

BOLETIN
DE LA
**Academia de Ciencias
Políticas y Sociales.**

JUNIO - SEPTIEMBRE 1968 - No. 37 - AÑO XXXII
CARACAS - 1968

DOCTOR

EFRAIN SCHACHT ARISTEGUIETA

**RECONOCIMIENTO INTERNACIONAL
DE LOS
GOBIERNOS IRREGULARES**

Discurso de Incorporación a la Academia de Ciencias
Políticas y Sociales, como Individuo de Número.

CONTESTACION DEL ACADEMICO

DOCTOR

ARTURO USLAR PIETRI

Señores Académicos;

Señoras, Señores:

¡Memorables para mí estos instantes solemnes de mi vida, en que puedo palpar los maravillosos frutos de la humana generosidad!

Sólo por virtud de inmensa benevolencia, se me abren hoy, pródigas en estimulantes retos, las puertas de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, docto cenáculo de ilustrados compatriotas, y se me recibe en su seno como a uno nuevo de los suyos. Aprovecharé, pues, la excepcio-

nal ocasión, para admirar, más de cerca aún, la sabia y paciente labor de sus respetables componentes.

Bien comprenderéis lo hondo de mi pura emoción y mi torpe turbación; comprenderéis, también, mi angustia, por la responsabilidad que habré de asumir desde ahora con mis bondadosos y nobles colegas, al compartir con ellos sus elevadas tareas en el atractivo campo del pensamiento, la reflexión y la ciencia, aunque desde luego sin contar yo con sus excepcionales luces intelectuales; y comprenderéis, finalmente, el por qué de mi pobre palabra que ni acierta a decir de mi gratitud hacia ellos, mis amigos y maestros, por su cordial y tolerante llamado a participar en la mesa de sus coloquios, donde apenas si podré ofrecerles, eso sí, mi cooperación sincera aunque en la menguada medida de mis limitadas posibilidades personales.

Y ha querido el Destino, para colmar todavía más mi compromiso, que venga a ocupar el Sillón N^o 1 de esta ilustre Corporación —creada por Ley del 16 de junio de 1915—, al cual le imprimiesen sello de honor, sucesivamente, mis preclaros predecesores, los doctores Alejandro Urbaneja y Alonso Calatrava Rengel, reputados juristas nacionales, auténticas luminarias del Foro venezolano y ciudadanos eminentes, ambos. Hombres probos, talentosos, calificados exponentes de los más rígidos conceptos de lo que debe ser y significar la nobilísima profesión del Abogado.

Profesión de elevadas características, la Abogacía es exigente en grado sumo y de especiales sacrificios. La tarea de vivir, la más dura tarea del hombre, como la definiere alguna vez nuestro distinguido compatriota Guillermo Morón, se torna más árdua todavía cuando se ejerce la abogacía intensamente. Al abogado le están confiados los más caros intereses del individuo y de la sociedad, y por ello es necesario que la profesión vaya acompañada en quienes la ejercen, de especialísimas cualidades del orden intelectual y del moral. Cicerón y Quintiliano la ensalzaron, al par que la enaltecieron con sabios consejos.

De los abogados se ha dicho que son ellos "...los que con sus consejos previenen el mal de la turbación, los que con rectas decisiones apagan el fuego de las ya encendidas discordias, los que velan por el sosiego público. De ellos pende el consuelo de los miserables: viudas y huérfanos hallan contra la opresión alivio en sus arbitrios; sus casas son templos donde se adora la Justicia; sus estudios, santuarios de la paz; sus bocas, oráculos de las leyes; su ciencia, brazo de los oprimidos. Por ellos, cada uno tiene lo suyo y recupera lo perdido. A sus voces huye la iniquidad, se descubre la mentira, rompe el velo la falsedad, se destierra el vicio, y tiene seguro apoyo la virtud..."

Son muchas y variadas las frases que procuran describir la función de la abogacía: "...la profesión del abogado es tan antigua como la Magistratura, tan noble como la Virtud y tan necesaria como la Justicia...", nos dice D'Aguesseau; "...en el ejercicio de su profesión, es el abogado un ser independiente, que no pertenece sino a sí mismo y que sólo da cuenta a su conciencia de sus trabajos y de sus actos. Libre de las trabas que oprimen a los demás hombres, demasiado altivo para tener protectores y demasiado modesto para tener protegidos; sin esclavos y sin señores...", nos afirma Arrazola; "...si el estilo es todo el hombre, la probidad es todo el abogado...", nos sostiene Mollot; "...la comprensión jurídica no es sólo un acto de conocimiento de tipo puramente intelectual, una lógica pura, un acto autónomo de la razón, sino también un acto emocional...", nos enseña Couture.

La importancia de la misión del Abogado ha sido indiscutible y constante en el tiempo y en el espacio. Desde Pericles hasta Tiberio, desde Appio Cladio hasta Papiniano. Solón reglamentó la Abogacía, dándole tan grande importancia que la revistió de un carácter religioso. Justiniano puso gran énfasis en las condiciones morales requeridas de los abogados. Ulpiano, Constantino, Augusto, Valentiniano, Pompeyo, Plinio, todos en general contribuyeron a dignificar la profesión y a hacerla más exigente cada vez.

Y si ella decae y atraviesa por crisis temporales; si algunos abogados desdican lamentablemente de sus sagrados compromisos morales y éticos, burlándose así más de sí mismos que de los demás, siempre es un fenómeno transitorio y circunstancial, porque la profesión misma se encarga de que así sea, y porque la opinión pública de inmediato señala con dedo acusador la falta y el culpable. Y es que tiene que ser así, porque la misma función del Abogado lo impone así. No faltan jamás los grandes juristas, los abogados probos y sabios, los Maestros que con su ejemplo provocan rectificación a los descarriados.

En el ambiente forense venezolano, el Dr. Alonso Calatrava Rengel fué uno de esos Maestros.

Alonso Calatrava Rengel, mi inmediato predecesor en esta Academia fué un jurista, un cultor del Derecho, un abogado honorable, un Magistrado justo y ecuánime. Fué, también, un litigante infatigable, tenaz, capaz, cuyo sobresaliente ejercicio profesional se prolongó por espacio de sesenta y seis años, hasta apenas pocos días antes de fallecer. En la Cátedra universitaria hizo gala de su cultura jurídica, muy vasta por cierto, al mismo tiempo que la aprovechaba para impartir sanos consejos éticos. Tuve el privilegio de haber sido su discípulo, con la grata coincidencia de serlo al lado de su hijo, mi dilecto amigo el doctor Domingo Calatrava Alfaro. Todavía recuerdo su voz, grave y cortante, encausando nuestros conocimientos por la procelosa senda de aquel derecho adjetivo que nos enseña a conducir en Estrados los juicios, y cuya ciencia dominaba maravillosamente bien el Maestro.

Nació en Aragua de Barcelona, el 8 de Marzo de 1877, hijo de Domingo Calatrava Guzmán y Justiniana Rengel Espino. Unióse en nupcias con la honorable dama doña Carmen Emilia Alfaro Espino, formando un hogar ejemplar del cual viven actualmente ocho hijos: Domingo, Alonso, Carmen, Amalia, Mercedes, María, Josefina y Leonarda. Falle-

ció en Caracas, el 9 de enero de 1966, cargado de años y de merecimientos, rodeado del cariño y respeto de familiares, discípulos y amigos.

Su actividad fué múltiple, variada e importante, tanto en el campo privado como en el público. Graduóse en Agrimensura en el año de 1893 y en Ciencias Políticas y Sociales, en el año de 1896. Realizó estudios musicales; interpretaba el violín con habilidad y compuso varios valsos criollos de melódica expresión.

Cuando el Ejecutivo Nacional creó, en el año de 1936, la Oficina Nacional del Trabajo, —incorporándose así el país a las nuevas corrientes sociales en la importante materia laboral—, el doctor Alonso Calatrava Rengel fué su primer Director. Durante los años transcurridos desde 1936 hasta 1946, desempeñóse como Vocal de la antigua Corte Federal y de Casación, llegando a ser su Presidente. Fué también Miembro distinguido, y muy activo, de la Comisión Codificadora Nacional, desde su fundación en el año de 1936. En 1938, presidió el Colegio de Abogados del Distrito Federal, desde cuya importante posición auspició e inició la celebración periódica de Congresos de Abogados en el país. Era Miembro de la Asociación de Escribanos de Buenos Aires, y Director de la Revista "Venezuela Jurídica", de apreciable circulación nacional e internacional; Profesor de Procedimiento Civil y Práctica Forense de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela, e Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales.

Alternaba su ejercicio profesional, o la Magistratura, con valiosas y constantes colaboraciones periodísticas sobre tópicos diversos en "El Imparcial", la "Revista del Centro de Estudiantes de Derecho", la "Revista de Derecho y Legislación", la "Revista Jurídica", "La Esfera", "El Universal" y en revistas y periódicos extranjeros.

Entre sus trabajos publicados destácanse los siguientes: "La Centralización del Poder Judicial", "La Senten-

cia como Instrumento Público”, “El Exequatur en las Sentencias de Divorcio”; “Venezuela y la Colonización Hispanoamericana”, —obra de gran densidad e importancia, con la cual se incorporó a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales—, “Esbozo sobre Idolos Rotos”, y cuando lo sorprendió la muerte, había concluido el primer tomo de su “Proyecto de Código de Procedimiento Civil”, que seguramente hubiera sido su libro fundamental, cuyos manuscritos conservan celosamente sus familiares y merecen ser editados por el Erario Público, tanto como merecido homenaje al autor como por la valiosa contribución que representa para la bibliografía venezolana, en especialidad jurídica tan importante.

Fué propuesto como Individuo de Número de esta Academia el día 23 de junio del año de 1944 por los académicos Guillermo Tell Villegas Pulido, José Ramón Ayala, Pedro Miguel Reyes, Rafael Marcano Rodríguez y Diego Bautista Urbaneja, para suceder al doctor Alejandro Urbaneja, para entonces recientemente fallecido. La docta Corporación lo eligió con tal carácter en sesión ordinaria celebrada el día 30 de septiembre del mismo año, incorporándose a ella en el año de 1949, en cuya oportunidad pronunció el recipiendario un interesante discurso, haciendo el elogio de su ilustre antecesor, al mismo tiempo que realizaba una original incursión —como él mismo la calificase— por los campos del “Divorcio Vincular”. Correspondióle la respuesta al académico doctor Tomás Liscano, de tan distinguida y grata memoria, quien destacó los relevantes méritos del nuevo académico. Durante su permanencia en la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, hasta su sensible fallecimiento, colaboró activa y distinguidamente con la Corporación, asistiendo con regularidad a sus reuniones; fué su Vice-Presidente y en una oportunidad, durante varios meses, Encargado de la Presidencia de la misma, en el año de 1952.

En su discurso pronunciado con motivo de recibirse como Individuo de Número de esta ilustre Institución, se refirió a su trabajo elaborado reglamentariamente para dicho

acto, que, por lo extenso del mismo, no pudo darle lectura. Empleó en tal ocasión las expresiones siguientes, que reflejan muy fielmente su pensamiento: "...por exigencia legal me presentaré, pues, ante la Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela, ilustre Corporación científica que me ha discernido ya el altísimo honor de hacerme Miembro de élla, con este solo esfuerzo y mi grande anhelo de contribuir al estudio del Derecho Hispano-Americano. Procede subrayar que prepondera en el plan general que me propuse, y he desarrollado, según mis alcances, la idea de hacer resaltar la justicia que merece la Colonización Española en América, mejor diré, el plausible sistema de esta Colonización que por muchos respectos ha sido el mejor de los empleados en el Continente. Acaso contribuya yo con esto, a desprestigiar más aún el prejuicio recíproco que obra extraña creó en tiempos ya muy lejanos, entre latino-americanos y españoles, con miras a precipitar en la ruina desde los mismos descubrimientos, el poderoso campo económico de España, y, después, fomentar y aún ayudar la revolución de América Latina, para abrirle cauce a las tendenciosas aspiraciones contra la enorme grandeza que venía a aumentar el poderío del imperio español. Con el *cacicazgo* o *cacicato* abro las páginas de dicho trabajo. El es diferente del caciquismo español y del caciquismo venezolano, factores que tántas complicaciones políticas y económicas metieron en uno y otro país, y más diferente aún del *caudillismo* o *caudillaje* de distinguida prosapia. Gestados aquéllos sangrientamente en la conquista, actuantes gemelos de la guerra magna; resurgidos en la paz de la Gran Colombia al impulso del militarismo en descenso que no podía soportar su inacción ante el supuesto botín del mando público; y llegados, por fin, a su auge en confusa convivencia, han degenerado en el más triste parasitismo nacional. Una escandalosa burocracia, el desamor al trabajo privado, alimentan el indicado morbo político; y constantes cuarteladas y guerras civiles e inhumanos reclutamientos han traído la nación a este estado de desorganización y descomposición social y política que pide remediarse en una singular consagración, fuerte y patriótica. Dignos los indios de todo privilegio,

que iguale, en lo posible, su pobre condición a la de los demás habitantes, el Gobierno, por medio de comodidades y educación, ha de aficionarlos al trato y comunicación con las otras razas, sin olvidar que muchas de nuestras indias son especie de hitos humanos que alteran linderos internacionales...".

¡Cuánta agudeza y perspicacia sociológica, y cuánta justicia, en el juicio emitido por mi distinguido predecesor! Su mencionada pieza de incorporación a esta Academia tenía el mérito, además, de que fué concebida y realizada por su autor como a hurtadillas, robándole precioso tiempo a su intenso quehacer profesional aunque sin ello significar, ni con mucho, distracción de su parte en la especialísima actividad mental que las cuestiones jurídicas demandan. La lectura de este libro no solamente es instructiva e interesante, sino amena y apasionante, pues está escrito con copiosa documentación y en claro y sobrio estilo.

He procurado destacar los perfiles más resaltantes de la personalidad de mi respetable predecesor, el doctor Alonso Calatrava Rengel, más que por otra cosa, para conocimiento de las nuevas generaciones de estudiantes y profesionales del Derecho, quienes posiblemente no conocen bien a este ilustrado jurista. Lo considero un grato deber así, no sólo porque protocolarmente se me exigía, sino porque mi propia conciencia me lo ordenaba perentoriamente, aprovechando esta extraordinaria oportunidad, en que pasaré a ocupar su Sillón en esta Academia, que tanto supo de su talento, su preparación jurídica y su recia personalidad de matices tan varios. Concluyo su elogio, muy sincero y emocionado, pues fuí su discípulo siempre agradecido y amigo, alzando mi corazón para saludar respetuosamente a sus honorables familiares, y para agradecerles el alto honor que me han dispensado con su valiosa presencia en este acto.

Señores Académicos;

Señoras, Señores:

Tócame ahora referirme, aunque sea brevemente para no abusar de su benevolente paciencia, al tema escogido como trabajo de mi incorporación a esta ilustre Academia de

Ciencias Políticas y Sociales, dando así acatamiento a expresas disposiciones del Reglamento que pauta las actividades de la Institución. Permítaseme hacerlo a guisa de presentación o introducción del mismo, disculpándome desde ahora por cualesquiera opiniones personales que no contasen con vuestra más autorizada aquiescencia.

Dentro de la liberalidad normativa del Instrumento respectivo, que autoriza que el discurso de recepción verse sobre un tema de la libre elección de recipiendario, he seleccionado uno que personalmente me ha atraído siempre, no sólo por su complejidad teórica, propiamente dicha, sino también y fundamentalmente por sus características socio-políticas, así como por sus causas y efectos. Es un tema polémico, controvertido, respecto al cual no resulta fácil ni frecuente hallar concordancias, ya que para ello es necesario despojarse previamente de toda prevención, tanto en su aspecto técnico como en el político. No obstante tales dificultades, estoy convencido de que está él íntimamente vinculado al destino mismo de las instituciones democráticas en el Continente americano en particular, y al de las de la mayoría de los países en general, y más todavía, al relacionado con la supervivencia y fortalecimiento, en escala mundial, de los regímenes constitucionales, lo cual equivale a decir, al afianzamiento del Estado de Derecho, en su más amplia y efectiva significación.

Por lo que a Venezuela se refiere, el tema en cuestión adquiere todavía mayor relieve e importancia, por las peculiares circunstancias históricas que hasta ahora han caracterizado nuestra evolución jurídico-política como país soberano.

He denominado mi estudio, "RECONOCIMIENTO INTERNACIONAL DE LOS GOBIERNOS IRREGULARES". Su objeto es el de analizar el problema que se le plantea al Derecho Internacional por la aparición, en algunos Estados de la comunidad internacional, de los gobiernos *de facto*, esto es, aquéllos que asumen el Poder contrariando de una u otra forma las disposiciones constitucionales existentes. Aunque naturalmente el estudio se extiende a los

aspectos genéricos del problema, me detengo más en el caso específico de los países integrantes de la comunidad internacional regional —el Nuevo Continente—, poniendo especial énfasis en dicho aspecto particular, en su fenomenología y sintomatología vernáculas, por razones obvias. Limito así mismo el campo de mi investigación a nuestro Continente, al referirme a las eventuales fórmulas correctivas surgidas en nuestro medio, algunas de ellas funcionales solamente en su aspecto teórico y otras de relativa aplicación práctica, por iguales razones.

Mi mencionado plan obedece a elemental cuestión didáctica. Indoamérica es la zona geográfica donde más frecuentemente han ocurrido y ocurren situaciones políticas violentas, inconstitucionales, en lo atinente a la toma del Poder. Mi tratamiento del tema se fundamenta en una especie de constante histórica que ha repercutido desfavorablemente en la mentalidad de nuestros pueblos, pues generalmente las revoluciones americanas —en su sentido peyorativo—, las insurrecciones, los Golpes de Estado, se transforman luego en gobiernos irregulares. Gobiernos *de facto* que, tomando por asalto el Poder, posteriormente proceden a emprender difíciles, delicadas y en ocasiones ominosas gestiones diplomáticas por ante las Cancillerías americanas —el Departamento de Estado de los Estados Unidos de América entre las primeras, por supuesto—, para la obtención de su “reconocimiento” internacional, sin preocuparse mayormente por la posible y a veces cierta aparición de problemas colaterales muy graves, la “intervención”, entre otros.

Estimo interesante el tema, tanto por sus aspectos jurídicos como por su proyección política. Generalmente —aunque no siempre—, los movimientos insurreccionales desatados contra gobiernos constituidos son alentados por bastardas ambiciones personalistas, o por inconfesables combinaciones de grupos ideológicos adversos a los regímenes democráticos. En ocasiones menos frecuentes, por el contrario, el fenómeno es inverso, pues es entonces la opinión pública mayoritaria de un país la que propicia, contribuye a realizar y apoya posteriormente las insurrecciones políticas, buscando a través de ellas cambiar un estado de

cosas insostenible, aunque el gobierno derrocado tuviere un origen electoral más o menos aceptable, pero que desde el Poder ha regido los destinos nacionales en forma perjudicial, o al menos contraria al sentimiento y a la voluntad popular, contradiciéndose a sí mismo su anterior origen democrático. En ambos casos, el problema planteado por los gobiernos irregulares es de difícil solución, y trae consigo negativas consecuencias para la realización de los derechos fundamentales del Estado —el de conservación, principalmente—, por lo que resulta que no siempre la solución de la fuerza sea la más aconsejable para los superiores intereses de aquél.

Lo cierto es que en realidad, casi siempre se conculca la voluntad de la población y se restringe el ejercicio de la libertad individual, para lograr mantener al nuevo gobierno en el Poder, reemplazándose generalmente aquélla por una férrea opresión, una implacable represión, como reacción contra quienes muestren desacuerdo con la nueva situación, viéndose obligados los gobiernos irregulares a recurrir a sistemas dictatoriales más o menos absolutos.

