

RECONOCIMIENTO DE LOS ESTADOS Y DE LOS GOBIERNOS EN DERECHO INTERNACIONAL

El estudio de este problema en el derecho internacional, comprende además del Reconocimiento de los Estados y de los gobiernos, el Reconocimiento de las nacionalidades, cuestión de enorme importancia y muy debatida actualmente; y como asunto de menos trascendencia se estudia el reconocimiento de las anexiones y segregaciones territoriales.

Estos son, apenas enunciados, los aspectos del Reconocimiento, de los cuales sólo trataré los dos que sirven de título a este estudio, es decir: el análisis del reconocimiento de un nuevo Estado desde un punto de vista jurídico, y procuraré investigar si es necesario y conveniente que la Comunidad Internacional otorgue el Reconocimiento a los cambios de gobierno ocurridos dentro de un Estado ya reconocido. En este último aspecto de la materia, la historia de la doctrina en América es sumamente interesante, por lo cual trataré brevemente su desarrollo.

Es indudable la importancia del papel desempeñado por el Reconocimiento en la historia del derecho internacional, tanto desde el punto de vista político como en el desarrollo de la doctrina jurídica. Así lo reconocen unánimemente los autores modernos, y algunos como el célebre internacionalista Lorimer le conceden tanta trascendencia que llegan a darle el título de "fundamento del derecho internacional".

Una mirada a la historia nos muestra que desgraciadamente las consideraciones políticas, basadas en el mero interés del Estado, han traído como consecuencia que muchas veces el Reconocimiento se aplique arbitrariamente, con gran menoscabo para la justicia internacional; y que tantos atropellos cometidos contra los derechos de los pueblos habrían podido evitarse resolviendo el problema con un sano criterio jurídico, basado en la norma fundamental de que un pueblo

forma un Estado, siempre que se encuentre organizado políticamente, y que en consecuencia tiene el derecho a ser considerado como miembro de la Sociedad Internacional.

Lo que sí podemos afirmar es que en este aspecto ha avanzado notablemente el Derecho Internacional y que el derecho positivo ha consagrado ya firmes conquistas; tesis es ésta confirmada por los hechos sucedidos en los últimos tiempos. Razones poderosas como las profundas transformaciones acaecidas últimamente, la facilidad y rapidez de las comunicaciones que hacen que una nación no pueda desentenderse de los cambios sufridos por otra, son razones que imponen en la práctica la necesidad de que cuando surge una nueva entidad política que reclama su condición de Estado, los Estados ya existentes deben fijar su posición delante de él y si cumple con los requisitos que el Derecho Internacional le exige, darle su Reconocimiento como Estado para establecer con él las relaciones de una manera normal.

Siendo continua la evolución de la humanidad y manifestándose la historia en constante dinamismo, la desaparición de antiguos Estados es un fenómeno natural, como que es un hecho creado por determinadas circunstancias históricas, y la aparición de otros nuevos que respondan a otras necesidades y que reclaman su puesto en la Comunidad Internacional, es algo de explicación común.

Qué debe entenderse por Reconocimiento?

Si buscamos el origen etimológico de la palabra Reconocimiento, vemos que su sentido está conforme con el uso que en lenguaje común se hace de él: acto por el cual se admite que determinada cualidad pertenece a una cosa o persona. En Derecho Internacional existen, como lo veremos más adelante, profundas diferencias en cuanto a la naturaleza y efectos jurídicos del Reconocimiento. Sin tratar de dar de él una definición podríamos decir que la teoría del Reconocimiento trata de solucionar toda situación de hecho que tenga relación con la existencia de un Estado o que afecte en algo su posición internacional. Si ésto es así, es problema que compete exclusivamente al Derecho Internacional y que debe regirse por normas distintas a las consideraciones del derecho privado. Toca a la teoría del Reconocimiento determinar cual es la forma en que un nuevo Estado entra a la Sociedad Internacional; si por el hecho de existir puede invocar derechos y tiene obligaciones para con los demás Estados, y cuáles son las normas de conducta que deben observarse cuando un pueblo cambie su forma de gobierno o su organización política interna.

EL RECONOCIMIENTO ANTES DE LA PAZ DE WESTFALIA (1648)

El desarrollo del Reconocimiento es reciente y sólo desde la paz de Westfalia empieza su verdadera historia. Los antiguos no concebían que otro pueblo distinto al suyo tuviese el mismo derecho a conservarse y pudiese reclamar el ser reconocido como igual; el extranjero es siempre el enemigo y para un pueblo extraño no hay sino un estado de guerra perpetua. En este error incurrieron aún los pueblos más civilizados de la antigüedad: Grecia y Roma. Los griegos se consideraban como una raza superior y privilegiada, para quienes los demás pueblos eran inferiores y bárbaros; y entre los romanos, ni aún sus más grandes jurisconsultos pensaron que un pueblo pudiese estar en pie de igualdad jurídica con su patria; el pueblo romano no tenía iguales en el mundo.

