rechazo y ninguna declaración en contrario ni práctica alguna ha venido a modificar la actitud de los Estados Americanos, al respecto.

Juzga el Ponente que no sería aconsejable que el Comité Jurídico Interamericano se decidiera a recomendar un procedimiento ante las Cancillerías Americanas que ellas han sostenido ser inconveniente y al que algunos han atribuido matiz de intervención.

Copio, en seguida, la respuesta de la Cancillería del Uruguay la "Resolución XXII sobre Reconocimiento de Nuevos Gobiernos Constituidos por la Fuerza":

Pero, no obstante la adhesión que dejo expresada, el Gobierno de la República desea dejar perfectamente establecido que en ningún momento admitirá que se asigne a la tesis que informa la Recomendación aludida el carácter de doctrina Americana de Derecho Internacional; porque como doctrina o como temperamento con aspiraciones a mayor permanencia que la estrictamente limitada que le asigna el texto de la mencionada Recomendación sería susceptible de todas las críticas que, en su hora, suscitaron tanto el intervencionismo legitimista-monárquico de la Santa Alianza, cuanto el intervencionismo legitimista-democrático de la doctrina Tobar, extirpados del derecho continental por el Pacto Antibélico Argentino, la Convención sobre Deberes y Derechos Fundamentales de los Estados, y por el Protocolo de Buenos Aires de 1936.

Para el Gobierno del Uruguay, el procedimiento aconsejado por ese Comité, no es - ni puede ser - más, que un expediente político, necesariamente transitorio; y sólo admisible en homenaje de la solidaridad continental y de la vital necesidad de preservarla como medio de acelerar la victoria que se avizora contra los agresores.

En consecuencia, mientras dure el actual conflicto bélico, siempre que se produzcan cambios de gobiernos por la fuerza en países Americanos, el Uruguay cambiará ideas e informaciones con los demás países del Continente que se hallen en guerra o hayan interrumpido relaciones con las potencias del Eje, antes de proceder al reconocimiento de tales gobiernos. En el entendido de que una vez realizados esos actos, resolverá libremente su actitud, en acatamiento de sus imperativos legales - internos e internacionales - y las directrices morales que siempre lo han guiado.

México asigna a la Resolución XXII carácter exclusivamente transitorio, debido al momento de emergencia en que se recomendó adoptarla y declara: "Entiende mi Gobierno que esta práctica se aplicará *exclusivamente* mientras dure el actual conflicto".

Y temiendo que el procedimiento de la Consulta llegue al menoscabo de la potestad de nuestro Estados para juzgar de la procedencia o improcedencia de reconocer a los regímenes extra-constitucionales, declara el Paraguay: ".. el Paraguay acepta la recomendación del Comité de Emergencia para la Defensa Política de fecha 24 del corriente mes, (1943), como un procedimiento de excepción, que será observado *sólo* mientras dure el actual conflicto mundial... con la expresa reserva de que el sistema de consultas mutuas entre los diversos Estados, *para el reconocimiento de un nuevo Gobierno constituido por la fuerza, se observará en todos los casos* sin menoscabo de las facultades privativas de la soberanía de los países Americanos".

Panamá manifiesta que está dispuesto a cumplir con la Resolución XXII "mientras dure el presente conflicto".

Idéntico carácter transitorio le asignan las Cancillerías del Ecuador y Perú: El primero, declara: "En respuesta tengo a honra manifestar a Vuestra Excelencia que, dejando a salvo las facultades que la carta política del Estado otorga al Presidente de la República para juzgar de cada caso particular de política internacional y su decisión, esta Cancillería, animada del propósito de salvaguardar los compromisos interamericanos contraídos para la defensa del Continente, ha consultado y continuará gustosa consultando dentro de este anormal período de emergencia bélica la oportunidad y conveniencia del reconocimiento de los gobiernos constituidos por la fuerza".

La Cancillería peruana, expone: "Me es grato manifestar a V. E. que el Gobierno del Perú, acorde con su política de solidaridad interamericana en que se basa la recomendación aprobada por el Comité, no *procederá durante la eventualidad de la guerra* a reconocer a un nuevo gobierno constituido por la fuerza sin previa consulta e intercambio de informaciones".

La Cancillería de Colombia responde con una cortés declaración: "Esta transcendental iniciativa es objeto en la actualidad del más atento estudio por parte de este gobierno". La circunstancia de no aparecer definitiva participación de Colombia en el *Segundo Informe del Comité Consultivo de Emergencia para la defensa Política*, nos persuade que la Cancillería de San Carlos juzgó prudente no pronunciarse sobre la Resolución XXII.

Chile manifiesta su criterio en estas juiciosas frases: “En lo que concierne al futuro y mientras duren las anormales circunstancias derivadas de la guerra, esta Cancillería perseverará en la línea de conducta seguida hasta ahora teniendo en cuenta, según lo corresponde, la voluntad nacional de servir la causa del Continente y de la democracia a la vez que las disposiciones de la Constitución política del Estado que entrega a S. E. el Presidente de la República, la dirección de nuestras relaciones exteriores y las decisiones que con respecto a ellas se adopten”.

El mismo Comité de Emergencia para la Defensa Política le imprime, prudentemente, también carácter transitorio a la Resolución XXII: En efecto, el Presidente de aquel Comité expresa, en su Nota de 5 de Enero de 1944, a las Cancillerías del Continente, al comunicarles las respuestas recibidas de estas “*que tendrá aplicación limitada, como se expresa en su texto, a la duración del actual conflicto*”.