Los pueblos americanos sienten una profunda vocación por la Libertad. Es un sentimiento tradicionalmente arraigado en el hombre americano. Nuestros ancestros raciales más recónditos, no obstante el mestizaje posterior, la han convertido en una cuestión somática. Esa indeleble vocación libertaria se ha transformado lentamente, con el transcurrir de los tiempos y de los acontecimientos en una profunda e indómita pasión, que muchas penalidades, lágrimas y vidas ha costado. Allí está, pues, en cierto modo, la explicación de nuestra rebeldía confundida en ocasiones con la misma anarquía; y allí está, también, la causa última de nuestro inconformismo político. ¡Es ciertamente un fenómeno latino, muy nuestro!

Tales características sociológicas de nuestros países americanos, especialmente los del centro y los del sur del Continente, son, precisamente, las que han contribuido a la proliferación en nuestras comunidades políticas, mucho más que en ótras, de los Golpes de Estado, los cuales, triunfantes, se convierten en gobiernos irregulares, en *gobiernos de*

facto. Porque aún en presencia de gobiernos constitucionales, —pero inadecuados o ineptos—, como lo decíamos anteriormente, las pasiones afloran más tarde o más temprano; las rebeldías raciales pugnan por estallar y comienza entonces la gestación de insurrecciones para derrocar al gobierno de turno. De modo que a la postre surge el problema del “reconocimiento” internacional de los nuevos gobiernos irregulares. Es un ciclo histórico irreversible, contra el cual debemos enfrentarnos con fórmulas correctas e idóneas.

¡Y es que somos raza de libertad! ¡Libertad para luchar por ella misma y con ella misma! Libertad para auto-determinarnos políticamente. Más pareciera como concebida exclusivamente para nosotros aquella hermosa y expresiva frase de Goethe: “. . . sólo tiene derecho a la libertad y a la vida, el que sabe conquistarla día a día. . .”; o aquella ótra, de Avellaneda: “. . . sólo se aprende a pensar, pensando; a trabajar, trabajando; y a ser libre, usando siempre de la libertad. . . .” ¡Cuánta enseñanza en ambas oraciones!

Mas, como no puede el hombre vivir exclusivamente de inquietudes ideales, como la aspiración a la libertad, debe luchar por obtenerla. Para lograrlo, tiene que comenzar por ordenar su vida y adaptarla a normas para que se desenvuelva aquélla más armoniosamente. Así ocurre también con la vida de los pueblos, que para obtener su libertad y conservarla, han de acudir a las sendas del Derecho.

El tema del presente estudio guarda íntima y estrecha relación con cuanto dejo expuesto. Si bien es cierto que el hombre, y con él los pueblos, requieren de la libertad para desarrollarse; si es verdad que debemos galvanizar voluntades para lograr plenamente la libertad, también es cierto que cada día se torna más imperiosa la búsqueda de fórmulas jurídicas y contractuales en la vida de relación de los pueblos, que, preservando su libertad, ordenen y coordinen su mutuo entendimiento. En nuestra comunidad internacional regional es imprescindible. Tanto más en lo que respecta al “reconocimiento” de los gobiernos irregulares, pues es cuestión que incide directamente con la más cabal apli-

cación del principio de libertad de los pueblos, igual como ocurre con otros principios importantes del Derecho Internacional, estrechamente relacionados con tan interesante y delicada cuestión.

La auto-determinación de los pueblos es una de las más directas e inmediatas aplicaciones del concepto internacional de la Libertad. Conforme a élla, pueden los individuos darse su forma de gobierno, sus instituciones, sus sistemas de conservación y desarrollo; por respeto a tal principio no deben intervenir los Estados extranjeros en los asuntos propios de otra comunidad política. Pero en virtud de que la comunidad internacional está compuesta por un conjunto de Estados, todos ellos relacionados recíprocamente entre sí por motivaciones políticas, económicas y sociales, es evidente entonces que cualquier cambio ocurrido en la estructura de un gobierno repercute fatalmente en estas relaciones, en las políticas fundamentalmente.

Por ello es que tanto interesa concretar las fórmulas convencionales colectivas entre los Estados —y principalmente entre los Estados de la comunidad regional americana— para el “reconocimiento” de los gobiernos irregulares. Es una manera positiva, directa e inmediata para preservar la libertad en nuestros países, tan urgidos de élla. Es una forma adecuada de afianzar las normas contractuales ya existentes para el ejercicio efectivo de la democracia representativa. ¡Y bien sabemos cuánto precisan todavía de todo éllo nuestros incipientes pueblos indoamericanos!

Las próximas generaciones podrán, seguramente, responsabilizarnos por el legado que reciban de nosotros, no solamente en términos de cultura y desarrollo, sino también en términos de libertad. Ese legado será obra exclusiva nuestra y dependerá de nuestro interés y nuestro esfuerzo su mayor o menor trascendencia e importancia. Es por ello que cuanto hagamos ahora se traducirá en las realidades de los hombres del futuro. La Libertad, y con élla la Democracia, habrán de ser sus más preciadas instituciones políticas.

CAPITULO I

CONCEPTO DEL ESTADO. — EVOLUCION HISTORICA DEL CONCEPTO DEL ESTADO. — EL PODER DEL ESTADO. — LA SOBERANIA. — PEREMNIDAD DEL ESTADO. — EL ESTADO COMO PERSONA INTERNACIONAL. — "RECONOCIMIENTO" INTERNACIONAL DEL ESTADO. — OBLIGATORIEDAD DEL "RECONOCIMIENTO" DE NUEVOS ESTADOS.

EL ESTADO.

El concepto de lo que es el Estado, como entidad jurídica, es relativamente reciente, y ha evolucionado rápidamente. Es una entidad social y política, organizada sobre supuestos jurídicos, que se manifiesta por la coexistencia de tres elementos fundamentales e imprescindibles, concomitantes entre sí: un territorio físico determinado; una población asentada en este último; y una autoridad común —Gobierno— que ejerce su imperio o dominio, esencialmente dentro de su propio territorio y sobre su población, aunque excepcionalmente y por virtud de ciertas ficciones y complejos mecanismos jurídicos, en circunstancias especiales sobrepasa las fronteras o confines materiales del territorio del Estado y extiende su dominio hasta personas y cosas situadas fuera del ámbito territorial propio.

El Estado, considerado históricamente, es el resultado de una prolongada evolución de la vida del hombre en sociedad. Por ello es que en definitiva es la fórmula política más importante y, al mismo tiempo, más elaborada, más estructurada de todas las producidas hasta ahora, desde el punto de vista de filosofía jurídica. Constantemente ha venido transformándose y evolucionándose su concepción filosófica, sociológica y jurídica, enriqueciéndose con nuevos elementos, a tal punto que media gran distancia entre sus primeras y más antiguas características y las que actualmente posee. La explicación del fenómeno es sencilla, si pensamos que todos los órdenes de organización social no

podrían existir sin contar previamente con la propia existencia del Estado, el cual, por la extensión de su múltiple y variada actividad y el influjo que ejerce en el hombre, toca a la vida social íntegramente y la determina.

Entre los hechos sociales que carecen de una dirección intencionalmente ordenada, tales como el lenguaje o la costumbre, o la actividad científica o artística o la económica o la política y, así mismo, entre las relaciones sociales causadas por un acto volitivo de concordancia están, entre otras, la mayoría de las asociaciones humanas o políticas o culturales o científicas o económicas o religiosas —tales como la familia, los Partidos, la Iglesia, etc.—, pero indudablemente que el Estado es el más importante de los fenómenos sociales que descansan en una organización determinada de la voluntad humana, cuya naturaleza tenemos forzosamente que admitirla como un supuesto dado, como una necesidad absoluta de la vida social. Es por ello por lo que toda la Ciencia del Derecho —podemos afirmarlo— cae bajo el dominio, bajo el influjo de la ciencia del Estado, en cuanto el Derecho sólo puede ser —y desde luego que lo es— el producto de una asociación humana organizada. La antigua ciencia del Estado, no diferenció suficientemente la doctrina del Derecho de la del Estado, porque para ella toda la vida humana es común, es decir, la vida en sociedad, era en cierto modo la vida misma del Estado. La especialización y perfeccionamiento del Derecho por los romanos, a quienes como es sabido se debe la ciencia del Derecho, hizo de ésta una disciplina independiente. Una disciplina independiente pero derivada, complementaria de la otra, que era su fuente y su causa, la ciencia del Estado. Y este fenómeno ha continuado igual desde entonces hasta nuestros días. El Derecho —su concepto, su desarrollo, su realización—, es imprescindible para la vida del Estado, aunque este último es posterior a aquél. No hay Estado posible sin Derecho; pero se incurre en error cuando se identifica la doctrina del Estado con la doctrina jurídica del mismo. Tal error proviene del origen histórico de la moderna doctrina del Estado, doctrina que ha sido creada por la Escuela del Derecho

Natural, que parte de la investigación del fundamento jurídico de aquél.

Ya nos lo dice claramente Georg Jellinek en su obra "Teoría General del Estado": "...En la historia de la literatura política desde Maquiavelo hasta Montesquieu, existe un gran número de investigaciones teóricas que no tienen nada común con aquella parte de la doctrina del Estado que llamamos hoy doctrina general del Derecho Político. Esta doctrina representa dentro de la del Estado una esfera limitada; es pues, sólo una parte del orden general de fenómenos que abarca aquélla. Doctrina del Estado y doctrina general del Derecho Político, no expresan oposición alguna. En el sistema, no obstante, se necesita separar y oponer, a causa de la diferencia de métodos que corresponde a cada uno de los dos órdenes: la doctrina sociológica del Estado, que considera a éste en la unidad de su naturaleza como construcción social, y la doctrina general del Derecho Político, que lo mira como la parte jurídica de la doctrina del Estado. En una investigación científica acerca de la doctrina de éste, no debe existir confusión entre el elemento jurídico del mismo y lo que no entra dentro del Derecho. Una vez comprendida esta distinción y el enlace entre ambos órdenes de fenómenos, cuyo conjunto constituye la doctrina del Estado, desaparece un error fecundo en consecuencias, a saber: que la única explicación justa, exacta, del Estado, es la sociológica, la histórica, la política. En una palabra, la no jurídica; o la opinión opuesta que sólo el jurista puede descifrar, mediante sus métodos de trabajo, los enigmas que están enlazados con la vida del Estado. Para investigar con fruto el problema jurídico del Estado es del mayor interés conocer el enlace de la doctrina social con la doctrina jurídica del mismo. El fundamento de todo conocimiento teórico del Estado lo forma una doctrina general del mismo, y cualquiera investigación que no descansa en este fundamento general habrá de llegar a resultados incompletos o inexactos. Si la doctrina general del Derecho Político considera aisladamente el aspecto jurídico del Estado, necesita para ello apoyarse en principios que sólo le pueden ser dados por el conocimiento de la doctrina general..." (1).

Decíamos anteriormente que el concepto del Estado como entidad jurídica, es relativamente reciente, pero que ha evolucionado rápidamente. Efectivamente es así, y ello guarda estrecha relación con los planteamientos del distinguido Profesor de la Universidad de Heidelberg que dejamos transcritos, como lo veremos más luego. Manteniendo fija la vista en la realidad de la vida política es como puede verse libre de aberraciones la teoría del Derecho Político. Por otra parte, el conocimiento político tiene la exigencia de que se produzcan sin cesar nuevas reglas de Derecho; pero tal exigencia supone, indefectiblemente, un conocimiento profundo del Derecho Positivo, de ahí que tenga un gran valor para la Política el Derecho Político, porque sin éste no puede aquélla dar oportuna y valedera respuesta a sus problemas. Una crítica de las instituciones vigentes de Derecho Público es un problema político; y ésta crítica debe llevarse a efecto, tanto cuando se estudia la doctrina general del Derecho Político, como cuando se trata de la especial o de una institución particular y concreta. La ciencia del Derecho abandonaría una de sus funciones más nobles si redujese su obra a hacer aplicaciones al pasado y no tratase de favorecer las fuerzas que ayudan a abrirle camino hacia el futuro.

EVOLUCION HISTORICA DEL CONCEPTO DEL ESTADO.

Entre los griegos, por ejemplo, las especiales condiciones políticas que los caracterizaban determinaron la posibilidad de una consideración idéntica entre Estado y Ciudad. La peculiar organización social-religiosa de entonces, que se asentaba exclusivamente sobre el término territorial de la ciudad, que se denominaba "*Polis*" y al conjunto de ciudadanos se les denominaba "*koinonía*" o "*comunidad*", ha servido de base a generaciones posteriores para construir parte de la actual estructura del Estado, en su concepción moderna. Análogo caso ocurrió en Roma, en donde, primitivamente, el Estado se asimiló a la "*civitas*", o sea el conjunto de ciudadanos romanos. La posterior denominación de *res publica* (cosa pública) surge del concepto del Estado

representativo de una institución común a todos los ciudadanos. La "*República*" deviene entonces en concepto equivalente a "*Democracia*", especialmente. Luego, la palabra "*Imperium*" comienza a usarse cuando Roma creció territorialmente y su autoridad se universalizó. Su significado se refería entonces a la "*potestad*" o "*poder de mando*". Alfredo Weber, refiriéndose a la denominación de la comunidad política romana, dice que se "...empleaban, para designar la comunidad política, las palabras "*urbs*" "*civitas*" "*socii*" y más tarde, "*imperium*", pero ninguna que coincidiese con "*status*". En la baja latinidad parece que comenzó a usarse ya el término "*status*" con referencia a la comunidad política..." (2).

Durante la Edad Media, entre los germanos se usaba la palabra "*Reich*", que significa reinar, dirigir. Se afirma que esta expresión se empleaba para aplicarla fundamentalmente al Estado, considerado como "Poder soberano". La palabra "*land*", territorio", en cambio, se utilizó en otras acepciones. Por virtud del significado "territorio", considerado como elemento esencial del Estado, en oposición a lo que se consideraba en la época antigua, se identificó con el propio Estado, llegándose a entender tácitamente que el "*land*" pertenecía al Príncipe, en conformidad con la teoría patrimonial. "*Regno*" o "*territorio*" eran voces usadas entonces para denotar la comunidad política. Cada "*land*" o "*territorio*" implicaba prácticamente un Estado, con su propia soberanía. El régimen feudal se caracterizó, precisamente, por mantener numerosos territorios elevados a la categoría política de Estados.

Sin embargo, la palabra "*Estado*" no hace su aparición sino al comienzo de la era moderna. Ella procede del léxico jurídico italiano. El concepto general "*Stato*", procedente de la latina "*status*", que significa "estado de convivencia" u "ordenación de la misma" en un determinado momento, se asoció primitivamente al nombre de ciertas ciudades italianas, tales como Florencia, Nápoles, etc., llamándose entonces "*stato*", "*Stato di Firenze*", "*Stato di Napoli*", etc. Se atribuye fundamentalmente a Maquiavelo el

uso, por primera vez, de ese vocablo, refiriéndose a las “*Repúblicas*” y los “*Principados*”, aunque al principio se refería solamente al “Gobierno y su Corte”. Fué después, cuando el término “*stato*” comenzó a aplicarse a la comunidad política en general. Esta misma palabra se ha incorporado posteriormente a otros idiomas, tales como el francés “*état*”, el inglés “*state*”, el alemán “*staat*” y el español “estado”.

Pero, surge entonces una inevitable cuestión. ¿Qué es el Estado? En la determinación de su concepto se entiende que se investiga su esencia, es decir, lo que es el Estado, de una manera fundamental y estructural. Ello implica, en principio, adentrarse un poco en el campo de la Filosofía, aunque desde luego con la cautela que aconseja el deseo de no caer en especulaciones metafísicas o gnoseológicas.

La doctrina organicista, que se ha trasplantado de la esfera naturalista a la culturalista, expresa que el Estado es “un organismo natural de grandes dimensiones, análogo a otros organismos vivientes, con órganos apropiados para el desarrollo de sus respectivas funciones. La doctrina jurídica entiende que el Estado es la personificación jurídica de la nación. La doctrina psicológica supone que el Estado es una mera forma mental, es decir, una síntesis de conocimientos de una serie de elementos dispares. La teoría real-espiritualista dice que el Estado es una entidad dialéctica de “ser” y “deber ser”, de “acto” y de sentido”, encarnada en una realidad social. La teoría romántica piensa que el Estado es un alma nacional, o un espíritu popular. La teoría energética presume que el Estado es un simple equilibrio de fuerzas políticas y sociales. La teoría de dominación o poder entiende que el Estado es un simple instrumento de dominación. La doctrina marxista supone que el Estado es un instrumento de opresión de una clase social sobre otra. La doctrina realista cree que el Estado es solamente una diferenciación entre gobernantes y gobernados, y que su fundamento no es ni debe ser el principio “de mando” o “soberanía” sino el de “servicio público”. La teoría eticista de Hegel considera que el Estado es la realidad de la idea ética (3). Como podemos observar, no es fácil llegar a una

conclusión respecto al concepto del Estado, porque el problema y su solución varían según la posición ideológica que se adopte.

Lo que sí es aparentemente evidente es que el Estado es una Institución surgida en una de las etapas del proceso de evolución de las fuerzas sociales. El hombre, al vivir en sociedad, al convivir y coexistir en sociedad, comprende la imperiosa necesidad que tiene de darse unas normas para esa convivencia, y acatarlas; siente en ello un fenómeno similar al que experimenta dentro del seno de su propia familia —célula social imprescindible dentro del concepto del Estado—, o sea el de que debe regirse en sus relaciones con los demás entes del mismo núcleo social por ciertos principios morales, ciertos usos y costumbres que luego se transforman en normas ético-jurídicas, para poder realizar esa convivencia en mejores condiciones.

Esa necesidad de regirse por ciertas normas imperativas en su cumplimiento; esa circunstancia de dependencia, digámoslo así, a determinada actitud de subordinación *a algo y alguien*, es precisamente, el elemento subjetivo que le sirve fundamentalmente de causalidad al fenómeno sociológico que es el Estado. Por ello es que se sostiene que el Estado es, esencialmente un fenómeno deontológico, por cuanto, nacido de una ficción jurídica constituye en sí mismo conjunción de derechos y deberes recíprocos, tanto de sí mismo para con los demás Estados —en el campo internacional— como de sí mismo para con las personas naturales o jurídicas que de una u otra forma necesariamente se relacionan con él —en el campo meramente interno— y que, a su vez, se sirven de su propia existencia metafísica para realizarse, tanto individual como colectivamente.

De ahí que toda unidad de fines, en el hombre, necesita de la dirección de una voluntad. Una voluntad que cuide de los fines comunes de la sociedad; que ordene y dirija la ejecución de sus metas; esto es, el poder de asociación. Por ello es que toda asociación, por escasa fuerza que pueda poseer tiene, —debe de tener— un cierto *poder* peculiar que

aparece como una unidad distinta de la de sus asociados, de la de sus integrantes, de la de sus miembros.

EL PODER DEL ESTADO.

Los autores distinguen en esta materia dos órdenes diferentes de poderes: un poder dominante y un poder no dominante. Es decir, el poder simple, el poder no dominante de la asociación, que se caracteriza por la posibilidad de impartirle órdenes a los asociados, pero que carece de fuerza, de coacción suficiente para obligar con sus propios medios a la ejecución de tales órdenes, con lo cual cualquier asociado puede sustraerse de dicha autoridad y, por otra parte, el poder dominante, el poder emanado de una autoridad colocada aún por encima de la propia asociación. Es un poder irrestistible. Este poder de dominación supone la posibilidad de ejercitar la coacción para que mediante ésta, si fuere necesario, se cumplan los mandatos. Es lo que se denomina, desde tiempos antiguos, el *imperium*, o sea, precisamente, el *poder* del Estado. A él nadie puede sustraerse, y es el factor que caracteriza y singulariza propiamente al Estado.