Durante la edad media tampoco se acepta un Reconocimiento que iguale a todos los pueblos ante el derecho, y aunque existe ya cierta igualdad para las naciones cristianas, se rechaza que con los infieles pueda haber sociedad, que puedan reclamar derechos o contraer obligaciones. A pesar de que ya se nota en los primeros teóricos del derecho de gentes cierta preocupación por la Comunidad de las naciones, se desconocen en la práctica las normas elementales del Derecho internacional sobre este asunto. Grocio, quien primero trata extensamente y de una manera técnica el derecho de gentes, no discute el Reconocimiento ni lo aprecia debidamente, y sólo habla accidentalmente de él al tratar de las embajadas; según él los embajadores tienen derecho a la inmunidad debida a su rango, al "status diplomático"; por lo tanto se comprende que la recepción a un embajador equivale al reconocimiento de la independencia y soberanía de aquel Estado que le envía. Esta fue la doctrina que en materia de reconocimiento se aplicó generalmente antes de la paz de Westfalia. Pero este acontecimiento señala en la historia el advenimiento de una nueva época. Allí en la paz de Westfalia, aparece por primera vez el Reconocimiento de una manera normal, cuando las potencias de Europa le reconocen a Holanda la calidad de miembro de la Sociedad Internacional, después de la lucha que esta nación sostuvo contra España logrando su independencia. Comienza así la verdadera historia del Reconocimiento que tan importante papel ha desempeñado en el Derecho Internacional, de esa época para acá.

EL RECONOCIMIENTO DESPUES DE LA PAZ DE WESTFALIA

El primer hecho que se nos presenta, es el reconocimiento del gobierno nuevo y revolucionario de Cronwell en Inglaterra por parte de Francia, España y otras potencias europeas, declarando estas naciones que lo admitían como jefe del país que gobernaba, en virtud de los hechos ya cumplidos. Pero un caso contrario lo vemos cuando Luis XVI reconoce y defiende por las armas a Jacobo III como rey de Inglaterra cuando en verdad no lo era, desencadenando una terrible guerra, y cometiendo una injusticia al querer imponer a los ingleses un rey que habían rechazado por inepto, y al cual ellos tenían derecho a no admitir o al menos, a juzgar el caso.

Hasta el siglo XVIII no aparecen hechos dignos de anotar ni tratadistas dignos de mención. Pero ya en la época correspondiente a este último siglo sobresale Vattel como un ilustre tratadista de Derecho Internacional; parece que este autor comprendiera la importancia del Reconocimiento, al considerar el tema lo trata con cierta extensión por sus ideas podríamos considerarlo como el precursor de la doctrina declarativa del reconocimiento, porque según sus propias palabras "para que una nación tenga el derecho de ingresar inmediatamente en la sociedad de los Estados basta que sea soberana e independiente, es decir que se gobierne a sí misma". Según este autor, para toda comunidad de hombres que se ha organizado debidamente, existe un derecho a ser reconocida y la sociedad internacional tiene el deber correlativo de admitirle como miembro suyo.

A fines del siglo XVIII y principios del XIX las colonias americanas empiezan la lucha por su independencia, y esto da ocasión para que se presenten numerosos hechos que ponen en juego y en discusión la teoría del Reconocimiento. Estados Unidos comienza su lucha contra Inglaterra y en 1778, poco después de iniciada la contienda, el gobierno francés de Luis XVI reconoce a estos Estados como nación independiente, por cuanto solemnemente había declarado su independencia logrando conservarla; Inglaterra interpreta esta actitud de Francia como hostil y le declara la guerra. Sin juzgar la oportunidad del reconocimiento hecho esta vez por Francia, la tesis sustentada era justa, porque como ella lo alegaba "estaba obligada a mirar esta independencia como existente, sin examinar su legalidad porque no sólo solemnemente sino de hecho, la había conservado a pesar de los es-

fuerzos de la madre patria". Esta opinión francesa es la misma que defendió Jefferson como doctrina aplicable a toda América.

En Europa tenemos por esta misma época otro caso de Reconocimiento: una vez proclamada la primera república francesa, y aun a pesar de la anormalidad creada en Europa por la revolución, Inglaterra acepta negociar con el embajador francés como agente oficioso de un gobierno de hecho. En el año de 1823 en que América se encuentra independizada y España ha perdido toda esperanza de recobrar sus colonias el Presidente Monroe de los Estados Unidos en su célebre mensaje al congreso, formula una nueva doctrina del Reconocimiento al establecer que los gobiernos de hecho serían considerados como los únicos legítimos en América. En 1820 la Santa Alianza había proclamado una doctrina contraria: el no Reconocimiento de los gobiernos de hecho y la intervención contra ellos, política que Metternich defendió ardientemente; esta doctrina extrema, fue practicada contra Nápoles, y contra otros países como España.