Comprendió así, certeramente, el propio Comité de Defensa Política, ante las respuestas recibidas de nuestros Gobiernos, el destino adverso que habría de esperar a la Resolución sobre Consulta, en tiempos de normales relaciones internacionales.

No desea el Representante de Venezuela fatigar nuevamente, la ocupada atención de los Excmos. Señores Delegados con la reproducción de los argumentos contrarios al procedimiento de la Consulta expuestos en la Exposición con que acompañó su *Proyecto de Informe y Dictamen sobre Reconocimiento de los Gobiernos de facto*. Pero, espera que le sea permitido insistir en su opinión respecto a la inutilidad de la Consulta cuando ella se limita a un intercambio de opiniones, puesto que no cree el Ponente que tendrían más peso ante los gobiernos americanos que la información que le suministrarían los Embajadores o Ministros, jefes de Misiones Diplomáticas que las envían mas adecuadamente en el propio lugar de los acontecimientos. A lo que se agrega que, dejados los Estados en libertad de proceder al reconocimiento de los gobiernos extra-constitucionales, se torna al tradicional sistema de otorgar o negar, potestativamente, dicho reconocimiento, y, entonces, huelga la Consulta.

Además, en el caso, no problemático, en que sean contradictorias las informaciones suministradas por la reunión de Consulta y las del Jefe de Misión Diplomática en la escena de los sucesos, ¿qué, eficacia tendría la mencionada reunión ante los Gobiernos continentales? La actitud de estos se vería envuelta en confusiones y, seguramente, esa experiencia conduzca a hacerlos más explícitamente adversarios del procedimiento aconsejado por el Comité Jurídico.

Ordinal a) DEL PROYECTO DE RECOMENDACIONES: Anunció el que suscribe, en el momento de haber aprobado el Comité el ordinal a) que indica las cualidades que deben poseer los Gobiernos de *facto* para tener derecho a ser reconocidos, que salvaría su voto respecto a exigirles la *voluntad* de cumplir los compromisos internacionales. En el curso del respectivo debate manifestó el Representante de Venezuela que esa voluntad emergía de la propia capacidad de cumplir aquellos compromisos, Súmase a ésta opinión la que expresó el Representante de Venezuela en su Proyecto de Informe con que acompañó el de *Recomendaciones*: “4. ... Además, en consecuencia del principio de continuidad del Estado que hace a todo Gobierno responsable de las legítimas obligaciones contractuales preexistentes y de las generales del Derecho Internacional, *consideramos que no sea necesario exigir una declaración al efecto como condición del reconocimiento*”.

FIRMA DE TRATADOS MULTILATERALES QUE IMPONEM OBLIGACIONES RECÍPROCAS POSITIVAS

Considera el Ponente que ajustado un Acto Internacional con los Representantes de un nuevo gobierno que establezca obligaciones recíprocas positivas ha de ser tenido como medio forzoso de otorgar el reconocimiento a ese gobierno. La índole de aquellas obligaciones son de tal magnitud, como las de cesión temporal de bases militares, el suministro de contingentes de igual naturaleza y el paso de tropas extranjeras por el territorio del Estado en que rige un gobierno *de facto*, que no podría exigirse su cumplimiento sino tratando internacionalmente con él.

EXEQUATUR DE CÓNSULES Y EL RECONOCIMIENTO

No considera el Ponente que la continuación de las relaciones diplomáticas ni las preexistentes consulares ante un Gobierno *de facto* envuelve su reconocimiento. Pero acoge la teoría y práctica norteamericanas según las cuales la petición del *Exequatur* para los Cónsules del Estado requerido al reconocimiento y la expedición por este para los Cónsules del Estado que solicitare dicho reconocimiento, implica su otorgamiento.

Pero el problema es diferente cuando media pedido de *exequatur*, ya sea que lo formule el Estado que no reconoce, o ya que idéntica solicitud emane del gobierno no reconocido. Se han relatado en páginas anteriores el caso en el que Estados Unidos se negó a solicitar de las autoridades de Moscú el *exequatur* para el Cónsul de Vladivostok porque ello “está involucrado en la cuestión mas amplia del reconocimiento” y en forma aún más terminante, declaró en otra oportunidad ese mismo país que “si el gobierno de un país expide *exequaturs* que son aceptados formal e incondicionalmente, tal aceptación tendría el efecto del reconocimiento de ese gobierno”. Y en cuanto, no a la solicitud, sino al otorgamiento de *exequaturs*, Estados Unidos ha sostenido que “mientras no puede expedir *exequaturs* a los funcionarios consulares de un régimen no reconocido, estaría dispuesto a permitir a los funcionarios consulares designados por las autoridades en el poder, a llevar a cabo provisoriamente sus funciones sin *exequatur*. (Hackworth, t. IV, p. 692-3 y t. I, p. 170, 330 y 332. Cita de Jiménez de Aréchaga: Reconocimiento de Gobiernos, p. 154).

GOBIERNOS TÍTERES

Tienen estos ,gobiernos las mismas características de los *de facto* y, generalmente, las de los regímenes de fuerza, con la circunstancia oprobiosa de ser impuestos por potencias extranjeras. Deplora el Ponente que no se lograre la mayoría de votos requerida para prohibir al reconocimiento de los gobiernos títeres.

Rio de Janeiro, 27 de septiembre de 1949
Fdo.) Francisco Vettancourt Aristiguieta