Este principio corresponde a las concepciones del Estado más modernas y aceptadas. Es en realidad una categoría histórica, no una categoría absoluta. Es el fundamento mismo del Estado. En la Edad Media —permítasenos recordarlo—, existían innumerables asociaciones políticas, pero carecían de carácter *estatista*, que ejercitaban en mayor o menor medida, como derecho que les correspondía a ellas originariamente, el poder de dominación. También existían entonces muchas y variadas asociaciones personales, como la de los señores feudales, por ejemplo, quienes ejercían el poder de dominación como atributo que les era propio y no prestado, transmitido por el Estado, aunque tales poderes eran distintos al que hoy ejerce y se le reconoce al Estado. Y es por ello que al fortalecerse el poder del Estado —tal como se le concibe en nuestros tiempos—, en la lucha que hubo de sostener con fuerzas que le combatían y eran adversas, fué apropiándose de los poderes de todos los miembros su-

bordinados suyos, es decir, del Estado mismo, de tal suerte que fué completando así el sometimiento de todos a su poder, a su imperium. Y aún donde aparentemente deja subsistir una fuerza exterior, casi pudiéramos decir extraña a él, en realidad se la apropia en la forma, porque de tal manera se reafirma él —el Estado—, como el principio originario de los sometidos. Esto se pone de manifiesto en el derecho que a sí mismo se atribuye de disponer mediante sus leyes, en su territorio, de todo el poder de dominación.

La nota característica del Estado, y que lo diferencia de todas las otras comunidades humanas, la constituye según Aristóteles, la "autarquía", que por cierto nada tiene que ver con el concepto moderno de soberanía. La *autarquía* o autosuficiencia significa, para la antigua doctrina del Estado, aquella propiedad mediante la cual los esfuerzos del hombre por completarse a sí mismo, unos hombres a otros hombres, habían de encontrar en él una plena satisfacción. El Estado necesitaba, entonces, estar constituido de tal forma que por su propia naturaleza no tuviese necesidad de ninguna otra comunidad que le complementase. Aristóteles exigía, solamente, que el Estado —el Estado ideal—, tuviese independencia potencial y actual respecto del exterior, independencia que se apoya no tanto en su naturaleza de poder supremo, cuanto en la situación que es propia y consustancial del Estado o sea, de ser, en sí mismo, suficiente para satisfacerse en todas sus necesidades.

Ese *imperium*, esa *autarquía*, es el Poder Público, como actualmente se le denomina. Sobre tal concepto es que descansa, fundamentalmente, toda la estructura teórica y práctica del estado moderno. El Poder Público se manifiesta, se expresa en dos órdenes diferentes, pero que, lejos de excluirse el uno del otro, se complementan. Uno es el orden interno o soberanía, *autonomía*. Otro es el orden externo o soberanía, *independencia*. Pero en ambos casos, el *imperium* es imprescindible. Sin tal poder coactivo no podría realizar sus funciones el Estado. Por virtud de ese principio es que se considera al poder de policía como elemento inseparable y determinante del concepto de servicio públi-

co, en sentido lato, que caracteriza a la función coactiva del Estado (4).

LA SOBERANIA.

La *soberanía*, que es un doble concepto jurídico y político, es un atributo exclusivo del Estado independiente. Se la ha definido como "...una potestad que está sobre toda otra autoridad dentro del Estado..." (*supra, supranus, soberano*), según expresión de Ihering, en su obra "El Fin en el Derecho". La soberanía es concepto político, comprensivo del de Gobierno, porque es esencialmente un hecho, o un *estado de hecho*, que se ha manifestado originariamente como un poder de decisión o de mando, con prescindencia de la "juridicidad" o legitimidad del mismo. Pero como el Estado actual, que es un *Estado jurídico*, existe para establecer y asegurar el imperio del derecho, de ahí que la soberanía sea también un concepto jurídico al mismo tiempo. Sin embargo, la existencia del derecho depende de la soberanía, que ordinariamente es un hecho.

El término *soberanía* expresa la idea del Estado con una personalidad que trasciende al orden internacional. No se es soberano en la propia Nación o Estado, sino que se lo es respecto de las otras Naciones o de los demás Estados. El pueblo de un Estado, es soberano en tanto en cuanto se identifica con el Estado mismo, vale decir, como suma de las voluntades que lo constituyen. Pero esa voluntad es potencial en el Estado organizado, y se convierte en actual—vigente— cuando el pueblo se organiza, se dá sus propias leyes, comenzando por la primera y más importante de éstas, la Constitución; o también, cuando el pueblo decide en una cuestión que le someten a su consideración los poderes u órganos del Estado, según la extensión o importancia de ella misma.

Los caracteres o atributos esenciales de la soberanía, así considerada, son dos: de una parte, la potestad exclusiva, o sea la existencia de un poder público sobre todo ótro en el Estado; y de otra parte, la unidad, pues no hay más

que una soberanía, una sola e indivisible, en el sentido de que no puede ejercerse simultáneamente por dos Gobiernos al mismo tiempo, en la misma materia, en el mismo territorio y sobre las mismas personas. Por tal motivo es que no puede hablarse de soberanía relativa, sino que, simplemente, una entidad es o no es soberana.

La soberanía es importante precisamente por ello. Porque sin su existencia en su doble acepción, no existe el Estado. Antiguamente se aceptaba una clasificación de los Estados, desde el punto de vista constitucional, que distinguía entre Estados soberanos y Estados semi-soberanos, de acuerdo con el mayor o menor grado de soberanía de que dicha entidad estaba caracterizada. Actualmente ha cambiado el criterio de los autores al respecto y no se admite sino sólo el concepto del Estado soberano. Es un concepto pragmático, realista, en el que ha influido notablemente el Derecho Internacional, fundamentalmente, en beneficio de la mayor claridad tanto jurídica como política, sobre todo en vista de la marcada tendencia de nuestros tiempos a organizarse la comunidad internacional sobre bases jurídicas, contractuales; y también, esencialmente en vista de la importancia cada vez mayor de una característica del siglo XX, cual es la de que los Estados busquen en los organismos internacionales, más que en otros campos de actividad, la solución de sus problemas y necesidades recíprocas.

El concepto de soberanía tiene una importancia que sigue en categoría inmediata al *derecho de existencia* de los Estados, y representa un corolario natural del mismo. De acuerdo con los postulados de tal concepto, un Estado reclama ser libre del control de cualquier otro Estado, tanto en el manejo de sus asuntos internos como en la determinación de sus relaciones con los otros miembros de la comunidad internacional, o *personas internacionales*, como modernamente se les denomina a todos los entes —naturales o jurídicos— que sean susceptibles de derechos y deberes internacionales. Tanto es así, que por ello es que la soberanía es un derecho tan importante y fundamental para el Estado como el *derecho de existencia*.

La soberanía es uno de los supuestos fundamentales del Derecho Internacional, para el tratamiento, en todos sus múltiples aspectos, del Estado; es un postulado más que un principio, una condición esencial, tal como se ha desarrollado teóricamente en los últimos trescientos años. Para lograrse este importante progreso en la técnica, tanto teórica como práctica de la estructura sustantiva y adjetiva del Estado, ha contribuido notablemente la corriente renovadora de la moderna filosofía del Derecho Político. Una filosofía que exige que para comprender mejor la mayoría de los problemas del mundo jurídico-político actual, se emplee una *técnica*, cierta *técnica* especial.

Esa técnica especial es la que ha llevado a relacionar íntimamente el concepto de soberanía con el de *orden público*, y que entiende por éste, justamente, al conjunto de condiciones fundamentales de la vida social instituídas en una comunidad jurídica, las cuales, por afectar centralmente a la organización de ésta, no pueden ser alteradas por la voluntad de los individuos, o, en su caso, por la aplicación de normas extranjeras. Como realidad estimable, el orden público es una forma de vida, un *status* social establecido y condicionado por la voluntad formal de una comunidad jurídica, en función de su tradición histórica, sus convicciones éticas más arraigadas, sus costumbres y convencionalismos más generalizados, sus necesidades y exigencias más sentidas. Por ello es que la noción de *orden público* ha adquirido modernamente una función normativa más o menos rigurosa, más o menos específica, de las direcciones posibles de la libertad individual, en correlación directa con la importancia y función social de cada instituto regulado jurídicamente. El orden público se nos aparece entonces como un *status* fundamentalmente deseado por la comunidad jurídica misma y normativamente determinado, unas veces a través de la función de los órganos representativos de la voluntad formal de aquélla, y otras veces de un modo consuetudinario. (5).

Y esa técnica especial de que venimos haciendo referencia es la misma, también, mediante la cual se ha logrado

el proceso de la expropiación por el Estado de los poderes públicos coordinados y subordinados a él, proceso que es de primordial importancia en la evolución del concepto mismo de tan relevante persona internacional como lo es el Estado. Este concepto establece, de manera categórica e incontrovertible, entre otros supuestos no menos esenciales, no solamente para mejor comprensión de lo que es el Estado, sino aún más, para la justificación de sus fórmulas de desarrollo y expresión —de su manifestación absoluta, en síntesis— el principio de que para el Estado soberano no pueden haber limitaciones jurídicas, si se prescinde de la esfera del Derecho Internacional, que no tiene por qué entrar por ahora en consideraciones especiales. Si el Estado, jurídicamente, lo puede todo, podrá también suprimir el propio orden jurídico, introducir anarquía y hacerse a sí mismo imposible; y si, desde luego, pensamiento de tal naturaleza ha de desecharse, es evidente entonces la conclusión de que el Estado encuentra una limitación jurídica en la existencia de un orden determinado. Puede, ciertamente, elegir el Estado la Constitución política que haya de tener, pero necesariamente habrá de tener alguna, puesto que la anarquía es una posibilidad de hecho, pero nó de derecho. Y aún la propia anarquía de hecho sólo es posible como situación transitoria. Los Golpes de Estado y las revoluciones de la Historia moderna jamás han anulado totalmente la situación jurídica, ni la continuidad del Derecho se ha roto íntegramente como consecuencia de tales acontecimientos, sino apenas en determinados aspectos, por importantes que puedan haber sido.

PEREMNIDAD DEL ESTADO.

Ello es consecuencia de lo que se denomina "el sentido de permanencia del Estado". Como quiera que el Estado haya asomado en algún momento de la evolución social, concatenando fuerzas y elementos diversos, no puede ser creado en un momento dado para ser destruído en otros cualesquiera, a voluntad o capricho del hombre, sino que entraña siempre la idea de permanencia o persistencia a través del tiempo, no obstante las dificultades que se presenten para su propia subsistencia. Lo permanente constituye, por con-

siguiente, una de las características fundamentales en la esencia misma del concepto del Estado. Ya Aristóteles, en su tiempo, hablaba de la existencia del Estado con caracteres de perdurabilidad, al decir que "...el hombre encuentra en el Estado el medio más adecuado para desenvolver del modo más perfecto posible los sentimientos mediana o imperfectamente desenvueltos en las agrupaciones sociales inferiores al organismo político estatal...".

EL ESTADO. COMO PERSONA INTERNACIONAL.

Vistas las consideraciones generales que quedan anteriormente esbozadas, respecto al concepto del Estado y sus atributos esenciales y complementarios, *la soberanía*, en su doble aspecto interno y externo, adentrémonos un poco en su enfoque, pero desde otro ángulo, esto es, analicemos al Estado tal y como lo concibe el Derecho Internacional, que en cierto aspecto, sin diferir de la manera como lo estudia el Derecho Constitucional y en general, la teoría pura y abstracta del Estado, en sí mismo, sí afina y acentúa ciertos matices específicos que resulta interesante dejar consignados en el presente estudio.

Los internacionalistas definen de formas diversas al Estado. El brasileño Hildebrando Accioly lo define como "...una comunidad política independiente, establecida permanentemente en un territorio determinado, bajo un gobierno, capaz de mantener relaciones con otras colectividades de la misma naturaleza...". Lo diferencia, pues de la Nación, pues ésta está constituida por un conjunto de personas que poseen el mismo origen, las mismas tradiciones, las mismas costumbres y aspiraciones comunes. Generalmente, los miembros de una nación hablan un mismo idioma y habitan un mismo territorio, —aunque existen ejemplos de lo contrario—. El vínculo existente entre los miembros de una nación es moral, atávico, en tanto que el vínculo existente entre los súbditos de un Estado es político, jurídico. Thomas J. Lawrance dice al respecto lo siguiente: "...En un Estado, el lazo que une a los respectivos miembros es político; o, mejor dicho, el sentimiento de uni-

dad constituida resulta, en dichos miembros, de la común obediencia al mismo Gobierno. En una nación, el vínculo tiene su origen en la comunidad de sangre, idioma, religión o tradiciones históricas, en algunas o en todas estas causas. Tal lazo no es, en este caso político en sí mismo, pero casi siempre tiende a ello. En igualdad de condiciones, un Estado que al mismo tiempo, sea nación, es más fuerte y más feliz que un Estado que no lo sea...” (6).

No siempre la nación corresponde al Estado. Este puede, en efecto, comprender muchas naciones —el antiguo Imperio Austro-Húngaro; la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, actualmente—. Por el contrario, bien puede ocurrir que una nación esté fraccionada en varios Estados, —la nación polaca, antes del año de 1919 estaba dividida en tres partes, incorporadas a Austria, Rusia y Prusia; la nación judía se encuentra dispersa en gran número de Estados, aún después de la creación del Estado de Israel—. Por manera, pues, que no podemos confundir los conceptos de Nación y Estado, y es evidente que en tanto la Nación no es persona internacional, el Estado sí lo es. Consecuencia de éllo es que los verdaderos sujetos del Derecho Internacional lo son los Estados. Excepcionalmente pueden serlo también, en determinadas circunstancias y con grandes limitaciones, las minorías —religiosas, raciales, políticas, económicas— que, en cierto modo, vienen a constituir algo así como parcialidades, desmembraciones de una Nación.

El norteamericano Charles G. Fenwick, por su parte, define al Estado como “. . . una sociedad política, organizada en forma permanente, que ocupa un territorio fijo, y que dentro de los límites de ese territorio disfruta de una libertad que excluye la posibilidad de control de cualquier otro Estado, de manera que pueda actuar en forma independiente frente al mundo. . .”. El Estado, es, pues, una persona jurídica compuesta, una entidad colectiva. No se le concibe de otra forma, pues en tal característica estriba su singularidad, su diferencia de otras entidades políticas que también son, o pueden ser, sujetos de Derecho Internacional. Su personería internacional proviene de la vinculación cons-

titucional o política creada, a título permanente, entre sus miembros.

RECONOCIMIENTO INTERNACIONAL DEL ESTADO.

Internacionalmente, un Estado existe desde el momento mismo en que reúne los elementos esenciales para ser considerado como tal. Ya lo ha dicho acertadamente R. W. Erich, Profesor de la Universidad de Helsingfors: "...El nacimiento de un Estado es siempre un hecho histórico que no depende de ciertas condiciones jurídicas..." (7). Sin embargo, para entrar en relaciones con otros Estados, y, más aún, para ser tratado como miembro de la comunidad internacional, el nuevo Estado debe ser "reconocido". Dicho "reconocimiento" puede ser realizado apenas por un solo Estado, es decir, basta que un miembro de la comunidad internacional "reconozca" al nuevo Estado, para que éste, automáticamente, ingrese a aquélla y desde entonces disfrute de todos los derechos inherentes a los miembros de la comunidad internacional, y simultáneamente adquiere todas las obligaciones internacionales que tal carácter impone.

Este problema técnico del "reconocimiento" de nuevos Estados ha dividido y apasionado por mucho tiempo a los autores, pues ha planteado un interrogante que cada quien responde de una u otra forma: ¿Es el "reconocimiento" *atributivo* o *declarativo* de la personalidad internacional del Estado? O dicho sea en otros términos: ¿atribuye el "reconocimiento" la personalidad internacional a la nueva entidad, o simplemente consigna su existencia y declara tal personalidad? Anzilotti, Strüpp, Cavaglieri, Corso, Redslöb, se pronuncian por la tesis del carácter *atributivo* del "reconocimiento", en tanto que Fauchille, Bevilacqua, La Pradelle, Hall, Lauter, Antokoletz, Scelle y otros se adhieren a la tesis opuesta, es decir, la que sostiene el criterio de que el "reconocimiento" tiene simple carácter *declarativo*.

La cuestión no es meramente teórica sino de interés práctico fundamental, por cuanto tiene consecuencias de

múltiple aspecto. Si el nuevo Estado existe y disfruta de personalidad internacional solamente desde que se le “reconoce”, bien pudiera ocurrir que, por variadas circunstancias, la entidad, no obstante concurrir en élla los elementos imprescindibles para ser considerada como tal, —población, territorio, organización política—, no pudiese actuar como Estado, precisamente por falta de su “reconocimiento” internacional. En cambio, si el nuevo Estado existe y disfruta de personalidad internacional por el sólo hecho de la concurrencia de sus elementos característicos, independientemente del hecho mismo del “reconocimiento”, su existencia —y por tanto sus derechos y obligaciones—, no dependerá del “reconocimiento” mismo, sino de la propia aparición material y jurídica de la nueva entidad, del nuevo Estado.

Sin embargo, para muchos autores —Accioly, entre otros,— el problema carece de importancia, pues en la práctica se confunden ambas tesis en cuanto a las consecuencias esenciales resultantes del acto de “reconocimiento”. En realidad, un nuevo Estado solamente entra en relaciones diplomáticas con aquél o aquéllos que lo han reconocido, tácita o expresamente (8). El Instituto de Derecho Internacional, en su reunión de Bruselas, en el año de 1.936, adoptó una Resolución sobre el “reconocimiento” de nuevos Estados, cuyo texto es el siguiente: “. . . El “reconocimiento” es el acto voluntario por el cual uno o más Estados reconocen la existencia, sobre un territorio determinado, de una agrupación humana políticamente organizada, independiente de cualquier otro Estado y capaz de observar las prescripciones del Derecho Internacional, y por el cual manifiestan, con este motivo, su intención de considerarlo como miembro de la comunidad internacional. . .”. (9)..

De acuerdo con la opinión de Hans Kelsen, “. . . es muy posible que el “reconocimiento” produzca efectos jurídicos, tal vez, muy importantes, y que sea, por lo tanto, en cierta forma, constitutivo. Pero lo que no podría reconocérsele sería que tuviera un papel constitutivo en cuanto a la formación jurídica del nuevo Estado, para fundamentar su existencia jurídica, su existencia en Derecho Internacional. En

virtud del Derecho de Gentes, la existencia del Estado recién nacido es una existencia *de jure* desde antes de su "reconocimiento". Puede pensarse que no tiene todavía todos los derechos ni tampoco todas las obligaciones que corresponden a un Estado "reconocido". Pero, afirmar que no tiene absolutamente ningún derecho ni obligación, sería ir contra el Derecho Internacional positivo..." (10).

Personalmente, nos inclinamos más por la opinión del Profesor R. W. Erich, quien sostiene, simplemente, lo siguiente: "...Cuando un Gobierno extranjero "reconoce" a un nuevo Estado, muestra por este mismo acto que se halla delante de un hecho, de un *Estado* organizado, cuya existencia le parece incontestable. Lo reconoce porque existe..." (11). Ningún Estado que se precie a sí mismo, y respete su propia personalidad internacional y su posición dentro de la comunidad internacional, va a aventurarse a conceder su "reconocimiento" a una entidad que no reúna las condiciones para ello, ni aún impulsado por motivos mezquinos o intereses transitorios, exponiéndose al grave riesgo de posteriores reclamaciones y críticas por parte de los demás Estados, porque no debe olvidarse, ni menos aún subestimarse, la circunstancia de que, generalmente, los miembros de la comunidad internacional poseen cierta responsabilidad solidaria, tanto moral como jurídica, por la omisión o comisión de actos contrarios a los principios generales del Derecho Internacional, que indudablemente orienta toda su conducta en la esfera internacional.