En 1825 Inglaterra por medio de Canning, entonces secretario de negocios extranjeros, envía una nota al gobierno español en que con argumentos vigorosos defiende el reconocimiento de los Estados americanos por su país, y la necesidad de reconocer hechos ya cumplidos, hechos q' imponen su aceptación. Que de hecho, las Colonias ejercían la autoridad y eran las únicas responsables ante la Sociedad de los Estados, y q' además, España se encontraba imposibilitada para responder de la conducta de países sobre los cuales no ejercía ninguna autoridad: que éstas comunidades existían políticamente independientes, y que si se rehusaba la aceptación de esta independencia, sobrevendrían numerosas dificultades de todo orden. Si ya el gobierno de las naciones americanas era libre y responsable, el Reconocimiento era una obligación internacional.

En el siglo XIX Martens en su obra el Derecho de Gentes, estudió atentamente el Reconocimiento, y concedió más importancia al Reconocimiento de un nuevo gobierno que al Reconocimiento de un Estado; su doctrina la podríamos resumir en estas palabras suyas: "Cuando un pueblo se organiza definitivamente, y logra establecer los poderes legislativo, ejecutivo y judicial de una manera estable, que fijen y garanticen los derechos, entonces se forma un Estado (Civitas). Este Estado considerado como persona moral es susceptible de un doble género de derechos y deberes: 1) La relación interior que se establece entre sus miembros; y 2) su relación exterior con los extranjeros".

Un autor de este tiempo, Kluber, distinguió por primera vez el Reconocimiento de Jure y el de Facto, según corresponda a un gobierno no legítimo o ilegítimo.

En América, comienza a establecerse con respecto al Reconocimiento de los Gobiernos una doctrina que tendremos ocasión de ver más adelante. Un caso sensacional de Reconocimiento es el de Turquía, hecho en 1956 en el tratado de París: 'A la Sublime Puerta—de público de Europa' y se le admite a participar de las ventajas del derecho civilizadas. Este es un Reconocimiento especial: las potencias europeas aceptaron que Turquía había llegado ya a un nivel superior de civilización, y que tenía la plena capacidad para entablar relaciones con las naciones cristianas.

Rápidamente vistos los principales hechos en el desarrollo del Reconocimiento, no he pretendido dar la historia de la doctrina según la opinión de los distintos autores, porque esto sería un tratado extenso e inútil, y al estudiar las doctrinas sobre la naturaleza del Reconocimiento, veremos las opiniones de los más autorizados.

EL RECONOCIMIENTO DE LOS ESTADOS

El Estado es un hecho histórico, producto de múltiples factores, y consecuencia de la necesidad del hombre de obrar dentro de una comunidad que tenga la organización política conveniente para asegurar su vida y sus intereses; es una entidad que dirige la actividad de todos hacia fines comunes y que permite la satisfacción de las necesidades primordiales del hombre. Si como sabiamente dice Hauriou, el Estado representa un interés humano vinculado a un territorio, se comprende la necesidad de ese Reconocimiento para que los intereses allí representados puedan manifestarse en la Sociedad Internacional y actuar en ella.

Inherentes a la noción de Estado encontramos los elementos necesarios a su existencia: la nación o pueblo del Estado, agrupación de individuos ligados por vínculos comunes; el territorio delimitado, donde se ejerce la soberanía; y la autoridad política que garantice la seguridad de los asociados y realice el derecho.

Cuando se dan estas condiciones en una comunidad humana cualquiera, puede considerarse entonces que existe un verdadero Estado, y si además goza de cierta estabilidad política que le permita cumplir

las obligaciones que su calidad le impone, debe tener la personalidad internacional para poder entrar en relación con otros Estados. Querer someterlo a una vida de aislamiento sería una grave injusticia por parte de la Comunidad Internacional: su vida retraída se convertiría en una lucha terrible si no imposible; su desarrollo se estancaría y la falta de relaciones con los demás Estados le provocaría serias dificultades. Si oportunamente no es reconocido por los otros Estados como sujeto de derecho internacional, ¿cuál será el valor jurídico de los convenios celebrados con él? ¿Cómo se considerarán los actos celebrados en ese país por particulares, si deben tener efecto fuera de él? En caso de violación de las normas internacionales por este Estado ¿cómo se harán las debidas reclamaciones? Y este Estado ¿cómo invocará el cumplimiento de los deberes internacionales? Dificultades son éstas que ponen de manifiesto la necesidad de que la teoría sobre el Reconocimiento resuelva estos conflictos, aclarando el valor de éste y determinando cuáles son sus verdaderas consecuencias jurídicas.

Cómo surge un nuevo Estado? Las maneras como surge un nuevo Estado en la historia, son muy diversas. Podrá suceder q' una nación dividida en pequeños Estados llegue a tener conciencia de su nacionalidad y logre su cohesión por el empuje militar, tal sería el caso de Italia; otras veces la unidad la alcanza la nación por un lento proceso político, como Alemania. Algunas veces las pugnas y dificultades internas obligan a un Estado a dividirse, como ocurrió a Suecia y Noruega. Una parte de un Estado antiguo adquiere su independencia y forma un Estado aparte como lo hizo Bélgica. Sucederá otras veces, que una Colonia luche por independizarse y obtenga la victoria, como es el caso de las Colonias americanas. Frecuentemente un Estado se disuelve dando origen a otros nuevos, tal acaeció con la Gran Colombia.

No corresponde al Derecho Internacional la discusión de cómo debe constituirse el Estado, y cuál sería, según sus circunstancias, su mejor organización; esto sería invadir el campo del derecho constitucional en una cuestión que es de su exclusiva competencia.

Anotemos también que algunos fanáticos defensores de los derechos de las nacionalidades como Mancini, que consideran al Estado como una persona artificial y arbitraria y a la nación, como al sujeto natural del derecho internacional, combaten el Reconocimiento del Estado que, según ellos, es reconocer la legitimidad de las conquistas y de la fuerza. No apartándonos de la realidad, esta tesis es demasiado ex-

tremista, porque si es verdad, que existe la tendencia a la formación del Estado nacional y que probablemente este será el Estado futuro, es inconveniente, por no decir imposible, precipitar este proceso histórico de una manera brusca.

DOCTRINAS SOBRE EL RECONOCIMIENTO

Si todos los autores de Derecho Internacional unánimemente aceptan la necesidad y la importancia del Reconocimiento, existe gran disconformidad en cuanto a la naturaleza de este acto, y aún podríamos afirmar que existen tantas opiniones sobre su calidad y efecto jurídicos, como autores se han ocupado del asunto; pero en general encontramos dos tesis opuestas: para unos el Reconocimiento es un acto constitutivo o atributivo de derecho, y para otros, tiene un valor simplemente declarativo.

La primera doctrina sostiene que no basta la existencia y constitución interna de un Estado para que pueda considerarse como sujeto de Derecho Internacional, porque para que pueda entrar en esta esfera jurídica es necesario que una regla de este carácter le atribuya la personalidad internacional. Este derecho subjetivo de ser miembro de la Comunidad de los Estados no le puede ser otorgado sino por medio de los actos subjetivos de los que ya son sujetos de Derecho internacional, porque un derecho no existe sino cuando una norma jurídica le da vida.

Esta doctrina, como claramente se desprende al analizarla, es la negación rotunda del Derecho Internacional objetivo y consecuencia lógica de la creencia en el dogma de la soberanía absoluta del Estado, que hace imposible la existencia de un orden jurídico superestatal, no siendo el Derecho Internacional más que disposiciones de carácter convencional, creadas por la voluntad del Estado.

Como es de suponer, el positivismo jurídico internacional acepta las consecuencias extremas de esta doctrina; vamos a ver sus opiniones según las defiende Strupp, uno de sus más destacados representantes. Según él, el nacimiento de los Estados es un hecho ajurídico, que se verifica por consiguiente fuera del Derecho Internacional, porque según sus propias palabras "para que naciera como sujeto de este derecho, sería necesario que una norma consuetudinaria lo prescribiera así". Los que creen que existe la Comunidad de las Naciones caen en las redes de una creación metafísica. Es inconcebible que antes del Re-

conocimiento que confiere al Estado la capacidad y calidad de sujeto de Derecho Internacional, éste pueda ejercer derechos y contraer obligaciones en esta esfera. El Reconocimiento es, pues, un acto unilateral, libre y voluntario, de valor relativo, es decir que sólo produce efectos entre las partes, y así puede darse razonablemente el caso de que un Estado pueda considerarse como no existente para otro que no lo ha reconocido, aunque los demás lo hayan hecho; y a ese Estado que tal hiciera, no se podría imponer que lo reconociese. Lo que sí no podrá negarse, dice Strupp, es que este Estado aunque no haya sido reconocido, goza de competencia interna porque de lo contrario no podría funcionar; de aquí surge un conflicto que claramente advierten los propugnadores de esta doctrina, y es el de saber qué valor se concedería a los actos y leyes llevados a cabo por el gobierno de un Estado no reconocido, cuando fueran expedidas con un carácter internacional. Negarle por completo todo valor, arguye Strupp, es demasiado absoluto y la conveniencia internacional aconseja dar a estos actos un valor relativo, que lógicamente no tiene razón de ser, pero para los cuales se podría hacer valer el adagio latino "Nulla regula sine exceptiones". Estas y otras contradicciones insalvables por el mero análisis positivista, llevan a Strupp hasta declarar "que no desconoce la importancia vital de un derecho natural bien concebido y definido".