La tesis que propugna el efecto *declarativo* del "reconocimiento", tiene, por otra parte, una consecuencia importante, consistente en que aquél produce efectos retroactivos, lo cual significa que el nuevo Estado "reconocido" adquiere realmente su personalidad internacional desde la época de su formación definitiva y nó desde aquélla en que haya sido "reconocido". Se solucionan con éllo delicados inconvenientes de orden práctico, que evidentemente surgirían mediante la aplicación de la tesis contraria, o sea lo que le atribuye carácter constitutivo al "reconocimiento" de los nuevos Estados. En este sentido, debe tenerse muy presente la dife-

rencia existente entre lo que se entiende por "Estado" —como concepción abstracta— desde su aspecto constitucional; y "Estado" —como persona internacional— desde su aspecto jurídico internacional, cuya fisonomía puede sufrir modificaciones *de facto*, aunque retenga fundamentalmente su carácter jurídico formal (12).

En función y desarrollo de tales ideas fué que en el año de 1933, con ocasión de celebrarse en Montevideo la Séptima Conferencia Panamericana —hoy se las denomina "Conferencias Internacionales Interamericanas"—, se discutió y aprobó la "Convención sobre Deberes y Derechos de los Estados", la cual contiene una importante declaración de principios al respecto, según la cual "...la existencia política del Estado es independiente de su "reconocimiento" por los demás Estados. El "reconocimiento" significa que el que lo "reconoce" acepta la personalidad internacional del ótro con todos los derechos y deberes determinados por el Derecho Internacional... (13).

En esta forma, se reafirma y consolida, por así decirlo, el criterio de quienes sustentan, con buena y sana lógica jurídica, que el "reconocimiento" de los Estados es un acto simplemente *declarativo* y en forma alguna *constitutivo* de la personalidad internacional. Abundando en este concepto, la mencionada "Convención sobre Deberes y Derechos de los Estados", en las disposiciones de su Artículo III agrega textualmente que "...aún antes de "reconocido", el Estado tiene el derecho de defender su integridad e independencia, proveer a su conservación y prosperidad, y, por consiguiente, de organizarse como mejor lo entendiere, legislar sobre sus intereses, administrar sus servicios y determinar la jurisdicción y competencia de sus tribunales...".

OBLIGATORIEDAD DEL "RECONOCIMIENTO" DE NUEVOS ESTADOS.

Por otra parte, la cuestión del "reconocimiento" de nuevos Estados entraña implícitamente otro problema, no menos interesante para el Derecho Internacional: ¿es obli-

gatorio el "reconocimiento"? Y algo más: ¿es obligatorio el "nó reconocimiento", en determinadas circunstancias?

Hay quienes sostienen enfáticamente la respuesta afirmativa respecto a la obligatoriedad del "reconocimiento". Bluntschli, por ejemplo, entre otros, quien llega a sostener que "... el nuevo Estado tiene derecho a entrar en la asociación internacional de los Estados y a ser "reconocido" por las otras Potencias, cuando su existencia no pueda ser puesta en duda y se halla asegurada..." (14). Mas, la doctrina contraria cuenta con mayor número de adeptos, —Fauchille, Oppenheim, Antokoletz, etc.—, sosteniendo que solamente existe una obligación moral de "reconocer" a los nuevos Estados, cuando éstos presentan condiciones de vida independiente y se conducen, o prometen conducirse, con indicios directos y verosímiles, "como nación civilizada". En términos más o menos similares lo estableció así el Instituto de Derecho Internacional, en su sesión de Roma, celebrada en el año de 1921, cuando determinó que "... todo pueblo que, en el territorio por él ocupado, haya constituido un gobierno capaz de mantener el orden interno y de cooperar, en el exterior, a la organización, cada vez más completa, de las relaciones basadas en la utilidad común, la justicia y la paz, tiene derecho al "reconocimiento" de su nación como Estado..." (15).

En cuanto al otro aspecto del problema, esto es, el referente a la circunstancia de si es obligatorio el "nó reconocimiento" en determinados casos, la solución aparentemente más lógica y, al mismo tiempo, más jurídica, es mucho más sencilla, puesto que los casos que pueden presentarse en este sentido son, en primer lugar, menos frecuentes y, en segundo lugar, más fáciles de resolver, por fuerza de los propios acontecimientos.

A partir de la tercera década del siglo XX principalmente, el problema ha sido resuelto, al menos satisfactoriamente, en forma tal que no han surgido mayores divergencias doctrinarias. En efecto, con motivo del grave conflicto chino-japonés iniciado en el año de 1931, con la invasión

territorial sufrida por China por parte de fuerzas militares del Japón, y la posterior creación artificial del Estado de Manchuria o Manchukuo, el Secretario de Estado de los Estados Unidos de América, Henry L. Stimson, dirigió una nota diplomática a comienzos del año de 1932 a los Gobiernos de Japón y China, la cual sustentaba dos aseveraciones distintas: una, que Estados Unidos de América "... no podían admitir la legalidad de ninguna situación *de facto*, ni tenían la intención de reconocer ningún Tratado o Acuerdo que pudiese afectar derechos convencionales de los Estados Unidos de América o de sus ciudadanos en China, inclusive los que se refirieran a la soberanía, la independencia o la integridad territorial y administrativa de China, o con la política internacional relativa a China, generalmente conocida por *política de la puerta abierta*..."; y la otra, que "... los Estados Unidos de América no tenían la intención de reconocer ninguna situación, Tratado o Acuerdo que pudiese resultar de medidas contrarias a los compromisos y obligaciones del Pacto de París, de 27 de agosto de 1928...".

Consecuencia de tal actitud norteamericana fué el "no reconocimiento" del nuevo Estado de Manchuria, creado a expensas de China, contrariando el derecho convencional vigente entre China y Japón. Esta posición tomada por los Estados Unidos de América fué sancionada favorablemente, más luego, por la Asamblea de la Liga de las Naciones en marzo del año de 1932, mediante una Resolución votada por unanimidad, excepto el voto de Japón, en la cual se declaró que: "... los Miembros de la Liga de las Naciones están obligados a "no reconocer" ninguna situación, Tratado o Acuerdo que pueda resultar de medios contrarios al Pacto de la Liga de las Naciones, o al Pacto de París...".

Los principios que dejamos brevemente mencionados respecto al "reconocimiento" de Estados, habrán de servirnos, más adelante, como fundamentos auxiliares muy valiosos para el desarrollo del tema que nos hemos propuesto en este estudio, o sea, el del "reconocimiento" de los Gobiernos *de facto*, dadas las semejanzas y diferencias de tipo doctrinario —y práctico, también— que, desde el punto de vista

internacional, tienen ambas materias. Por ello es que hemos creído conveniente poner de relieve los aspectos más resaltantes de la institución del "reconocimiento" de Estados, para poder tener a mano así algunos de sus elementos característicos y dejar resaltadas las diferencias estructurales de aquélla con la del "reconocimiento" de Gobiernos *de facto*.

Desde luego que este último asunto mencionado presenta caracteres menos profundos, desde el punto de vista técnico, por la diferencia de trascendencia entre una y otra cuestión; por sus desiguales repercusiones prácticas en la vida jurídica y política internacional, ya que es evidente lo distinto que es el *Estado del Gobierno*, pero aún así, y por lo mismo que el problema del "reconocimiento" de nuevos Gobiernos —Gobiernos *de facto*, esencialmente—, se presenta más frecuentemente en la vida internacional, creímos oportuno recordar, siquiera fuese sucintamente, lo relativo al "reconocimiento" de Estados.

CAPITULO II

LA COMUNIDAD INTERNACIONAL. — SU EVOLUCION HISTORICA: TIEMPOS ANTIGUOS. EL MEDIOEVO. — LA PAZ DE WESTFALIA. — LA REVOLUCION FRANCESA. — EL CONGRESO DE VIENA. — LOS TIEMPOS MODERNOS. — LOS TIEMPOS CONTEMPORANEOS. — PERSPECTIVAS DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL. — Y LA "AUTO-LIMITACION" DE LOS ESTADOS. — UNIVERSALISMO Y REGIONALISMO. — LA "AUTO-DETERMINACION" DE LOS ESTADOS.

LA COMUNIDAD INTERNACIONAL.

Hemos procurado antes concretar y condensar algunos conceptos generales respecto al Estado, lo que él es, lo que realmente significa y cuáles son sus atributos característicos. Debemos entonces referirnos ahora a ese otro fenómeno sociológico que es el conjunto de Estados, coexistiendo simultáneamente en un determinado momento histórico, que se ha dado en denominar la *comunidad internacional*.

Este concepto de "comunidad", "sociedad" o "familia de Naciones" está íntimamente vinculado, consustanciado, enraizado con las más antiguas tradiciones del Derecho Internacional. En realidad, tan pronto surgió y se consolidó el concepto del Estado, como unidad geo-política al mismo tiempo que socio-económica, comenzó a gestarse una inquietud intelectual alrededor del problema que significaba la existencia de varios Estados simultáneamente, la coexistencia de varias entidades políticas sobre el globo terráqueo, dotados de elementos fisonómicos similares. Y, precisamente, el estudio de tal fenómeno, así como también el esbozo de estructuras jurídico-políticas que permitiesen la formulación de preceptos normativos generales para posibilitar la convivencia armónica y pacífica de esas unidades, constituyó la causa del nacimiento de una nueva Ciencia que se denominó de diferentes maneras: "Jus Gentium", "Trac-

tatus de Bello” “Jus Naturae et Gentium”, “Derecho de los Estados”, “Derecho de las Naciones” “International Law”, “Derecho de Gentes”, “Derecho Internacional”, etc., pero que, en definitiva, todas correspondían por igual a una misma preocupación y a un solo objetivo, o sea suministrar principios teóricos y reglas prácticas, tanto como clasificar y codificar usos y costumbres que facilitarían y ordenarían las relaciones recíprocas entre los Estados.

EVOLUCION HISTORICA.

La filosofía del concepto de *comunidad internacional* tuvo que vencer múltiples y variados obstáculos antes de imponerse definitivamente. Primero, y en los más antiguos tiempos, contra el exclusivismo religioso; después, durante la hegemonía helénica, contra el antagonismo etnográfico; luego, en la plenitud del Imperio Romano, contra las tendencias imperialistas; más tarde, en la época medioeval, contra las tendencias monárquicas. Al fin logró abrirse paso con Las Cruzadas, consolidándose definitivamente en el año de 1648, con motivo de la celebración del Congreso de Westfalia —que le puso fin a la Guerra de Treinta Años a través de la Paz de Westfalia—. En realidad, se trataba de la lucha entre el concepto idealista de una comunidad de Estados, —una gran República de la Humanidad— y las fuerzas de ambición dinástica y de política estatal imperialista.

Originariamente, las entidades políticas —equivalentes en cierta forma a las que actualmente denominamos Estados—, mantenían relaciones unas con otras de manera muy tímida, primitiva y restringida. La guerra era la situación común y hasta podríamos decir “normal” entre las entidades políticas de raza, lengua, sistemas, costumbres y religión diferentes, causadas principalmente por ambiciones y necesidades más o menos encubiertas; los períodos de paz eran excepcionales y transitorios.

TIEMPOS ANTIGUOS.

Grecia ofrecía un fenómeno muy curioso y era el de que, mientras dentro de las relaciones “internacionales” —llamé-

moslas así— de las ciudades-estados se prestaba atención especial a normas y reglas de carácter jurídico —Derecho Internacional incipiente—, vinculadas generalmente con asuntos de menor importancia, tales relaciones, en cambio, no cumplían con la misión esencial de crear un sistema de seguridad colectiva para el mantenimiento de la paz; ejemplo de tal afirmación lo hallamos en las ligas religiosas formadas para la protección de los altares de los dioses —llamadas Anfictiónicas—, la más famosa de las cuales fué la Liga Anfictiónica de Delfos, que tenía a su cargo el cuidado del Templo de Apolo. Tales comunidades no pudieron evitar las guerras fratricidas entre sus miembros: Esparta llegó demasiado tarde para ayudar a los atenienses en Maratón; y en las Termópilas, las tropas espartanas resistieron prácticamente solas, sin el auxilio de los otros pueblos amigos.

Roma, por su parte, fué en sus primeros tiempos una ciudad-estado, igual que ótras organizadas de manera semejante, y sus relaciones con éstas eran similares a las de las ciudades-estados helénicos. Fué apenas a comienzos del siglo III antes de Cristo cuando Roma reconoció la existencia de otras comunidades independientes, con las cuales mantuvo relaciones basadas en la celebración de Tratados o alianzas más o menos formales. Y no obstante que dominaba y sojuzgaba a sus aliados latinos e italianos, absorbiéndolos finalmente, siempre se consideró obligada a respetar el cumplimiento de sus compromisos contractuales. Posteriormente, sobrevino un ciclo histórico durante el cual Roma se proclamó a sí misma soberana del mundo. Ello ocurrió después de la Segunda Guerra Púnica —finalizada en el año 201 antes de Cristo—, y desde entonces, sus relaciones con otros Estados no fueron otra cosa que la expresión de la voluntad unilateral de la Roma victoriosa y poderosa. La “Pax Romana” impuesta por el Emperador Octavio, —Año 31 antes de Cristo—, introdujo, es cierto, relativa estabilidad en las relaciones jurídico-políticas de Roma con el mundo exterior, el mundo no romano, però la corrupción inundó las costumbres; la corrupción se “exportó” y comenzó la declinación del Imperio Romano. Conviene recordar, por

lo demás, que las bases filosóficas de la "universalidad" las copiaron los romanos de los griegos conquistados por aquéllos. Privaba el criterio de que el mundo era una unidad, una *civitas gentium*, a pesar de que ésta estuviese constituida de pueblos sometidos.

Posteriormente, la coronación de Carlomagno como Emperador de Occidente por el Papa León III, en el año 800 de la Era Cristiana, señaló el comienzo de una nueva era en la historia de las relaciones internacionales. Se pensó nuevamente en el ideal de un mundo ordenado, pero desde luego sin lograrse nada concreto en tal sentido.

EL MEDIOEVO.

El antiguo sistema romano de administración colonial fué reemplazado por el sistema feudal, que prácticamente eliminaba la personalidad colectiva del Estado individual, al identificar la autoridad política con la tenencia de la tierra. La organización interna del Estado varió radicalmente, al reducir al individuo a una situación de dependencia inmediata de su "Señor", al cual debía fidelidad y obediencia personal, en tanto que anteriormente sólo había vivido obligado por las leyes del Estado. Sobrevino la anarquía internacional, contra la cual luchó denodadamente la Iglesia Católica, tratando de aportar la fuerza de cohesión que le faltaba al Imperio. El "Pontificado" lo demuestra así, y en él debemos reconocer, indudablemente, una etapa altamente positiva y valiosa para el desarrollo, no sólo del Derecho Internacional sino también para la causa de la estructuración de la comunidad internacional sobre bases más firmes y estables. Surgieron entonces, concretamente, los primeros atisbos de creación de un Estado mundial, por cuanto ni el Papa ni el Emperador podían lograr una obediencia efectiva, y la autoridad de cada uno de ellos, se debilitaba gradualmente por los conflictos de jurisdicción, surgidos entre unos y otros. Aparecieron así los "Estados Nacionales". El Sacro Imperio Romano comenzaba a pertenecer al pasado.

Paralelamente al desarrollo de un nacionalismo consciente, que marcó el fin de la Edad Media, se manifestó fuerte repudio a la autoridad espiritual de la Iglesia, tanto en sus actividades externas de institución organizada, como en su afirmación del principio de la unidad cristiana bajo un jefe común. El Renacimiento había despertado la imaginación humana, y era explicable que la autoridad y la ley pareciesen como de secundaria importancia frente a las nuevas ideas filosóficas, científicas y literarias que habían invadido el mundo y se discutían en todas partes (16).

LA PAZ DE WESTFALIA.

La Reforma dió una nueva expresión a los principios de *autodeterminación e independencia*, que ya habían comenzado a afirmarse. La Guerra de los Treinta Años no fué otra cosa sino precisamente una lucha confusa en la cual los objetivos políticos y los religiosos se mezclaron inextricablemente. Comenzó como una lucha doméstica entre los Estados Germanos, pero luego se precipitó en un vórtice en el que cayeron un Estado tras ótro. La Guerra de los Treinta Años culminó en Westfalia, con la suscripción de los Tratados de Osnabrück y Münster —comúnmente conocidos como “Tratados de Paz de Westfalia”—, cuya virtud, entre ótras, fué la de lograr imponer el criterio de la igualdad jurídica de los Estados —principio de la “*isonomía jurídica*”—, que es el punto de partida del establecimiento de la comunidad internacional sobre bases jurídicas y convencionales.

Lamentablemente, el equilibrio de poder establecido por la Paz de Westfalia demostró pronto su inestabilidad. Sus mismos principios determinaban una falta de unidad dentro del grupo de los Estados signatarios. No se había preparado una organización con autoridad suficiente para hacer efectivos los comunes deseos expresados por aquéllos, ni menos aún reemplazado con una autoridad central el viejo orden regido por el Papa y por el Emperador. En tales circunstancias, el principio del equilibrio de poder degeneró en una nueva lucha confusa, cruel y prolongada, de dinas-

tías rivales y de gobernantes irresponsables. En ausencia de una organización que pudiera encargarse del mantenimiento de la ley y el orden internacionales, los Estados lograban seguridad solamente mediante la formación de alianzas, que los ayudaban a neutralizar cualquier esfuerzo tendiente a destruir el equilibrio político existente. Durante la segunda mitad del siglo XVII, por ejemplo, las reclamaciones dinásticas de Luis XIV provocaron múltiples guerras, en las que nuevamente intervinieron muchos Estados. La Paz de Utrecht, en el año de 1713, puso fin a la guerra de sucesión al trono español y consideró, en definitiva, los elementos que debían contribuir al mantenimiento del equilibrio del poder (17).

LA REVOLUCION FRANCESA.

Después estalló la Revolución Francesa, y nuevamente el problema del equilibrio político de poder comenzó a inquietar a todo el mundo. En sus comienzos, al influjo de sus ideas renovadoras, se vislumbró la posibilidad de establecer definitivamente, sobre bases firmes, el concepto positivo de una comunidad internacional organizada. Pero luego sobrevino el derrumbe de la Revolución, y con él, surgió la figura indescriptible de Napoleón. La era napoleónica, con el consiguiente derrocamiento de viejas dinastías, la creación de nuevos Estados, la celebración de alianzas y, fundamentalmente, el ensanchamiento de los límites territoriales de Francia. El viejo sistema de equilibrio de poder quedó trastocado y el Derecho Internacional pareció quedar, nuevamente, a merced de la voluntad de un monarca absoluto. Ocurrieron hechos inenarrables en la historia de las relaciones internacionales. Cuando cayó Napoleón Bonaparte, en el año de 1814, Europa había sido sacudida violentamente hasta sus cimientos. Los viejos principios monárquicos habían sido reemplazados por los nuevos ideales democráticos. Había surgido un nuevo código de leyes que garantizaban la igualdad conquistada por la revolución.

EL CONGRESO DE VIENA.

El Congreso de Viena, de 1815, reorganizó el mapa político de Europa, al mismo tiempo que ratificó y actualizó

los principios aprobados mucho antes por el Congreso de Westfalia. Restableció el equilibrio de poder, creando la Santa Alianza, indirectamente transformada tres años después en la Pentarquía, constituida por Austria, Rusia, Prusia, Gran Bretaña y Francia. Poco tiempo más tarde, el Congreso de Troppau, en el año de 1820, anunció el fatal principio de la intervención armada. El Protocolo de Troppau declaró que "...los Estados que han soportado un cambio de Gobierno por acción revolucionaria, cuyas consecuencias amenazan a los otros Estados, dejan de ser miembros *ipso facto* de la Alianza Europea, y quedan excluidos de la misma, hasta que su situación proporcione garantías de orden y estabilidad legal..."; y sus signatarios —Austria, Rusia, y Prusia— se obligaron a sí mismos, para los casos en que un peligro inmediato amenazara a otros Estados, a recurrir a las armas, si fuere necesario, para hacer volver al Estado culpable al seno de la Gran Alianza. (18). Este compromiso, como es fácil comprender, atacaba y destruía los principios de igualdad e independencia de los Estados, y sometía por tanto las normas ya clásicas del Derecho Internacional a la voluntad arbitraria de un reducido número de monarquías absolutas.

Los efectos del Protocolo de Troppau sobre el Derecho Internacional, en general, y sobre las viejas aspiraciones de los internacionalistas y estadistas respecto a la constitución de la comunidad internacional sobre bases convencionales, en particular, fueron, desde luego, de muy largo alcance. La intervención en Nápoles y en España pasó desapercibida, —podría decirse— pero en cambio, cuando España solicitó de la Santa Alianza su ayuda para emprender una guerra de reconquista de sus antiguas colonias americanas, que recién acababan de emanciparse, los Estados Unidos de América diéronse cuenta de inmediato que sus propios intereses podrían comprometerse, y fué entonces cuando el Presidente James Monroe, con motivo de presentar su Mensaje anual al Congreso de su país —el día 1° de diciembre de 1823—, se refirió al problema, planteando nuevos aspectos de política internacional que comúnmente conócense con el

nombre de "Doctrina Monroe", en la que se establecía, en primer término, que los países del continente americano no continuarían más expuestos a la posibilidad de ser considerados como colonias de las potencias europeas; luego, que cualquier tentativa de las naciones integrantes de la Alianza para extender su sistema al hemisferio occidental, sería considerada por los Estados Unidos de América como un peligro para su paz y seguridad; y, finalmente negaba cualquier intención de los Estados Unidos de América de interferir con las colonias o dependencias europeas aún existentes, agregando que cualquier intervención destinada a oprimir o controlar, en cualquier forma, a los nuevos Gobiernos que habían declarado y mantenido su independencia ya debidamente reconocida por los Estados Unidos de América, sería considerada por éste último como manifestación de una disposición poco amistosa. Tal actitud no solamente tuvo efectos políticos importantes, sino que, de paso, estableció bases valiosas para el desarrollo futuro de un sistema regional —tanto político como jurídico y económico—, dentro de la comunidad geográfica americana.

LOS TIEMPOS MODERNOS.

Posteriormente, y durante todo el final del siglo XIX y en lo ya transcurrido del siglo XX, el mantenimiento del equilibrio de poder continuó caracterizando la política internacional universal, y constituyó el elemento determinante de aquélla. Ese equilibrio de poder, no obstante los continuados esfuerzos realizados por doquier para mantenerlo, sufrió grave perturbación por el ataque de Rusia a Turquía en el año de 1.853. Gran Bretaña, Francia y Cerdeña acudieron en ayuda del declinante Imperio Otomano; y al fin, en el año de 1.856, mediante el Tratado de Paz de París, Turquía fué formalmente admitida en la comunidad internacional, lo cual constituyó, indudablemente, un importante paso hacia el logro de la formación de una comunidad internacional sobre bases jurídicas.

Sobrevinieron luego el Tratado de Paz de San Estéfano; el Congreso de Berlín, del año de 1.878; la Doble Alian-

za de Alemania y Austria, en 1.879; hasta que, por efecto de la violenta sacudida dada por Austria-Hungría en el año de 1.914, se destruyó todo el sistema. Ya con anterioridad se habían celebrado las dos Conferencias de Paz de La Haya —en mayo de 1.899 y en junio de 1.907—, cuyos resultados no tuvieron la repercusión que era de esperarse.

La llamada “Primera Guerra Mundial”, iniciada el año de 1.914, concluyó en 1919 mediante los Tratados de Paz de Versalles, suscritos entre las Potencias Aliadas y Alemania el 28 de junio de ese año. En realidad, se aprovechó la oportunidad para reafirmar ciertos principios de Derecho Internacional y para modificar ótros, pero principalmente se logró una vieja aspiración de valiosos hombres de épocas remotas: se constituyó la comunidad internacional convencionalmente, sobre bases jurídicas, al crearse la Liga de las Naciones. Su importancia fundamental estriba en tal circunstancia, además de que en el “Pacto” que le dió existencia se acogieron importantes normas y principios de Derecho Internacional, que a partir de entonces tendrían vigencia positiva y universal, por vía contractual. Por vez primera se posibilitaba la gran experiencia, el importante ensayo de estructurar consensualmente la comunidad internacional.

El Pacto de la Liga de las Naciones tuvo dos grandes mentores intelectuales, uno mediato, Simón Bolívar, El Libertador, quien a través de variados documentos, tales como sus Discursos en la Sociedad Patriótica de Caracas, en el año de 1811; el Manifiesto de Cartagena, en el año de 1812; la Carta de Jamaica, en el año de 1815; y sus posteriores gestiones de 1818, 1822 y 1824, con motivo de auspiciar el Congreso de Panamá, expuso, con su genialidad de gran visionario, sus ideas en materia de política internacional y previó la necesidad de crear bases jurídicas a la comunidad regional de los Estados Americanos, pero que en sí contenía su intuición de una gran comunidad jurídica internacional universal; y tuvo también el Pacto de la Liga de las Naciones un mentor intelectual inmediato, el Presidente Woodrow Wilson, de los Estados Unidos de América, autor

de los célebres "Catorce Puntos", quien luchó y contribuyó de manera fundamental y decisiva para la creación de la Liga de las Naciones. Lamentablemente, y como gran paradoja histórica, su propio país no formó parte de la Institución, por razones de pequeña política interna.

Con la formación de la Liga de las Naciones se daba cima y realidad a antiguos proyectos, tanto oficiales como privados, para el establecimiento de la comunidad internacional sobre una organización normativa, jurídica. Entre otros, merecen destacarse los siguientes: "El Estado Cristiano", del Rey Podiebrad, de Bohemia y su Ministro Antonio Marini, de 1.461; "La República Cristiana", de Enrique VI y su Ministro Sully, de 1.606; "La Confraternidad", de Volney, de 1.790; "La Santa Alianza" y la "Pentarquía", de 1.815 y 1.818; el de Pierre Dubois, de 1.305; el de Erasmo, de 1.514; el de Emeric de Crucé, de 1.623; el de Hugo Grocio, de 1.625; el de Samuel Puffendarp, de 1.671; el de William Penn, de 1.693; el de "La Liga Europea" del Abate de Saint-Pierre, de 1.713; el de "La Confederación Europea", de Rosseau, de 1.761; el de "La Dieta Europea", de Jeremías Bentham, de 1.783; el de "Congreso Permanente", de Kant, de 1.795; el de "El Estado Unico", de Sartorius, de 1.837; el de la "Federación de las Grandes Potencias", de Merchand, de 1842; el del "Gobierno Internacional", de Lorimer, de 1.877; el de "El Consejo Europeo" de Bluntschli, de 1878; y, los proyectos más restringidos pero por ello no menos meritorios de los Papas Gregorio VII e Inocencio III, y del Rey Carlos V, El Sabio.

Con la creación de la Liga de las Naciones y, posteriormente, el año siguiente —16 de diciembre de 1.920—, mediante la instalación de la Corte Permanente de Justicia Internacional, el Derecho Internacional sufrió una gran expansión, y, por ende, la comunidad internacional. Tal estado de cosas, no obstante, no habría de perdurar. En el año de 1931 comenzó a deteriorarse la recién nacida institución por virtud de la invasión de Japón a China; pocos años más tarde, en el año de 1.935, Italia agredió a Etiopía; en 1.938 Alemania invadió a Austria; en 1.938 ocurrió la cesión de la

región checoslovaca de los Sudetes a Alemania; en 1.939 Alemania convirtió a Bohemia y Moravia en un "Protectorado" y creó artificialmente a Eslovaquia. Se retiraron de la Liga de las Naciones, Japón, Italia y Alemania, haciendo luego lo mismo otros Estados, —Venezuela entre ellos—, concluyendo entonces el gran experimento internacional. Desapareció la Liga de las Naciones. Reaparecía, con aspectos y presagios siniestros, la guerra, la llamada "Segunda Guerra Mundial".

LOS TIEMPOS CONTEMPORANEOS.

Negros nubarrones cerníanse sobre el mundo. La paz, la ansiada paz parecía lejana e imposible. En medio del fragor de los combates reuníanse los estadistas de las "Grandes Potencias" para discutir proyectos de una nueva Institución universal, que sustituyera a la desaparecida Liga de las Naciones. Se gestaba un nuevo organismo que, sobre bases jurídicas convencionales, estructurara a la comunidad internacional.

En enero de 1.941 el Presidente de los Estados Unidos de América, Franklin Delano Roosevelt, al presentar al Congreso de su país su Mensaje anual, en el capítulo dedicado a la política internacional auspiciaba con jerarquía e importancia histórica trascendental, las "Cuatro Libertades", como ha dado en llamárselas: libertad de palabra, libertad de culto, libertad de temor, libertad de necesidad; en agosto de 1.941 se publicó la "Carta del Atlántico" —único documento internacional de importancia universal no escrito—, que contenía una declaración política conjunta de Estados Unidos de América y Gran Bretaña, mediante la cual Franklin Delano Roosevelt y Winston Churchill proclamaban los "principios comunes" de sus países, mediante los cuales esperaban pudiera establecerse una paz futura: no engrandecimiento territorial, derecho de los pueblos de elegir su propio Gobierno, colaboración económica, seguridad dentro de las fronteras, libertad de navegación, abandono del uso de la fuerza; en enero de 1.942, veinte y seis Estados suscribieron la "Declaración de las Naciones Unidas", confirman-

do los principios enunciados en la "Carta del Atlántico", comprometiendo todos los recursos militares contra los países del "Eje" —Alemania e Italia—, y asegurando la no celebración de un armisticio o paz por separado; en noviembre de 1943 "Los Cuatro Grandes" —Estados Unidos de América, Rusia, Gran Bretaña y China—, suscribieron la "Declaración de Moscú", mediante la cual resolvieron continuar su colaboración después de finalizada la guerra y, además, establecer una organización internacional para mantener la paz y la seguridad mundiales; entre los años de 1943 y 1944 celebráronse las Conferencias de El Cairo, Teherán, Bretos Woods, Dumbarton Oaks, de carácter político las dos primeras, financiero la tercera, y en la última se discutieron propuestas en firme para la instalación de una organización mundial, con base a un Proyecto elaborado por el Profesor Félix W. Pawlowski, y cuyos fines esenciales serían de paz y seguridad, amistad y cooperación, igualdad, observancia de los compromisos internacionales, pacifismo, ayuda mutua y eliminación de la fuerza; en febrero de 1945 se realizó la "Conferencia de Yalta", en la cual se acordó el sistema de votación en el Consejo de Seguridad de la futura organización internacional, al mismo tiempo que se apoyaba el ingreso a ella de Ucrania y Byelorusia.

En marzo de 1945 las naciones americanas, al suscribir las conclusiones de la "Conferencia interamericana sobre problemas de la guerra y de la paz", —Acta de Chapultepec,— resolvieron propiciar el establecimiento de la organización mundial e ingresar colectivamente a ella, a la par que sugirieron modificaciones parciales al Proyecto de estatutos de la misma, que la armonizasen eficazmente con el desenvolvimiento del sistema interamericano; y finalmente, en junio de 1945, cincuenta Estados suscribían solemnemente en la Conferencia de San Francisco la "Carta de las Naciones Unidas", mediante la cual se creó la "Organización de las Naciones Unidas" y se aprobó el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Había surgido, pues, el segundo intento de constituir la comunidad internacional sobre fundamentos jurídicos convencionales.

Actualmente, ciento veinte y dos Estados de la comunidad internacional son miembros de la Institución, que prácticamente es el supremo parlamento mundial. No obstante sus fallas y deficiencias; a pesar de las crisis por las cuales ha atravesado y atraviesa en nuestros días, pese a que no forman parte de élla todos los Estados que realmente integran la comunidad internacional —principalmente grandes y poderosos países como la China continental—, el esfuerzo realizado es inmenso y digno de encomio. Nuestro mundo de hoy exige, por múltiples razones, la existencia de tan importante Institución, para poder hallar la senda de la paz y la comprensión internacionales, que en definitiva no son sino la senda del progreso y del bienestar de los pueblos, sin distingos de raza, ideología, religión o fortuna.

Después de creada la “Organización de Naciones Unidas”, surgió una entidad regional de primordial importancia para la comunidad internacional: en abril del año de 1.948, con motivo de celebrarse la IX Conferencia Interamericana, en Bogotá, se formó la “Organización de los Estados Americanos”, mediante la “Carta de Bogotá”. Con ella, el hemisferio occidental dá alto ejemplo al mundo de responsabilidad y solidaridad internacionales, creando valioso antecedente para que en el futuro se establezcan en otras regiones del globo Instituciones similares, que seguramente habrían de contribuir en forma importante a la solución de los grandes y variados problemas que confrontan todos los pueblos de la tierra. Ya comienzan a lograrse tan elevadas aspiraciones: los Estados centro-americanos, por ejemplo, en el año de 1.951 han creado la “Organización de los Estados Centro-Americanos” “ODECA”; y similares esfuerzos podemos mencionar en algunas regiones de Europa, Africa y Asia: Siria, Transjornadia, Irak y Seudía, Líbano, Egipto y Yemen suscribieron el “Pacto de la Liga de los Estados Arabes”, en el año de 1.945; Bélgica, Francia, Luxemburgo, los Países Bajos, y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte suscribieron el “Pacto de la Unión Occidental”, en el año de 1.948; Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos de América, Francia, El

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, los Países Bajos, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega y Portugal suscribieron el "Tratado del Atlántico Norte", en el año de 1949; Bélgica, Dinamarca, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Noruega, Suecia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte constituyeron el "Consejo de Europa" en el año de 1949; Australia, Canadá, Ceylán, India, Nueva Zelanda, Pakistán y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte suscribieron la "Organización del Plan Colombo", en el año de 1.958; Irak y Turquía suscribieron el "Pacto de Cooperación mútua Turco-Iraquí", en el año de 1.955, etc.

Por ésto es que nuestro siglo XX se caracteriza y distingue como el siglo de los organismos internacionales, el siglo del colectivismo internacional. Los esfuerzos que se realicen en este sentido seguramente que habrán de reflejarse en el mejoramiento de las relaciones internacionales, tanto oficiales como particulares, al mismo tiempo que continuarán surgiendo fórmulas que armonicen o al menos atemperen los opuestos intereses que en muchos aspectos tienen los Estados. No solamente son factores políticos y económicos, sociales y culturales los que exigen que los Estados se vinculen cada vez más mediante lazos jurídicos y contractuales, fortaleciéndose así la estructura de la comunidad internacional, sino que factores de naturaleza moral —que indudablemente gravitan imponderablemente en las relaciones internacionales de los pueblos— también presionan fuertemente en este mismo sentido.

Ya lo señaló así en su primera Carta Encíclica dirigida al mundo con ocasión de asumir el gobierno de la Iglesia Católica, Su Santidad PIO XII: "... El género humano, aunque en virtud del orden natural establecido por Dios se divide en grupos sociales, naciones o Estados, independientes unos de otros en lo que contempla a la manera de organizar y regir su vida interna, sin embargo está unido por mutuos lazos morales y jurídicos en una grande comunidad ordenada para el bien de todas las naciones, y regulada por leyes especiales que protegen su unidad y desarrollan su prosperidad..." (19).

PERSPECTIVAS DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL.

Es imperioso que se logre la estabilidad de la comunidad internacional sobre bases jurídicas amplias, flexibles al mismo tiempo que coercibles, para el logro de un mundo en paz, un mundo en desarrollo integral, un mundo en el cual los deberes y derechos recíprocos de los Estados se cumplan fielmente. Dentro de este orden de ideas, es oportuno tener presente que se puede obtener tal aspiración de varias maneras, o como acertadamente lo expresa el Padre Luis M. Olaso Junyet: "...No olvidemos que la comunidad se puede organizar conforme a dos concepciones o criterios distintos: primero, como un "Pacto" o "Federación contractual" voluntarista, de todas o más probablemente de un grupo de naciones, las más poderosas. Segundo, como un organismo exigido por la naturaleza en un último plano, para la realización de la ley de sociabilidad impresa en la esencia del hombre. En el primer caso será una organización meramente pactada, sin otra fuerza de unidad más profunda que la norma *pacta sunt servanda*. En el segundo, existirá una unión "institucional", orgánica, mucho más profunda y más fuerte que la puramente contractualista..." (20).

Y tiene que ocurrir así, porque la evolución económica, social y política del mundo ha influido profundamente en el antiguo aspecto de la comunidad internacional, provocando un desenvolvimiento rápido y singularmente importante de los principios, tanto filosóficos como jurídicos, que aconsejan su organización. Las viejas instituciones —muy rudimentarias, por cierto—, demasiado empíricas, del orden internacional, que las circunstancias habían impuesto y mantenido, han cedido lugar a conceptos más racionales y, sobre todo, mucho más sistemáticos.

El fundamento de la comunidad internacional, o sea, esencialmente la solidaridad que existe entre los hombres aún más allá de las fronteras artificiales, —la mayoría de las veces no son sino simplemente éso, demarcaciones meramente convencionales—, se manifiesta insistentemente, sostenidamente, a través de los tiempos. Ya Grocio lo ha-

bía hecho entrever, cuando indicaba que el comercio —y con mayor intensidad aún el comercio internacional—, es un derecho natural del hombre, una manifestación de la voluntad divina, que, al distribuir desigualmente las riquezas naturales, ha querido que los pueblos las intercambien ellos mismos entre sí. Los Estados, las naciones, en una palabra, los pueblos, tienen entre sí una solidaridad indiscutible, que se expresa, tanto en la comunidad nacional como en la comunidad internacional, bajo aspectos igualmente evidentes: una solidaridad por semejanza y una solidaridad por división del trabajo —llamémosle así—, que Durkheim denominaba “la división del trabajo social” y Duguit diferenciaba como el “Derecho Objetivo” y el “Derecho Positivo” del Estado.

La solidaridad por semejanza, o solidaridad orgánica, resulta del hecho de que los hombres sienten deseos, apetencias comunes que no pueden realmente satisfacer sino por la vía de la acción en común —solidaria—, o por el mutuo concurso. La solidaridad por división del trabajo, o solidaridad mecánica, resulta del hecho de que los pueblos, poseedores de recursos naturales diferentes e insuficientes, buscan y se valen espontáneamente de un medio internacional muy simple, el trueque comercial, para lograr así la satisfacción de sus recíprocas necesidades. Ese fenómeno natural se ha visto multiplicado, enriquecido y facilitado en nuestros días, con el desarrollo cada vez más acentuado de los medios de comunicación, —tanto material como intelectualmente hablando—, y con el progreso cada vez más rápido e importante de las ciencias, que, paralelamente, ha aumentado considerablemente, también, las necesidades, las apetencias humanas en todos los órdenes, y con ellas la solidaridad internacional en todos los aspectos, circunstancia ésta que, intensificándose cada vez más, ha contribuido a hacer cada vez más evidente la necesidad y la conveniencia, la aspiración, en una palabra, de organizar la comunidad internacional sobre bases jurídicas y contractuales universales. La dificultad estriba, únicamente, en lograr la conciliación entre sus elementos integrantes, esto es, los indivi-

duos, las agrupaciones de individuos y, finalmente, los Estados, porque la naturaleza de cada uno de ellos y de sus respectivos intereses —muchas veces contrapuestos—, hace difícil aquella conciliación, a pesar de que sus recíprocas conveniencias, por otra parte, tienden a que convengan en dicha conciliación.

Precisamente al influjo de tales factores es que se han dado pasos realmente importantes en la búsqueda de fórmulas que permitan establecer a la comunidad internacional bajo bases convencionales, principalmente en el siglo XX. Los Estados, —sujetos por excelencia de la comunidad internacional—, han incrementado grandemente sus mutuas relaciones en los últimos tiempos, a partir del siglo XIX; tales relaciones han sido cada vez más frecuentes y estrechas, convirtiéndose así la comunidad internacional, casi imperceptiblemente, en una verdadera “sociedad internacional”, aunque de naturaleza diferente a la sociedad civil, pues carece de una autoridad superior que la dirija, salvo los ensayos que en este último sentido se han intentado a partir de 1.919, con la “Liga de las Naciones”, y en 1.945 con la “Organización de las Naciones Unidas”, cuyos máximos órganos, —La Asamblea General—, tienen, en principio, cierta fuerza ejecutiva, y, más que ejecutiva, compulsoria, que obliga a sus Miembros —los Estados-miembros de dichas entidades—, al cumplimiento de lo que aquélla resuelva (unánimemente, en el caso de la “Liga de las Naciones”; y por mayoría de los dos tercios de sus Miembros presentes y votantes, en las materias importantes, en el caso de “Naciones Unidas”).