Esta doctrina, brevemente expuesta, es la que con más o menos diferencias defienden los partidarios del Reconocimiento constitutivo, concepción sostenida entre otros por Cavalieri, Litz, Anzilotti.

Qué es el Reconocimiento? Los defensores de la teoría del Reconocimiento declarativo contestan: Es sólo la constatación de un hecho, la certificación de una realidad que nada crea ni nada constituye, lo cual lo dice el mismo significado etimológico de la palabra. Basta que el Estado exista para que por esta misma razón sea sujeto en el orden jurídico internacional, llegando a admitir como consecuencia lógica que el Reconocimiento nada significa para el derecho. Por el hecho mismo de su nacimiento el Estado entra a la Comunidad Internacional, y adquiere los derechos y obligaciones correspondientes; no sólo goza de su plena capacidad interna, sino que los demás Estados deben considerarlo como su igual.

El reconocimiento deja de ser un deber o un derecho, un tratado unilateral o bilateral, y se convierte en un acto político de ninguna consecuencia jurídica. Para estos autores la existencia del derecho objetivo hace innecesario el Reconocimiento.

Al llegar esta doctrina al extremo de afirmar que el Reconocimiento no trae ninguna consecuencia jurídica, como lo hace Kelsen, por ejemplo, se abusa del método lógico y se coloca esta doctrina en abierta contradicción con la práctica y con el derecho positivo, que desmienten estas aseveraciones.

Esta teoría ya había sido sostenida por Vattel; Fiore y Le Fur la defienden aunque parcialmente, pues no le niegan ciertas consecuencias jurídicas.

Más exacta en la teoría y más conforme con la práctica, parece la doctrina sostenida por nuestro profesor doctor Velasco Ibarra: el Reconocimiento es declarativo principalmente, pero también participa del carácter atributivo. Admitiendo la existencia del derecho internacional objetivo, no puede negarse que cuando, según este derecho, se encuentran reunidos los elementos que constituyen el Estado, éste es ya objeto del Derecho Internacional e ingresa en la Comunidad de los Estados. En sus asuntos internos goza de plena competencia y en la esfera internacional participa de ciertos derechos y obligaciones, y válidamente podría celebrar determinados tratados. Sus actos jurídicos internos debidamente celebrados tendrán valor internacional; debe cumplir las normas del derecho y podrá exigir a los demás Estados que cumplan con él, las obligaciones del Derecho internacional. Pero no se puede negar que antes del Reconocimiento no tiene todas las obligaciones ni disfruta de todas las prerrogativas de un Estado ya reconocido; así por ejemplo, no podría reclamar se le admitiese como miembro de un Congreso internacional. Como dice Vendross, no es todavía una persona internacional de pleno derecho, personalidad que adquiere al ser reconocido. Bajo este aspecto el Reconocimiento es constitutivo.

Según esta doctrina que acabamos de ver, el Reconocimiento, necesario siempre para la buena marcha de las relaciones entre los pueblos, no es libre y voluntario sino obligatorio. Es un derecho para el Estado no reconocido, y un deber para los demás.

Lorimer, nos da del Reconocimiento la siguiente definición: "Declaración formal, resultado de un procedimiento inductivo por el cual una entidad política se convence de que otra entidad posee una conciencia política distinta, es decir, que es capaz de cumplir los deberes de la vida internacional y puede por lo tanto reclamar sus derechos".

Como, aún muchos de sus adversarios, lo reconoce, la doctrina de que el Reconocimiento es principalmente declarativo, tiene una mayor aceptación actualmente y esto talvez influirá para que en el futuro

el Reconocimiento pierda su carácter político para convertirse en problema jurídico]

Todos los tratadistas aceptan que el Reconocimiento es un acto irrevocable, porque no ser así, quedaría siempre amenazada la existencia de un Estado, cuando los demás caprichosamente, le retiran el reconocimiento. Evidente es pues la injusticia cometida por Francia, cuando después de darle su reconocimiento a Finlandia lo revocó poco tiempo después.

Siendo, por lo general, el Reconocimiento un acto puro y simple, puede presentarse el caso de que determinadas circunstancias históricas justifiquen un Reconocimiento que puede calificarse de provisorio o irrevocable, porque no se sabe a ciencia cierta si el Estado es o nó independiente; así lo hizo Inglaterra durante la pasada guerra cuando reconoció al Consejo Nacional de Estonia provisoriamente y con todas las reservas para el porvenir. Pero este estado de cosas es accidental y no puede durar, porque es anormal.