LA “INTERDEPENDENCIA” Y LA “AUTO-LIMITACION” DE LOS ESTADOS.

Consecuencia de tal fenómeno ha sido la aparición de nuevos conceptos doctrinarios, tendientes a ofrecer fórmulas que posibiliten mejor ese nuevo tipo de mecanismos jurídico-políticos entre los Estados, para inducirlos aún más a ingresar a esa nueva forma de “sociedad internacional”. Se habla entonces de “interdependencia” de los Estados, que

no es sino la expresión que procura explicar y determinar los alcances y las características de la nueva situación en que quedan colocados los Estados, desde el punto de vista de su soberanía, por virtud de su ingreso y participación en la "sociedad internacional" que se quiere organizar, por cuanto por efecto de tal circunstancia el Estado no es más, —no puede serlo—, enteramente independiente, absolutamente soberano, como ocurría dentro del antiguo régimen individualista, sino que el Estado restringe, —"auto-limita"—, el ejercicio de su soberanía, en aras de la solidaridad internacional y del logro, justamente, de la estructuración de la comunidad internacional sobre bases jurídicas, concretadas éstas en Convenciones bilaterales o multilaterales. Este es otro de los nuevos conceptos doctrinarios discutidos por el Derecho Internacional, el de la "auto-limitación" de los Estados, tan indispensable como el de la "interdependencia", para la definitiva y total transformación de la comunidad internacional, de sociedad *de hecho*, que venía siendo tradicionalmente, en sociedad *de derecho*.

En lo concerniente al principio de la "interdependencia" de los Estados, ha cobrado auge en los primeros años del siglo XX, como consecuencia de la transformación sufrida por la comunidad internacional, de sociedad inorgánica en sociedad orgánica. Teóricamente cada una de las reglas del Derecho Internacional, representa una cierta restricción respecto del concepto y ejercicio definitivo de la "Independencia", o sea la soberanía exterior del Estado. Igual cosa puede afirmarse en relación con la celebración de Tratados internacionales por parte de los Estados que constituyen la comunidad internacional: ellos suponen, dentro del marco de las obligaciones que implican, una limitación de la libertad del Estado, aunque éste los asume libremente, soberanamente, independientemente.

El concepto de "interdependencia" se fundamenta en dos principios: el de la independencia y el de la igualdad jurídica de los Estados. Tiene también una causa más remota y anterior, consistente en la necesidad de solidaridad y cooperación internacionales. Su existencia apareja la vigen-

cia y exigencia de aplicación del principio relativo a la responsabilidad jurídica del Estado, al mismo tiempo que, por virtud de la aplicación del postulado en referencia a todos los Estados que constituyen la comunidad internacional, se explica mejor la responsabilidad jurídica que solidariamente tienen los propios Estados, por la circunstancia misma de su coexistencia simultánea y por el mantenimiento de relaciones recíprocas. La vida social, la vida en común de los Estados exige un comportamiento individual y colectivo de sus propios sujetos —los Estados—, que lejos de interferir y obstaculizar el mayor desarrollo de los derechos individuales, singulares, de cada uno de tales sujetos, contribuya más bien a fortalecerlos, y, de ser posible, complementarlo, porque, a la inversa, de la acción conjunta, colectiva, de todos los Estados que realmente conviven, coexisten dentro de la comunidad internacional, se derivan beneficios del más variado orden, tanto individual como colectivamente, para el conjunto de esos mismos Estados.

Es un fenómeno complejo, en el que los sujetos —o sean los Estados—, del ente social —o sea la comunidad internacional—, por efecto de sus recíprocas relaciones entre sí, se auto-restringen a sí mismos, —o sea el principio de “auto-limitación”—, en el ejercicio de su propia soberanía exterior o “independencia”, para ceder porciones limitadas y determinadas de esa misma soberanía al conjunto de los propios Estados, de modo de obtener máximos beneficios de esa coexistencia, de esa vida en común, de esa “interdependencia” formada por la suma de las “independencias” individuales de cada uno de los integrantes del ente social colectivo, o sea, la comunidad internacional. (21)

De manera que, por aplicación del concepto de “interdependencia”, los Estados llegan a ser menos independientes los unos de los otros, y en cambio, más dependientes. Conviene aclarar, no obstante, que este fenómeno de “dependencia” interestatal no es producto exclusivo de la transformación de la comunidad internacional de sociedad inorgánica en sociedad orgánica. No. Han influido grandemente, también, factores económicos, sociales, políticos; los

mismos que, en plano paralelo y semejante, han contribuido a la consolidación de la idea de la necesidad de estructurar a la comunidad internacional sobre bases jurídicas y convencionales. Son, en definitiva, los mismos factores de presión que obligaron inicialmente a los pueblos a aventurarse en la práctica de las relaciones diplomáticas, en la búsqueda de fórmulas de equilibrio político, más tarde; y, contemporáneamente, en la estructuración de esquemas convencionales de convivencia colectiva, expresiones de lo cual son la aparición, en el año de 1919, de la "Liga de las Naciones", y en el año de 1945, de la "Organización de las Naciones Unidas".

En cuanto al principio de "auto-limitación", guarda estrecha relación, no solamente con el de "interdependencia", ya analizado, sino también con otro no menos importante y que mencionaremos más luego, o sea el principio de "auto-determinación", aunque en sentido contrario por lo que respecta a este último. En realidad el uno comprende íncitamente al otro. Los tres principios, "*auto-limitación*", "*interdependencia*" y "*auto-determinación*" son fundamentales para la interpretación y la aplicación del mecanismo técnico del "reconocimiento" de los gobiernos de facto, que es el tema propiamente dicho de nuestro presente estudio. En realidad, entre ambos principios, el de "auto-limitación" y el de "auto-determinación" existe algo semejante al viejo y conocido principio físico de los vasos comunicantes. La soberanía es una noción de orden absoluto, que implica el poder de hacerse todo cuanto se quiera; pero tal noción es, por tanto, incompatible con el concepto mismo del Derecho. Sabemos que éste se impone a la sociedad que rija, y por consiguiente a todos sus miembros. De ahí que en definitiva es solamente el Derecho el que sí es soberano. La soberanía viene entonces a ser "la competencia de la competencia" y por ello es que admitimos nosotros, siguiendo el pensamiento de George Scelle, que la soberanía es inconcebible en un sentido absoluto, en un ambiente intersocial como lo es la comunidad internacional (22).

Esa resistencia que aparece ostensiblemente en las relaciones internacionales, tanto jurídicas como políticas, entre el concepto de soberanía absoluta por parte del Estado, y la realidad sociológica internacional, ha motivado, pues, la aparición del concepto de "auto-limitación", que, por lo demás, algunos autores desechan categóricamente. Según tal concepción los Estados se auto-restringen su propia soberanía, voluntariamente, para poder realizar mejor su "fin social", esto es, su propia personalidad internacional, tanto por lo que respecta a sus relaciones bilaterales o multilaterales con otro u otros Estados, como por lo que se refiere a sus relaciones con la comunidad internacional, entendida ésta en su acepción orgánica, es decir, establecida la sociedad internacional sobre bases jurídicas. El mantenimiento simultáneo de la soberanía del Estado y del carácter obligatorio del Derecho Internacional es, en el sentido absoluto de la palabra, una contradicción. Lo único que un Estado puede reivindicar es una cierta independencia y aún ésta es incompleta y relativa, porque desde que existe una sociedad internacional y una regla de funcionamiento y de vida de esa sociedad, —o sea el Derecho Internacional—, esa independencia se halla limitada por éste. (23).

Abundando sobre estos delicados conceptos, el distinguido tratadista chileno Alejandro Alvarez se preguntaba si podría irse más lejos aún, desapareciendo los Estados para formar uno sólo, de carácter mundial, como lo presagian los marxistas. Su propia respuesta es negativa, sosteniendo que ésto no es posible ni conveniente. Una sociedad internacional constituida solamente por individuos, no tendría, en concepto del mencionado internacionalista, mayores ventajas que el sistema actual. En las relaciones entre los Estados y la sociedad internacional debe evitarse el mismo error o exageración que en las relaciones entre el individuo y el Estado; éste no debe ser absorbido en dicha sociedad de modo que sólo élla cuente; pero tampoco debe mantenerse la concepción actual de la soberanía absoluta del Estado y la oposición entre los intereses particulares de éste y los generales de la humanidad que se encarnan en dicha sociedad (24).

A este respecto es interesante referirnos, aunque sea brevemente, a los autores rusos, en lo tocante al tema. La moderna Escuela Soviética de Derecho Internacional, con autores de la importancia de E. Korovine, S. Krylov, o N. N. Durdenevsky, se ha incorporado a partir del año de 1.926 al pensamiento jurídico internacionalista contemporáneo, y desde luego que ha planteado al mundo sus conceptos sobre esta interesante materia. En realidad, la íntima filosofía de los internacionalistas soviéticos actuales se inspira esencialmente en el célebre "Decreto sobre la Paz", adoptado por el II Congreso de los Soviets la noche del 26 de octubre de 1917, a proposición del autor intelectual de la Revolución, Vladimir Ilich Lenín, quien formuló básicamente toda la política exterior del Estado Soviético (25). Su fundamento es primordialmente político y aparentemente está destinado a propagar la ideología marxista en el mundo. Renueva en cierto modo la doctrina de Nicolás de Maquiavelo, determinando en la utilidad y la necesidad, o sea en lo que se denomina "la razón de Estado", el fin último del Derecho Internacional, y por consiguiente de la propia comunidad internacional. El Estado y el Derecho son sus instrumentos de acción. De una manera general, proclama el aislacionismo internacional ruso respecto del mundo capitalista, transigiendo, sin embargo después, en año de 1.934, con el ingreso de la Unión Soviética a la "Sociedad de las Naciones", prácticamente obligada a ello por la fuerte presión de las nuevas circunstancias de la política mundial, entre otras, esencialmente, la extensión e incremento del capitalismo universal; y, después, entablando relaciones diplomáticas permanentes con gran número de países occidentales, todo lo cual dió al traste con su vieja posición del "aislacionismo". Todo ésto, desde luego, sin deponer su concepción marxista, sino más bien aprovechando el nuevo estado de cosas para "exportar" su ideología.

Pero el hecho importante que merece destacarse es el de que, no obstante lo que dejamos expuesto, la política exterior de la Unión Soviética viene perfilándose desde su ingreso a la desaparecida "Sociedad de las Naciones", y des-

pués con su activa participación en los preparativos de la creación de la "Organización de las Naciones Unidas", y su incorporación a ella, como una política internacional de acentuada tendencia colectivista, asociacionista, es decir, como una política favorable a la tesis de una comunidad internacional constituida sobre bases jurídicas. Es éste un rasgo de suyo valioso e importante, en vista de la circunstancia de que la Unión Soviética es una entidad política con características de confederación de Estados— de primerísima importancia en el concierto mundial de nuestros tiempos.

La institucionalización de la comunidad internacional es un fenómeno que, al menos aparentemente, nada puede detenerlo. La "Comunidad Jurídica Internacional" permitirá a los Estados, cada vez con mayor fuerza, evadirse satisfactoriamente, beneficiosamente, de su aislamiento e individualismo; moderará el absurdo concepto de soberanía ilimitada; hará de cada nación un sujeto —realmente—, en relación con los otros sujetos de la comunidad de los Estados, en la que cada miembro bien podrá ingresar como acto de la voluntad soberana, pero de una voluntad que será nada más que la volición de un deber, es decir, el deber de admitir y respetar a los demás Estados como personas internacionales miembros de una natural comunidad de gentes. Para todo ésto; para que todo ésto se pueda lograr, es indispensable que la sociedad universal adquiera plena madurez; es preciso que pase de la fase de las instituciones naturales o semi-naturales —inorgánica— a la de las instituciones morales o jurídicas —orgánica—. Es necesario, pues, que el Derecho Internacional sea definitivamente sancionado como positivo, como ciencia jurídica positiva, con coercibilidad suficiente como para imponer sus principios. (26).

UNIVERSALISMO Y REGIONALISMO.

Tales problemas traen consigo una consecuencia, fácilmente perceptible: la existencia de dos tendencias concomitantes en el empeño primordial de mantener la paz y la seguridad de los Estados que integran la actual institución

jurídica internacional, "Naciones Unidas". Esas dos tendencias concomitantes nos las describe claramente el internacionalista nicaragüense José Sansón Terán con las frases que seguidamente transcribimos: "...Por una parte, la concepción de un indispensable universalismo, gradual y progresivo, que en su esencia misma es un tanto diferente de la universalidad del "Convenant" de la Institución ginebrina, y —por otra parte—, el regionalismo cada vez más creciente, porque se ha constatado que en la vida de relación internacional, y ante la gravedad de la situación política mundial de la era nuclear, es imprescindible esa estructuración regionalista para llenar los peligrosos vacíos que en quince años de experiencia se han encontrado en la Constitución mundial de 1945. En la práctica internacional, esta bifurcación de la seguridad como sistema es todavía mucho más marcada, produciendo en la mecánica de la complejidad jurídica interestatal una aparente ambivalencia, pues la existencia y progreso de los sistemas regionalistas a primera vista parece que debilitan y socavan la concepción universalista, que es la aspiración suprema de la sociedad mundial. Sin embargo, con un estudio más profundo de la cuestión jurídica planteada y un análisis consciente del escenario político internacional, uno se percató que tal ambivalencia es totalmente aparente, como ya dijimos, y que las estructuras regionalistas sólo han venido a reforzar y complementar a la Organización general, llenando los vacíos y vicios de que adolece la Carta Constitutiva. La debilidad del sistema universalista, —sus propias flaquezas y lagunas—, ha hecho indispensable el desarrollo de los mecanismos regionales..." (27).

El universalismo y el regionalismo de la sociedad internacional, y más concretamente todavía, de la "comunidad jurídica internacional", son en realidad fenómenos complementarios el uno del otro. Son peculiaridades de nuestro mundo actual y nó del mundo de épocas anteriores a la actual. En el breve bosquejo histórico que nos hemos tomado la libertad de hacer en páginas anteriores hemos visto que, efectivamente, no es mera retórica la afirmación que formulásemos de que las características de la sociedad inter-

nacional contemporánea son absolutamente distintas a las de otros tiempos. Hoy, los problemas de los Estados son más complejos y variados, como también es más compleja la psicología humana, y más variadas, también, las necesidades materiales y espirituales del hombre de nuestros días. Los Estados son el resultado de la suma de los individuos que los componen, o sea su población. Por lo tanto, en cierto modo, la actitud de los Estados, su comportamiento individual y colectivo dentro de la sociedad internacional, es la resultante de las voliciones más o menos orientadas de los individuos que constituyen aquéllos.

La comunidad internacional, para perfeccionarse y desarrollarse plenamente, debe volverse —y es evidente que actualmente lucha por conseguirlo— más orgánica, más jurídica. Son determinantes históricas las que se imponen con poderosa fuerza para que así ocurra; pero, por reflejo de la acción misma de aquéllas, la sociedad internacional tiende, simultánea y paralelamente, a “repetirse” regionalmente, a fraccionarse jurídicamente. Fraccionamiento que nó significa desmembramiento internacional, sino precisamente todo lo contrario. Se busca el regionalismo internacional —dentro del sistema mayor, o sea el universal— para facilitar más la acción ecuménica de la comunidad jurídica internacional; se persigue una mayor unidad pero a través de fuerzas o elementos flexibles, separados en la acción mecánica —física—, nó en la idea misma, en la filosofía de la estructura vinculante.

Todas estas circunstancias tendremos que tenerlas muy en cuenta —porque son de primordial importancia— más adelante, cuando tratemos de desarrollar y explicar el tema propiamente dicho de nuestro presente estudio, o sea el relacionado con el “reconocimiento” internacional de los gobiernos *de facto*, por cuanto esta materia está íntimamente vinculada, por razones obvias que creemos innecesario repetir, a las características actuales de la comunidad internacional. Tanto, que precisamente por éello es por lo que hemos considerado indispensable los conceptos generales que dejamos mencionados sobre lo que es el Estado y lo que es

la comunidad internacional. Sobre todo, porque tanto unos como otros se refieren a entidades de naturaleza diferente, puesto que en tanto que el Estado es una concepción abstracta, una creación artificial del hombre, la comunidad internacional, en cambio, al menos en su aspecto inorgánico, es una realidad material, evidentemente concreta.

LA "AUTO-DETERMINACION" DE LOS ESTADOS.

Veamos, finalmente, aunque sea en líneas generales, los aspectos esenciales del principio de "*auto-determinación*", a la luz del significado que le atribuye la doctrina más calificada, ya que tanta relación tiene, no solamente con los ya revisados anteriormente de "*interdependencia*" y "*auto-limitación*", sino también con la técnica del "*reconocimiento*" — internacional de los gobiernos *de facto* y la mecánica de la misma institución.

El principio de la "*auto-determinación*" es, en realidad, muy antiguo, aunque ha sido a comienzos del siglo XX cuando se ha actualizado, fundamentalmente para procurar favorecer a las naciones oprimidas, en su proceso de restauración. Francisco de Vitoria lo mencionó en su obra "*Relectiones Theologicae*", en el año de 1.557, refiriéndose a los aborígenes americanos y su derecho a "*definirse vocacionalmente*" respecto de su destino, no sólo político sino religioso y social también. Ha sido el Presidente de los Estados Unidos de América —varios siglos después—, Woodrow Wilson, quien en el año de 1919, con motivo de su conocido y valioso Mensaje al Congreso de su país, denominado "*Los Catorce Puntos*", propuso la adopción del principio de "*self determination*", o lo que es lo mismo, la *autodeterminación* de los pueblos para decidir por sí mismos todo lo relativo a su destino político futuro. Y, precisamente pocos años antes, había sido invocado también por Argentina, con motivo de la emancipación del Paraguay, Alto Perú y Banda Oriental. Por aplicación de este principio, también, en el año de 1919, fueron reconocidos como nuevos Estados Polonia, Yugo eslavía, Checoeslovaquia, Finlandia, Lituania, Estonia, Letonia, Armenia, Georgia y Ucrania (28).

Tiempos atrás, —durante la hegemonía de las monarquías absolutas— cuando el Estado formaba parte del patrimonio personal del soberano, se acostumbraba transferir territorios y poblaciones de un Rey a otro, criterio éste que en nuestros días es inadmisibile, tanto política como jurídicamente. Hugo Grocio criticó enérgicamente tal sistema, en el año de 1.625, alegando que para que pudiese admitirse como válida una enajenación parcial del territorio de un Estado, era indispensable el consentimiento, libremente expresado, de la población respectiva. En algunas ocasiones se ha utilizado el principio, mediante la práctica de plebiscitos nacionales para la decisión de cuestiones graves y fundamentales para la vida del Estado o de sus características esenciales.