Hay que rechazar también que el Reconocimiento pueda ser condicional o modal; pero hay un caso que parece confirmar lo contrario; cuando en 1879, las potencias signatarias del tratado de Berlín, se obligaron a reconocer a Servia, Rumania y Montenegro, no hicieron un Reconocimiento condicional al decir, q' esto lo harían siempre que estos Estados garantizacen la libertad de conciencia y admitiesen la igualdad de derechos para las distintas confesiones religiosas? Analizando el caso se ve que es más bien una convención que contiene una advertencia para prevenir a estos Estados en el cumplimiento de las reglas internacionales, anunciándoles una sanción; esto es más bien un Reconocimiento sub-modo.

Es medida prudente, tanto desde el punto de vista político como jurídico, esperar para hacer el Reconocimiento el tiempo oportuno en que la situación se haya definido. Porque es inconveniente y perjudicial que el Reconocimiento se verifique demasiado tarde o precipitadamente. Es frecuente que cuando las colonias adquieren su independencia, sus metrópolis retarden injustificadamente el Reconocimiento; así España sólo pasado mucho tiempo accedió a reconocer la independencia de sus colonias americanas y Estados Unidos no fue reconocido por Inglaterra hasta pasados seis años de haberse libertado.

Como caso típico de Reconocimiento precipitado tenemos el que en 1903 hizo Estados Unidos, de Panamá, cometiendo una enorme injusticia con Colombia; y no se contentó con reconocerla inmediatamente.

te sino que se mostró pronto a intervenir para protegerla. Esta política de Estados Unidos se repitió, cuando Cuba proclamó su independencia de España.

DIVERSAS CLASES DE RECONOCIMIENTO

Expreso o tácito, el primero es el que se consigna en una manifestación y es el más frecuente cuando el Reconocimiento es colectivo. El tácito resulta de hechos que implícitamente lo contienen como el envío de agentes diplomáticos o la celebración de un Tratado.

La distinción entre el Reconocimiento de Jure y de Facto es rechazada actualmente. El Reconocimiento de Jure equivaldría al expreso y el de Facto al tácito. Para Le Fur, esta distinción es inaceptable y es una errada transposición al Derecho Internacional Público de la diferencia que en el Derecho interno se hace, entre gobiernos de hecho y de derecho.

El Reconocimiento se llama individual si cada Estado lo hace separadamente. El Reconocimiento colectivo usado desde antiguo, ha tomado una nueva forma al constituirse la Sociedad de las Naciones, pues según sus estatutos, la admisión de un nuevo miembro, que como es claro, supone el Reconocimiento, puede hacerse por una resolución de la Asamblea, aprobada por las dos terceras partes de sus miembros. Se ha discutido si el Estado que ha votado en contra tiene el derecho de rehusar individualmente el Reconocimiento y aunque algunos tratadistas opinan que sí, esta interpretación es inaceptable para la mayoría.

Antes habíamos visto el Reconocimiento que podríamos llamar condicional, y el Reconocimiento provisorio.

RECONOCIMIENTO DE LOS GOBIERNOS

Confúndese a menudo en la teoría y en la práctica el Reconocimiento del Estado y del Gobierno. Pero hay que tener en cuenta que en el Reconocimiento de un Estado, el Estado que reconoce acepta el hecho de que se incorpora un nuevo miembro a la Comunidad Internacional, mientras que quien reconoce un gobierno acepta que ciertos individuos son los agentes efectivos de un Estado, en sus relaciones internacionales.

La cuestión del Reconocimiento de los gobiernos se presenta en

dos casos: primero, cuando aparece un nuevo Estado; y segundo, cuando una transformación política o social cambia la organización jurídica de un Estado ya reconocido.

En el primer caso es perfectamente claro que quien reconoce al Estado reconoce al gobierno y viceversa, quien reconoce al gobierno reconoce al Estado. El problema se plantea en terreno propio, cuando dentro de un Estado ya reconocido ocurre un cambio de gobierno.

Los pueblos, haciendo uso del derecho de dirigirse como mejor les convenga en sus propios destinos, pueden lícitamente cambiar su organización política. Si el Derecho internacional desconociese este derecho tiranizaría a la nación, entronizaría en el poder a gobiernos muchas veces inconvenientes y perjudiciales a los intereses patrios y sometería a normas demasiado estrechas el afán de progreso de los hombres, que hace que los cambios sean muchas veces precisos. En nada resulta lesionada la comunidad de los Estados conque un Estado transforme su gobierno, y antes bien, dadas las distintas circunstancias sociales y políticas de los diversos países, el respeto a la forma de gobierno de cada nación, es una norma elemental de Derecho Internacional.

Que un pueblo viva en forma democrática o se organice en monarquía, que se rija por normas socialistas o individualistas, nada de esto le impedirá cumplir con sus derechos internacionales.

Corresponde al Derecho constitucional de cada Estado, determinar cuándo su gobierno es o no legítimo, y la distinción entre gobiernos de jure y de facto no tiene en Derecho Internacional ninguna trascendencia, porque desde este punto de vista se debe considerar como legítimo todo gobierno que de hecho ocupe el poder.

Si el Reconocimiento de los gobiernos juega un papel considerable en la política internacional, para el derecho, parece justificada la frase de Kelsen: "El Reconocimiento no tiene aquí ninguna significación jurídica". Si no se admitiese más que el Reconocimiento de los gobiernos legítimos convertiríase otro Estado o la misma Comunidad Internacional en Juez de los negocios de otro, saliéndose de su propia competencia, y fácilmente se comprende que las continuas intervenciones provocarían numerosos conflictos entre los Estados, con perjuicios enormes para sus relaciones.

De manera que siempre que un Estado posea cierta estabilidad política que asegure su responsabilidad en el cumplimiento de sus deberes internacionales, la norma aconsejada por la conveniencia y recla-

mada por el derecho es, la de que existe el deber de reconocer su gobierno.

En Europa, dadas sus peculiares condiciones políticas y el papel que desempeña el equilibrio internacional, se puede decir que la necesidad ha impuesto el criterio anterior. Sólo una vez, de una manera muy notoria, la Santa Alianza poderosa unión de cinco Cortes europeas, se propuso ejercer una considerable influencia para garantizar a las Monarquías reinantes contra los levantamientos populares, y contrarrestar el influjo de la Revolución Francesa, asegurando y restableciendo a los gobiernos que consideraba como legítimos, implantando así durante treinta años el principio de intervención.

EL RECONOCIMIENTO DE LOS GOBIERNOS EN AMÉRICA

Tratándose de América, la distinción entre gobiernos de Jure y de Facto tiene gran importancia y por eso conviene definirlos; gobierno de Jure es aquel que ha sido establecido legalmente y funciona de acuerdo con las normas constitucionales; el gobierno de facto es el que existe de hecho y que, aunque constituido ilegalmente, ejerce sus atribuciones como poder supremo del Estado. Esta distinción se ha considerado como propia a lo que se llama derecho internacional americano.

Cuando las colonias americanas lograron su independencia pretendieron se les reconocieran sus gobiernos como los únicos legítimos, invocando para ello el derecho de todo pueblo a disponer de sí mismo. Ya en 1808 el Presidente Jefferson de los Estados Unidos había reconocido expresamente y de una manera especial para América, el derecho que tenían estos pueblos a gobernarse sin intervenciones extranjeras. La célebre doctrina Monroe proclamada en 1823, contenía en uno de sus puntos la siguiente declaración: "El gobierno de hecho es el gobierno legítimo". La razón alegada era que socialmente las condiciones de América eran distintas y que sus gobiernos por lo tanto tenían que ser distintos, y que, además, ya las colonias americanas habían logrado su independencia. Este principio era también por parte de los Estados Unidos el Reconocimiento expreso de los Estados americanos.

Los presidentes Lincoln y Johnson modificaron la doctrina de Monroe porque, según ellos, era necesario para el reconocimiento, que los hechos fuesen de cierta importancia, y que en caso de una situa-

ción dudosa del gobierno, debía éste ser ratificado en el poder por la aprobación solemne y legal del pueblo. Pero esta peligrosa política, que sentaba tan funesta doctrina fué a su vez modificada en 1877, bajo la presidencia de Hayes cuando su secretario Evarst, declaró que sólo sería factor decisivo para el reconocimiento de un nuevo gobierno, su capacidad para cumplir las obligaciones internacionales, lo cual era volver por la tradición de Monroe; esta doctrina con más o menos variaciones de poca importancia fue sostenida por los Estados Unidos hasta el advenimiento del Presidente Wilson. Este implantó una nueva política internacional de su país en cuanto al reconocimiento de los gobiernos de facto. Tan pronto como llegó al poder dio a conocer la política que se proponía seguir con relación a los nuevos gobiernos surgidos en América. Según él, el gobierno justo se funda siempre sobre la aceptación de los gobernados y no puede haber libertad que no se base sobre la ley y la aprobación de la conciencia pública; anunció que se proponía hacer de estos principios la base de entendimiento, del respeto y la ayuda recíproca entre los Estados Unidos y las Repúblicas hermanas. Pronto tuvo oportunidad de poner en práctica sus principios; ya la guerra de Méjico le dio la ocasión. Hizo en este país frecuentes intervenciones contra el general Huerta, atentando claramente contra la soberanía mejicana, y declaró que en América no podría haber paz hasta que el general Huerta hubiera abandonado el poder; que Estados Unidos no aprobaría ni entraría en relaciones con gobiernos de esta clase, porque más que el amigo, se consideraba el campeón de los gobiernos constitucionales.