El derecho de “auto-determinación” significa “...la facultad para los pueblos de fijarse su propio destino, su forma de gobierno, sus objetivos políticos, sus sistemas económicos, sus programas filosóficos y culturales, por medio de elecciones libres y sin presiones directas o indirectas externas. Y significa, también, el respeto por los derechos de los demás pueblos, de manera de no entorpecerles el derecho que a su vez tienen ellos de “auto-determinarse”, pues en la comunidad internacional, al igual que lo ocurrido en la vida en sociedad de un país, el derecho de cada Estado termina donde comienza el derecho de otro o de los demás Estados que también forman parte de la comunidad internacional. El Derecho de “Auto-determinación” no significa, —mal podría significar—, la anarquía, la individualidad, pues cada Estado forma parte de un todo, orgánicamente estructurado, que es, precisamente, la comunidad internacionalista. El derecho de “auto-determinación” no significa, tampoco, la inobservancia de los compromisos internacionales contraídos previamente por el Estado con otros Estados, ni el irrespeto a los principios generales consagrados por el Derecho Internacional para la mejor convivencia pacífica de todos los Estados. De allí, los problemas —complejos problemas— que surgen, afloran tan pronto como un Estado hace uso de su derecho de “auto-determinación”: es un delicado proble-

ma de conciliación, de entendimiento, de articulación entre el supremo derecho de "auto-determinarse" y el nó menos supremo e importante derecho de convivencia jurídica y armónica que exige la comunidad internacional.

La guerra de Corea, las revueltas de Alemania y Polonia, la guerra de Argelia (que, aunque recientemente parece haber concluído, todavía no se conocen ciertamente sus derivaciones y consecuencias efectivas), el problema de Hungría, la crisis de Berlín y la del Congo, los acontecimientos de Cuba, y, más recientemente aún, el caso de Argentina y Perú, todos esos fenómenos políticos, con sus tremendas repercusiones internas e internacionales, son, en una palabra, hechos que tienen su raíz en el viejo, controvertido y todavía insoluble problema derivado de la inobservancia del principio de la "auto-determinación"..." (29).

Algunos autores reservan el concepto de "auto-determinación" exclusivamente para la desmembración o formación de Estados como consecuencia de disminuciones o expansiones territoriales, con inclusión o nó de las poblaciones respectivas. Nosotros entendemos el concepto en un sentido más lato, y por tanto aplicable a todo tipo de transformaciones políticas, jurídicas, económicas o sociales dentro de la estructura misma del Estado. La propia etimología del vocablo nos parece dar la razón. Y ahondando más allá de lo simplemente etimológico, desde el punto de vista de filosofía jurídica, también creemos encontrar apoyo y justificación para sustentar y defender nuestra opinión, si, por desarrollo y aplicación del principio de "auto-determinación", admitimos la aparición o desaparición de Estados, como consecuencia de anexiones o desmembraciones territoriales, implicándose así elementos tan definitivos e insustituibles en la propia concepción del Estado, como lo son la población —o parte de ella— y el territorio —o parte de él—, más aún, entonces, debemos admitir la posibilidad de que otro de los elementos integrantes del Estado, como lo es su "fin social", con todos los factores que a su vez contiene

tal concepto, pueda resultar modificado, alterado —total o parcialmente— por acción de la voluntad mayoritaria de la población, libremente expresada, pues ello es, también, una forma de “auto-determinación”.

Por eso es que decíamos anteriormente que la concurrencia y conjunción de los principios de “interdependencia”, “auto-limitación” y “auto-determinación” de los Estados es una realidad histórica innegable, una determinante histórica insoslayable, que sirve de fundamentación filosófica, jurídica y política para explicarnos la razón de ser y la mecánica misma de los principios referentes al “reconocimiento” internacional de los gobiernos *de facto*, cuya institución analizaremos de inmediato en los capítulos siguientes del presente estudio.

CAPITULO III

EL GOBIERNO: SU CONCEPTO INTERNACIONAL. — GOBIERNOS DE JURE Y GOBIERNOS DE FACTO. — RECONOCIMIENTO INTERNACIONAL DE LOS GOBIERNOS DE JURE. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO.

EL GOBIERNO: SU CONCEPTO INTERNACIONAL.

Base fundamental de la coexistencia de los Estados dentro de la comunidad internacional es el reconocimiento recíproco de su soberanía. Correspóndeles en tal virtud el ejercicio pleno de su autonomía —en lo interior— y de su independencia —en lo exterior—, para así ejercer y desarrollar su propia personalidad internacional. El Gobierno es, en todo caso, el encargado de tal misión, por cuanto constituye uno de los elementos constitutivos del Estado y de entre todos los demás —territorio, población, fin social— el que lo representa, el que le dá expresión, política y jurídicamente hablando.

Por ello es que se sostiene, doctrinariamente, que las modificaciones que pueda sufrir el Estado en su organización Constitucional no alteran su personalidad internacional. No obstante ello, los Gobiernos resultantes de las transformaciones constitucionales o de los cambios institucionales necesitan ser *reconocidos* por los gobiernos extranjeros, para poder mantener relaciones entre sí. De modo que por ello es que también se sostiene doctrinariamente, que la personalidad internacional del Estado es completamente ajena a los cambios que puedan operarse en cuanto respecta a la forma y estructura de su Gobierno. (*Forma autem Regiminis mutata non mutatur ipse populus*). (30).

Tal principio rige permanentemente las relaciones del Estado con los demás sujetos de Derecho Internacional,

miembros de la comunidad internacional. Su validez jurídica no se altera por virtud de los cambios, legales o ilegales, pacíficos o violentos, experimentados en su estructura política. Un imperio absolutista puede convertirse en monarquía constitucional y ésta en república, lo mismo que un régimen capitalista en uno comunista, sin que por ésto se modifique la personalidad internacional del Estado. Tales transformaciones pertenecen exclusivamente al campo del Derecho Público Interno de cada país, y solamente compete al Derecho Diplomático constatarlas para ajustar el correspondiente tratamiento. Naturalmente, siempre que el hecho político no interfiera en la organización internacional del Estado respectivo, mediante la violación o desconocimiento de los compromisos contraídos anteriormente por aquél en la esfera internacional.

Consecuencia de lo expuesto es la de que los Estados, en tanto sean soberanos independientes, pueden tener la forma de gobierno que estimen más cónsona con sus necesidades sociales y políticas, lo mismo que a su propósito de progreso y desarrollo.

“...Y estos actos del Derecho Interno del Estado en nada interesan al Derecho Internacional, porque la soberanía y personalidad exterior del mismo no se modifican por estos cambios, que en nada alteran sus derechos ni varían sus obligaciones, que son fijos y permanentes, mientras el Estado exista como tal. De manera que la forma de gobierno es materia extraña al Derecho Internacional, o por mejor decir, no entra en el límite de apreciaciones de los Poderes extranjeros; porque al punto de vista exterior, basta la existencia de un gobierno regularmente capaz y estable para atribuirle la representación del Estado; pero las condiciones en que se haya constituido sí interesan al Derecho Diplomático, porque los Estados, al entrar en relaciones entre sí, necesitan considerar si tratan realmente con un órgano legítimo conforme a la ley interna de cada país o nó. Porque en el mundo civilizado de los que forman la sociedad internacional moderna, no existe un solo Estado que no obe-

dezca en su organización político-administrativa a una Constitución y a un cuerpo de leyes, más o menos avanzadas y perfectas o más o menos defectuosas o atrasadas. Pero existe siempre una pauta legal que los demás Estados no pueden desconocer en ningún sentido, sin viciar ciertos actos y aún nulificarlos. Todos los pueblos, cualquiera que sea el grado de cultura o de libertad de que gocen, se rigen por leyes, tienen sus instituciones, emanación más o menos directa de su voluntad, y es un deber de todos los Estados soberanos respetar esas normas de su Poder y vida políticos, que son la genuina expresión de su soberanía..." (31).

De manera, pues, que el concepto de gobierno, desde el punto de vista del internacionalista es diferente al del constitucionalista. Y ha de ser así, puesto que los campos de acción de aquél son también diferentes, si se lo considera exterior o interiormente. En el primer caso, el gobierno representa la voluntad *independiente* —soberanía exterior— del Estado; obliga a éste contractualmente, bien sea en forma bilateral o bien lo sea en forma multilateral. En el segundo caso, el gobierno representa directamente la autonomía —soberanía interior— del Estado; ejerce la jurisdicción de aquél sobre la población, dentro de su propio territorio. Mas, por lo mismo que cada Estado es autónomo, puede ejercer tal soberanía interna de la manera que mejor estime conveniente a sus propios intereses, sin que, precisamente por ello, deba sufrir presiones, interferencias, o influencias ajenas, por parte de los demás Estados que integran la comunidad internacional, pues surgiría entonces, automáticamente, la figura delictiva de la "intervención", absolutamente repudiada y condenada por el Derecho Internacional, en virtud de que, por lo mismo que cada Estado es autónomo, por una parte; y jurídicamente igual a los otros, por otra parte, es imposible, desde luego, admitir la ingerencia de uno o varios Estados en los asuntos internos o externos de otro Estado.

El "reconocimiento", por tanto, de un gobierno, no comporta el de su legitimidad. Dicho "reconocimiento" signifi-

ca, exclusivamente, que en el plano internacional se considera al nuevo gobierno como al que detenta el Poder de dirigir al Estado y de representarlo internacionalmente. Se proclama simplemente al órgano considerado capaz, competente, para actuar en nombre del Estado, sin entrar a analizar ni menos aún juzgar los medios —lícitos o ilícitos— empleados por ese gobierno para llegar al ejercicio del Poder.

El tratadista A.G. Heffter nos lo expresa en los siguientes términos: "...Se considera como legítimo un soberano, (concepto equivalente modernamente al de gobierno), cuando ha entrado en posesión del Poder conforme al orden legal de cosas establecido, y sin oposición de las partes interesadas; como ilegítimo, si su reinado tiene su origen en una violación de derechos anteriores. De ilegítimo puede pasar a ser legítimo mediante el consentimiento o la desaparición de las partes interesadas. A estas sencillas proposiciones puede reducirse la controversia relativa a la legitimidad o ilegitimidad de la soberanía. Mientras se cuestiona el origen o la legitimidad del Poder soberano, el solo hecho de su ocupación hace veces de derecho, no sólo en las relaciones con el pueblo sometido, sino también en las internacionales. Consiste esto en que la soberanía real, aunque ilegítima, es una continuación del Estado, y lo representa y crea derechos y obligaciones para el porvenir, salvo los particulares del legítimo soberano. Porque el Estado no puede cambiar de naturaleza. No puede, en verdad, el soberano ilegítimo imponer a las naciones extranjeras la obligación de "reconocerle" como legítimo, ni solicitar los honores anexos al título usurpado, ni exigir el mantenimiento de relaciones internacionales. Mas, a una negociación puede responder con otra negociación, de una continuación de relaciones con el Gobierno ofensor..." (32).

El Dr. Pedro Itriago Chacín, por su parte, opina al respecto, que "...así como la nación existe por sí misma, independientemente de todo "reconocimiento" por parte de las demás, desde que ocurren ciertos elementos básicos —población, territorio y organización adecuada—, de la misma ma-

nera su soberano (gobierno) nó necesita intrínsecamente, para serlo y funcionar con tal carácter, de ningún acto por parte de los Poderes extraños. No obstante, la estabilidad y desarrollo de aquellas relaciones exigen en la práctica tales "reconocimientos". En cuanto al de las naciones, los hay tanto expresos como implícitos. Los gobiernos *de facto* pueden igualmente recibir un "reconocimiento" implícito, derivado del trato sostenido con los Poderes extranjeros, a quienes incumbe, en todo caso, ser muy cautelosos y parcos en rehusar su "reconocimiento", por las consecuencias —a veces llegan al extremo de graves represalias— a las cuales suele dar nacimiento una obstinada negativa, cuando dichos gobiernos han emanado de una revolución o un cambio de régimen..." (33).

El problema lo resuelve Federico de Martens en forma bastante similar a las que hemos repasado anteriormente. "...El régimen interior de un Estado caracteriza, indudablemente, su situación entre las demás naciones; pero las transformaciones que experimenta, consideradas en sí mismas, no modifican en nada su situación jurídica, sus derechos y los deberes que tiene respecto a los demás Estados. Si todos los Estados, sea cual fuere su forma de gobierno, forman parte de la comunidad internacional, compréndese que cada uno de ellos puede ser libre para modificar, según le plazca, su organización interior. Todas las transformaciones políticas, de cualquier modo que han sido realizadas y cualquiera que sea el espíritu que las informe, constituyen, ante todo, cuestiones de política interior y nó de Derecho Internacional. Desde el punto de vista exterior, basta con que una nación disfrute de independencia y posea todos los atributos que constituyen un Estado. Aunque un pueblo que se halle en estas condiciones modifique su constitución interior, no por esto deja de conservar su cualidad de persona internacional y el Derecho Internacional debe aplicársele. Las transformaciones interiores realizadas en un Estado nó le hacen perder sus derechos internacionales, ni le proporcionan otros nuevos. Si la necesidad y la validez de las obligaciones internacionales dependiesen del rei-

nado de tal o cual dinastía, o de la forma de gobierno, bastaría una revolución para desligar a un pueblo de las obligaciones que hubiese contraído en virtud de los Tratados..." (34).

Hasta ahora hemos tratado de demostrar que el concepto de Gobierno es diferente, desde el punto de vista interno y desde el punto de vista internacional. Sin embargo, en ciertos aspectos son coincidentes los conceptos respecto a aquél. Efectivamente, todo gobierno se caracteriza por el hecho de ejercer el poder público sobre la generalidad de las personas y cosas que se hallan situadas dentro de determinado lugar, dentro de determinado territorio. Esa entidad así entendida es singular, exclusiva, única. Un Estado no puede tener sino un solo gobierno, una sola Autoridad. Admitir otro criterio sería tanto como admitir la posibilidad del anarquismo, como manifestación del Poder del Estado, y ésto es imposible, contrario a la realidad social. El anarquismo es una mera abstracción mental, pues es inconcebible la existencia y supervivencia del Estado sin un gobierno que ejerza jurisdicción sobre personas y cosas.

GOBIERNOS DE JURE Y GOBIERNOS DE FACTO.

Así pues, tanto constitucional como internacionalmente, se conciben dos especies distintas de gobiernos: los *de jure* y los *de facto*. Generalmente los gobiernos son *de jure*, porque emanan de un orden jurídico determinado, esto es, nacen del cumplimiento de las normas imperantes en un país, preestablecidas, precisamente, para el funcionamiento constitucional del Estado. Los gobiernos *de jure* se denominan también "Gobiernos Constituídos", y la mayoría de las veces expresan y representan la voluntad popular, manifestada a través de los sistemas que el Derecho Constitucional suministra a tal efecto —las elecciones, por ejemplo—.

Excepcionalmente, surgen los gobiernos *de facto* en circunstancias anormales en la vida de los pueblos, se impone violentamente en el panorama nacional un grupo humano

que toma el Poder por medios distintos a los previstos en el ordenamiento jurídico del Estado. Ello ocurre, bien por haber depuesto mediante un 'Golpe de Estado' —mediante el empleo de la fuerza— al gobierno existente, que a su vez puede ser o nó "*de jure*" o "*de facto*"; o bien, porque, habiendo desaparecido los titulares de tal gobierno existente, y nó previendo la organización institucional quiénes deban ser sus sustitutos legales; o impedidos éstos de asumir el Poder, se improvisa de hecho una Autoridad pública para gobernar provisionalmente, mientras se logran las circunstancias adecuadas que posibiliten la organización de un gobierno *de jure*.

Los calificativos *de jure* y *de facto* no comportan definición de la legitimidad de su origen ni la legalidad de sus funciones. Estas son materias reservadas a la competencia del Derecho interno de cada Estado. El gobierno *de jure* asume generalmente el Poder de manos de otro gobierno de tal género, aunque puede ocurrir también que lo reciba de un gobierno que originalmente no fué instaurado por las vías legales. El gobierno *de facto*, en cambio, alcanza la posesión del Poder por sí mismo, y aparece como resultado de situaciones imprevistas, pero en todo caso como un hecho consumado.

El gobierno *de jure* funciona mediante la acción de órganos cuyo mecanismo está regulado por la Constitución política y demás leyes especiales existentes sobre la materia, en función del libre ejercicio de la autonomía —soberanía interna— del Estado; tiene una duración determinada, prevista en el ordenamiento jurídico preexistente. El gobierno *de facto* concentra generalmente sus poderes en una persona o en un conjunto de personas, y es una autoridad que se impone y mantiene por la fuerza; no se rige en su funcionamiento por otras normas que aquéllas que él mismo promulgue, o por las que resuelva acoger del sistema jurídico anteriormente existente, y tiene una duración indeterminada, provisional.

Como lo indica L. A. Podestá Costa, "...no debe olvidarse que para que exista un gobierno *de facto* es menester que él ejerza el poder público sobre la generalidad de la población que se encuentra en determinado territorio, aunque sea en la forma rudimentaria que lo permitieren las circunstancias: la autoridad ocasional que sólo impone prestaciones accidentales y aisladas no pertenece a ese género, porque realiza meras exacciones y nó actos de gobierno. La implantación de un gobierno *de facto* es asunto de incumbencia interna; no obstante, el origen irregular e inesperado de ese gobierno plantea a los demás Estados serios problemas de carácter internacional. Se trata, principalmente, de determinar cuál es el órgano que representa al Estado en el orden externo; cuál es la capacidad del gobierno *de facto* para cumplir, en nombre del Estado, con las obligaciones internacionales existentes y contraer nuevas; y cuál es el efecto y la validez internacional de sus actos. Desde el punto de vista de su prolongación en el tiempo, el gobierno *de facto* queda caracterizado como *intermedio*, desde el momento en que él mismo se ha transformado en gobierno *de jure* o ha sido reemplazado por otro gobierno, ya sea *de jure* o *de facto*; en ambos casos, el gobierno *de facto* desaparecido figura como lazo de unión entre el gobierno depuesto por él y el gobierno que lo reemplaza. Y se caracteriza como *efímero*, cuando ha sido arrojado del Poder y sustituido por el gobierno que él había depuesto, que así queda restaurado. En cuanto a su extensión en el espacio, el gobierno *de facto* es de carácter *general*, cuando su poder abarca todo el territorio del Estado; y es *regional*, cuando rige sobre una parte del territorio y en el resto subsiste el gobierno *de jure* o dominan otros gobiernos *de facto*, también regionales...". (35).

RECONOCIMIENTO INTERNACIONAL DE LOS GOBIERNOS DE JURE.

Internacionalmente, el reconocimiento de los gobiernos *de jure* no implica mayores problemas, a diferencia de lo que sí ocurre respecto a los gobiernos *de facto*. Para los

primeros, rigen normas teóricas muy generalizadas, tanto entre tratadistas como entre los actores de la política internacional. O bien se “reconocen” dichos gobiernos tácitamente, enviando delegaciones diplomáticas especiales para los actos oficiales programados para la iniciación del nuevo gobierno; o, simplemente, manteniendo las relaciones diplomáticas preexistentes; o bien se “reconocen” tales gobiernos expresamente, mediante el envío de notas diplomáticas contentivas del acto de “reconocimiento”. Es una modalidad acostumbrada tradicionalmente, desde los más antiguos tiempos, que no requiere mayores comentarios puesto que no supone dificultades de ninguna especie, no sólo desde el punto de vista teórico sino práctico también.

Ello tiene por causa las razones y circunstancias comentadas en el primer Capítulo del presente estudio. Una vez que se ha determinado la identidad del Estado como persona internacional, es decir, como sujeto de Derecho Internacional y miembro de la comunidad internacional —bien sea esta última considerada en su aspecto orgánico o en su aspecto inorgánico—, aquél continúa siendo, mientras exista, o sea, mientras concurren en el Estado sus elementos característicos, —territorio, población, gobierno—, la misma persona internacional, la misma entidad moral, cualesquiera fueren las transformaciones ocurridas en su estructura interna, y por consiguiente, en su gobierno. Ya es clásica la tesis aceptada por el Derecho Internacional respecto al principio de que todos los pueblos gozan del derecho de escoger su propia forma de gobierno. Tal es, precisamente, y como lo hemos asentado anteriormente, una de las consecuencias del principio de *auto-determinación* de los pueblos. Y, lógicamente, la aplicación práctica de ello es que el gobierno que obtiene el ejercicio del Poder por las vías constitucionales normales es considerado, y desde luego, debe serlo, como la expresión de la voluntad popular.