Al sostener Wilson esta tesis, los Estados Unidos se arrogaban el derecho de calificar la legitimidad o ilegitimidad de los gobiernos extranjeros, doctrina sumamente peligrosa para los Estados americanos por la enorme influencia del país que la defendía y por su gran poderío económico y militar.

En 1917 Wilson practicó en Costa Rica los mismos principios que con el gobierno de Méjico, con respecto al gobierno de hecho que se había establecido en aquel país. En esta ocasión el gobierno de los Estados Unidos manifestó que actos legales como aquél, tendían a romper la paz de Centro América y aquebrantar la unidad americana, y que no se reconocerían ni se les darían ningún apoyo a gobiernos en tal forma establecidos.

Igualmente Wilson se negó a reconocer el gobierno soviético de Rusia, al que consideraba como ilegal toda vez que se sostenía por la

fuerza y la intriga contra la voluntad del pueblo.

Los sucesores de Wilson continuaron esta política hasta que el actual presidente Roosevelt la rectificó reviviendo la doctrina Monroe. Así reconoció al gobierno del Salvador a quien su antecesor Hoover se había negado a reconocer, lo mismo que al gobierno de los Soviets.

DOCTRINA TOVAR

Esta doctrina toma su nombre del diplomático ecuatoriano que la formuló; alarmado por las continuas guerras en latinoamérica propuso como el mejor medio de impedir las que los Estados americanos no reconociesen el gobierno nacido de una revolución. Esta doctrina sólo se diferencia de la política de Wilson en que el señor Tovar pedía se desarrollara por medio de tratados, que le quitasen su odioso carácter de unilateralidad. Pero consagrarla en la práctica sería desconocer el derecho de resistencia a la opresión, y además su cumplimiento tropezaría con muchas dificultades.

A pesar de sus inconvenientes la doctrina Tovar fue incorporada en la Convención adicional firmada por las cinco repúblicas de América Central; allí se comprometían las partes contratantes a no reconocer a ningún gobierno de esas repúblicas que hubiese surgido de un golpe de Estado o de una revolución contra un gobierno ya reconocido, en tanto que la representación del pueblo no hubiese organizado al país. Por una convención celebrada en Washington fueron ratificadas las disposiciones de la anterior, y se decidió estuviesen vigentes hasta 1934. En este año fue reconocido por los gobiernos de América el gobierno de El Salvador a quien se había dejado en suspenso.

En el Tratado general de confraternidad centroamericana celebrado en 1934 las repúblicas de Centro América rechazaron el principio de no reconocimiento de los gobiernos revolucionarios y se prohibió la intervención de cualquier estado de los signatarios en los negocios de otro.

DOCTRINA ESTRADA

Las conmociones políticas que durante los años de 1930 y 1931 padecieron muchos de los Estados americanos, como el Brasil, Argentina, Chile, etc., dieron lugar a que el canciller mejicano señor Estrada pusiese en práctica una nueva doctrina. El gobierno de Méjico comunicó a sus agentes diplomáticos de los países afectados por la cri-

sis políticas, que Méjico no se pronunciaba en favor del Reconocimiento de aquellos gobiernos, porque consideraba que esta práctica lesionaba la soberanía de otros países, juzgando sobre la legitimidad o ilegitimidad de sus gobiernos; esto era—según el Sr. Estrada someter el juicio de un gobierno extranjero los negocios internos de un país. En consecuencia, el gobierno mejicano se limitaría a mantener o retirar cuando lo juzgase necesario, sus agentes diplomáticos de las naciones acreditadas en Méjico, y de juzgar el derecho del Estado a conservar o sustituir su gobierno y autoridades.

Es esta una doctrina clara, que de ser aceptada por todos los Estados americanos terminaría con muchos motivos de discordia en la política internacional de estas naciones, con notorio beneficio para sus relaciones.

DECLARACIONES DE STIMPSON Y DE LA SOCIEDAD DE LAS NACIONES EN 1932

Con motivo del conflicto chino-japonés, el secretario de Estado, de los Estados Unidos señor Stimpson declaró que el gobierno de su país no aceptaría ninguna situación de hecho contraria a los tratados vigentes y especialmente a lo estipulado en 1928 en el tratado de París, entre China, Japón y Estados Unidos. Poco después la Sociedad de las Naciones aprobó casi textualmente la nota del gobierno de los Estados Unidos.

En los últimos tiempos dos veces ha sido proclamada la doctrina del no Reconocimiento invocada en dos ocasiones de importancia histórica: en 1932, diecinueve Estados americanos reunidos en Washington declararon con motivo del conflicto entre Bolivia y Paraguay, que no sería reconocida la validez de ninguna adquisición territorial por medio de la fuerza armada. Tesis semejante se proclamó en Ginebra por la Sociedad de las Naciones al manifestar con ocasión del conflicto entre Colombia y el Perú, que esa Asamblea ratificaba los principios contenidos en la declaración de Washington en 1932.