Podrá discutirse políticamente, pero no objetarse jurídicamente, la circunstancia del mayor o menor porcentaje requerido constitucionalmente por el ordenamiento legal interno de cada país para la obtención del triunfo electoral,

pero éllo es materia de la exclusiva competencia, en cada caso, de cada país. Si se cumple estrictamente con dicha exigencia y sobreviene la posterior proclamación del candidato o candidatas electos, el proceso bastará por sí sólo, desde el punto de vista internacional, para "reconocerse" al nuevo gobierno, expresa o tácitamente, como ya lo hemos señalado antes. En realidad, el hecho simple de que pueda haber sido elegido solamente por la simple mayoría de los votantes, queda subordinado a la circunstancia derivada del hecho legal de representar los resultados de procedimientos constitucionales pre-existentes, establecidos *a priori*, y en los cuales la voluntad popular ha manifestado su conformidad. En tal forma, y al amparo de los sistemas democráticos más elementales, queda implícita la libre expresión de la opinión pública. Por ello es, pues, que cuando en un Estado se producen cambios de gobiernos con sujeción a fórmulas constitucionales determinadas, los demás Estados integrantes de la comunidad internacional, en función y desarrollo de los principios generales que la caracterizan —los cuales hemos analizado en el segundo Capítulo de nuestro estudio—, no se plantean, ni tienen por qué hacerlo, el problema del "reconocimiento" del nuevo gobierno.

A este respecto, la doctrina internacional se ha detenido a analizar exhaustivamente la responsabilidad que pudiere eventualmente imputársele al Estado por virtud del "reconocimiento" internacional que haga él de un nuevo gobierno. El problema ha tropezado con las mismas dificultades técnicas surgidas en relación con el "reconocimiento" de nuevos Estados y la responsabilidad que implique, y por ello es que la mayor parte de los publicistas, aparentemente al menos, se inclinan a favor de la tesis de que dicho problema debe recibir la misma solución de principio para ambas cuestiones. Es, indudablemente, una materia de suyo interesante, que desde luego debemos recordar aquí, aunque sea incidental y superficialmente, que por lo demás nos servirá como una especie de breve digresión, antes de continuar adentrándonos en la materia propiamente dicha que nos hemos propuesto analizar.

En principio, podemos afirmar que el Estado es responsable internacionalmente por el mantenimiento de la ley y el orden, de modo que cuando ocurren actos de violencia, el Estado es indirectamente responsable por la violación de la norma legal. Mas, como la prevención de todos los actos de violencia está más allá de las posibilidades del Estado, su responsabilidad puede considerarse cumplida, es decir, la imputabilidad de responsabilidad puede estimarse inexistente cuando aquél —el Estado—, ha proporcionado los medios adecuados para evitar o atenuar, en lo posible, el daño causado. De igual manera, es preciso afirmar, con las reservas debidas a la imperfección de la organización jurisdiccional internacional actual, que la responsabilidad del Estado puede quedar empeñada, en ciertas circunstancias, por los actos ilícitos o contractuales de su gobierno, aunque en este aspecto pueden admitirse importantes excepciones. (36)

Según la definición del Profesor Basdevant, la “responsabilidad internacional es una institución jurídica en virtud de la cual al Estado que le sea imputable un acto ilícito según el Derecho Internacional, debe repararlo a aquél otro Estado en contra del cual se hubiere cometido...” (37). Esta institución juega un papel fundamental en Derecho Internacional, pero es tan compleja y tan difícil de codificar internacionalmente en textos positivos, que relativamente no ha evolucionado tanto como debiera y como es deseable que evolucione.

Como atinadamente lo sostiene la mejor doctrina, la responsabilidad del Estado es siempre una relación de Estado a Estado. La responsabilidad internacional supone que un Estado se queja de un daño que le ha sido causado por otro y reclama su satisfacción. Tal daño puede ser: a) un daño directo; b) una falta al Derecho Internacional; c) un daño sufrido por un nacional. Consecuencia de ésto es que la responsabilidad puede ser directa o indirecta. La primera surge de una falta directa, inmediata del Estado respecto a sus obligaciones internacionales. En principio, el Estado no es responsable sino por los actos emanados de

sus propios órganos, funcionarios o agentes. En cambio, la segunda, o sea la responsabilidad indirecta, proviene de faltas indirectas, mediatas, del Estado, respecto a sus compromisos inmanentes para con los demás Estados, como consecuencia del hecho de *ser* un Estado, de *ser* una persona internacional, sujeto, por tanto, del Derecho Internacional, miembro de la comunidad internacional. (38).

Ahora bien: como el Estado solamente puede actuar por intermedio de individuos, de personas naturales, se preguntan entonces los autores cuál comportamiento humano se le atribuye al Estado. Generalmente suelen responderse aquéllos argumentando que ante el Derecho Internacional los Estados sólo responden, en principio, del comportamiento de sus órganos. Como quiera que el Estado, en cuanto es sujeto del Derecho Internacional, entra en consideración como sujeto de supremacía, cabe únicamente imputársele el comportamiento de sus órganos competentes para realizar actos de supremacía.

Pero, ¿con base a cuál ordenamiento jurídico tiene lugar la imputación de una conducta humana al Estado? Muy simplemente: por regla general, el Derecho Internacional deja que los ordenamientos jurídicos internos determinen las personas que han de considerarse como órganos del Estado. Sin embargo, tal principio experimenta una doble excepción. En primer término, puede ocurrir que el propio Derecho Internacional determine las personas que hayan de considerarse como órganos de un Estado. Es, pues, indiferente que el derecho interno considere a su vez a esas personas como órganos del Estado. Hay que recordar, por otra parte, que generalmente el derecho interno sólo es decisivo cuando se trata de una ordenación **regularmente efectiva**, por lo que si excepcionalmente el señorío es ejercido por individuos distintos de los que la Constitución escrita tiene en cuenta, el Derecho Internacional imputa entonces al Estado la conducta de los titulares efectivos del Poder.

En segundo término, un Estado es también responsable de la conducta de sus órganos desplegada en el marco de su

competencia, cuando el órgano actúa *contra* sus directrices o *contra* la orden de su superior. El Derecho Internacional no le imputa nunca responsabilidad al Gobierno —en ciertos aspectos, al menos, de su gestión en la esfera internacional— sino al Estado. Mas, como éste no puede actuar sino solamente mediante *órganos*, tienen que atribuirse al Estado *todos* los actos realizados por sus órganos en el marco de su competencia. Para fundamentar una excepción al principio general en lo concerniente a los actos de órganos inferiores del Estado, tendría que aducirse un principio de Derecho Internacional particular que prevea una regulación especial para determinados actos de dichos órganos, y un precepto excepcional de esta índole no ha podido ser comprobado en la práctica internacional, sino que, por el contrario, la gran mayoría de sentencias arbitrales confirma el principio general. (39).

Por lo demás, también es conveniente tener presente que, como nos lo señala el Profesor Francisco A. Ursúa, "...existen también actos que, sin ser dirigidos contra un Estado como entidad, ni contra particulares determinados, constituyen actos de responsabilidad, si ellos producen un ataque al orden internacional, aunque sea sin relación específica con una persona o sujeto de Derecho. Así se considerarían los actos que contribuyeran a dar albergue a piratas, fomentar el tráfico de esclavos, utilizar el servicio diplomático y medios desleales de propaganda para minar regímenes políticos opuestos al del Estado que esto hace, sin relación a un gobierno determinado. De todo ello se colige que la imputabilidad de la responsabilidad del Estado no existe: 1) cuando el hecho que ha causado daño no es violatorio de ningún principio jurídico; 2) cuando el acto de una autoridad es explicable por error, omisión humana que no llega a negligencia, o causa de fuerza mayor; 3) cuando los actos de particulares escapan al control de las autoridades por razones que no puedan ser atribuidas a éstas...". (40).

Expuestas, pues, las consideraciones anteriores respecto al problema de la responsabilidad internacional del Es-

tado, y eventualmente de los gobiernos, podemos entonces llegar a conclusiones más o menos generales en relación con lo que decíamos antes de esta digresión, esto es, que para el Derecho Internacional la cuestión del "reconocimiento" de los gobiernos es un problema sencillo, cuando se trata de gobiernos que se suceden en el ejercicio del Poder ateniéndose a los procedimientos pautados constitucionalmente, en cuyo caso la práctica internacional se reduce simplemente a admitir una situación que sólo le atañe al derecho interno, y que por consiguiente no se acostumbra sino expresar ese "reconocimiento" como una mera manifestación de cortesía —*comitas gentium*— a través de fórmulas protocolares, tales como el envío de Misiones Especiales a los actos de asunción de mando del nuevo gobierno, o cambio de notas diplomáticas, etc. En tal caso no puede surgir responsabilidad del Estado, evidentemente, como no sea de tipo moral, si es que se hubiere incurrido en simple error de los órganos del Estado, cuando por omisión u otra causa aquél no realizare el "reconocimiento" oportunamente, o expresamente.

Empero, el problema no es tan sencillo cuando se trata del "reconocimiento" de gobiernos irregulares, es decir, de gobiernos *de facto*. ¿Podrá imputársele responsabilidad al Estado —y por consiguiente exigírsele reparación— por virtud de que no "reconozca" a un nuevo Estado, o a un nuevo gobierno de este tipo? Las opiniones de los tratadistas no concuerdan entre sí, y en muchos de estos últimos hallamos, también, un revelador y expresivo silencio. Si el "reconocimiento" es un derecho para el Estado que lo otorga, es indudable que no puede imputársele responsabilidad por su decisión negativa, tanto por lo que se refiere al "reconocimiento" de Estados como al de Gobiernos; ese derecho, esa facultad, libremente ejercidos, no significa otra cosa que la aplicación de otro derecho, superior aún y más importante: el de soberanía —independencia—. En cambio, si el "reconocimiento" es un deber para el Estado que lo concede, —un deber, en tanto en cuanto se hubieren cumplido por

el nuevo Estado o por el nuevo Gobierno las exigencias doctrinarias comúnmente aceptadas—, entonces la cuestión varía de aspecto, desde luego, según el caso.

Si se trata de nuevos Estados, es evidente que la doctrina y la práctica internacionales son mucho más concretas y concordantes respecto a los elementos que debe reunir la nueva entidad para que se la pueda considerar como tal: población, territorio, gobierno, etc. Si tales elementos concurren en el que solicita el “reconocimiento”, el Estado que niegue aquél podría incurrir, en nuestro concepto, en responsabilidad internacional, teóricamente hablando, aunque todavía quedaría por establecer la imputabilidad, con todas las reservas señaladas anteriormente. Mas, si se trata de nuevos gobiernos, y, más aún, de gobiernos *de facto*, considerando al “reconocimiento” como un deber —para el Estado que lo concede—, vemos nosotros menos posible, menos jurídica, la imputabilidad de responsabilidad al Estado que no otorgue su “reconocimiento” a tales gobiernos, precisamente porque actualmente no existen normas internacionales comúnmente aceptadas respecto a las condiciones exigibles para el reconocimiento de aquéllos, y dentro de esta situación creemos que sería muy discutible establecer responsabilidad en contra del Estado que niegue su “reconocimiento”.

Más adelante, cuando evolucione mejor el Derecho Internacional; cuando la comunidad internacional —regional o universalmente—, adquiera un desarrollo suficiente que permita la negociación y suscripción de Convenciones multilaterales, en las cuales se determinen los mecanismos que deban ponerse en acción para el reconocimiento de gobiernos irregulares, entonces sí que será posible imputarle responsabilidad directa e inmediata al Estado que, en desacato de tales normas contractuales, niegue su “reconocimiento” al nuevo gobierno.

CAPITULO IV

RECONOCIMIENTO INTERNACIONAL DE LOS GOBIERNOS DE FACTO. — DIVERSAS DOCTRINAS Y PRACTICAS AMERICANAS SOBRE EL "RECONOCIMIENTO" INTERNACIONAL DE LOS GOBIERNOS IRREGULARES.

RECONOCIMIENTO INTERNACIONAL DE LOS GOBIERNOS DE FACTO.

Regresando ahora al problema que plantea el reconocimiento de "gobiernos *de facto*", luego de esbozado a vía de digresión, la materia referente a la responsabilidad del Estado por motivo del "reconocimiento" o nó de nuevos Estados y de nuevos gobiernos; y estudiado como ha sido también el aspecto más simple de dicho problema, o sea el del "reconocimiento" de los gobiernos *de jure* o gobiernos regulares, hemos de comenzar diciendo que es una cuestión muy diferente.

El derrocamiento violento de un gobierno existente, o el acceso al Poder de un nuevo gobierno que alcanza aquél por medios contrarios a los preceptuados constitucionalmente, así como también la continuación en el Poder de un gobierno existente, pero con violación de las normas legales preexistentes, provoca a los demás Estados un problema inmediato y delicado, cual es el de determinar si el nuevo gobierno que reclama el "reconocimiento" de su capacidad para representar a su Estado en sus relaciones internacionales, es o nó, realmente, competente para hacerlo. Es éste un problema difícil, tanto para la doctrina como para la práctica internacional, que generalmente encuentra soluciones simplemente "políticas", no siempre las más idóneas y recomendables, por múltiples razones.

Como lo afirma el Dr. Simón Planas Suárez, "...es grande la importancia que al punto de vista del Derecho Diplomático (y también para el Derecho Internacional, agregamos nosotros) tienen los Gobiernos *de facto*; porque sin negar que los cambios de gobierno sean la obra exclusiva de la soberanía nacional, no se puede admitir, por otra parte, que esos mismos cambios sean absolutamente extraños a las relaciones exteriores de los Estados; pues si éstos, en su trato internacional, son representados por sus gobiernos, que son los órganos de su soberanía, corresponde evidentemente a los otros gobiernos examinar y verificar hasta qué punto es legítimo, regular o legal el representante de la otra entidad soberana, y en qué medida puede legítimamente considerársele como poseyendo la soberanía del Estado. No hay un Estado civilizado que no mantenga un gobierno inconstitucional, ya que son sólo los semi-civilizados o bárbaros los que se gobiernan por la voluntad única de un Jefe o soberano, que no reconoce otra ley, ni tiene otro prestigio, que no sea la autoridad emanada de su propia fuerza. Pero tales Estados y sus gobiernos, —si así pueden llamarse—, están colocados sobre una base de desigualdad moral y jurídica, que hace que sus relaciones internacionales sean de naturaleza muy especial. Fuera de esta clase de Estados, el Gobierno *de facto*, como escribe el notable publicista brasileño Lafayette Rodrigues Pereira, es aquél que es establecido por la revolución, por pronunciamientos militares, por usurpación, Golpe de Estado, imposición del extranjero, o de cualquier otro modo, con violación o ruina de las leyes constitucionales. La Historia comprueba elocuentemente cuanto transcribimos, y, desgraciadamente, las Américas del Centro y del Sur son, como dice el mismo publicista citado, la patria de los gobiernos *de facto*, porque en estas extensas regiones los gobiernos legítimos forman, por desventura, la excepción. Triste es declarar la veracidad de la aserción y, consiguientemente, ¿sería posible sostener a la luz de algún criterio de moral jurídica y de entera justicia, que los gobiernos *de facto*, establecidos como vimos antes, representan la soberanía del Estado y merecen ser reconocidos sin cortapisas?; particularmente si se toma en

cuenta, como apunta Alejandro Alvarez en su obra "Le Droit International Américain", que las guerras civiles o movimientos insurreccionales tienen siempre por causa principal las ambiciones personales, más que la defensa de los principios...?" (41).

El hecho de existir gobiernos irregulares, nacidos de movimientos insurreccionales o de Golpes de Estado, obliga a considerar la doctrina *de facto* desde el punto de vista de las relaciones internacionales. Conviene aclarar en lo posible este aspecto del asunto, dada su creciente importancia y su estricta actualidad. Además, es el momento de recoger una vieja aspiración del Derecho Internacional, que se inicia con Hugo Grocio y que pugna por realizarse prácticamente para la defensa de los auténticos fines humanos, concretándose en un nuevo derecho público universal. Se trata de un problema de fundamental importancia, de relevante interés no solamente teórico, sino práctico también. Y por sobre todo, se trata de buscarle soluciones admisibles jurídicamente, para corregir así las desviaciones, lamentables y peligrosas desviaciones, en que generalmente han incurrido algunos teorizantes y numerosos políticos, los cuales, no obstante lo plausible de la buena intención que los inspira, han tergiversado los principios y han propugnado fórmulas evidentemente negativas y tan nocivas y peligrosas como el mal que quieren remediar, trillando el escabroso sendero del "intervencionismo" internacional, tan repudiado por el Derecho Internacional.

"...A medida que se humaniza el Derecho para las personas, se hace más necesaria la despersonalización del Estado. Ahora se advierte con innegable claridad, que nada hay más individualista y contrario al interés común de la sociedad, que la personificación sustantiva del Estado en los individuos que ejercen el gobierno. Se podría afirmar que, hasta ahora, el Derecho Internacional ha tenido en miras únicamente el interés de los gobiernos, incluso en perjuicio de los pueblos. La Santa Alianza presenta un caso típico, en la Historia Universal, de un entendimiento solidario de

los gobiernos para imponerse a los pueblos y anular su legítima voluntad: Santa Alianza de los gobiernos despóticos contra los hombres libres. Recién ahora, al promediar nuestro siglo actual, puede decirse que la democracia trasciende las fronteras nacionales, proyecta el derecho interno de cada país sobre el Derecho Internacional, infundiéndole su espíritu y tendiendo a institucionalizarlo con caracteres universales. O como lo expresara Juan Bautista Alberdi: la gran faz de la democracia moderna es la democracia internacional, el advenimiento del mundo al gobierno del mundo, la soberanía del pueblo-mundo como garantía de la soberanía nacional. Ya no se trata de una soberanía absoluta e incontrolada, bajo cuyo amparo simula refugiarse la dignidad de toda una nación, no obstante atribuirse esa soberanía al Estado y ejercerla prácticamente un gobierno, o, mejor dicho, unos gobernantes que no representan el interés ni la voluntad de sus pueblos. La verdadera soberanía es un poder social encarnado en el ente colectivo —el pueblo—, y se manifiesta mediante las normas jurídicas que el “Estado de Derecho” organiza y reglamenta. Este consiste en una organización política de la sociedad, que reposa sobre normas fundamentales, cuyo imperio se impone y se sobrepone a toda voluntad arbitraria y personal. En la república democrática, que es esencialmente el Estado de Derecho, el principio de autoridad reside en la ley y nó en los individuos encargados de cumplirla y de hacerla cumplir. La soberanía del Estado en el Derecho Internacional, ejercida prácticamente por el gobierno de cada país, ha conservado los caracteres que tenía originariamente en el momento histórico de su formación. Ha seguido siendo en las repúblicas democráticas, como lo fué antes en las monarquías de Derecho Divino, soberanía de gobiernos, o, mejor, soberanía de voluntades individuales presuntamente representativas, y nó soberanía de voluntad social impersonalmente expresada en normas jurídicas fundamentales. El nuevo planteamiento tiende a dar personería a la democracia en el Derecho Internacional, extendiendo más allá de las fronteras la técnica de la libertad, como una condición primaria para la técnica de la paz...” (42).

Los gobiernos irregulares han existido a través de todos los tiempos y en la mayoría de los países que constituyen la comunidad internacional. En el hemisferio occidental, sin embargo, y más propiamente en Iberoamérica, han proliferado con mayores índices de periodicidad. Han sido una constante histórica permanente en nuestros países, dejando un balance negativo, la mayoría de ellos, en cuanto respecta al desarrollo de nuestros pueblos. Y es precisamente tal circunstancia, quizás, la misma que explique razonablemente el fenómeno de que sea el continente americano el que mayores aportes doctrinarios cuente en esta importante materia. Tales normas han surgido, precisamente, para buscarle paliativos, si nó soluciones definitivas, a los variados y difíciles problemas que la existencia de los gobiernos *de facto* crean, no solamente desde el punto de vista internacional, sino interno también, en la existencia de los Estados y aún de la comunidad internacional. Algunas de aquéllas han tenido mejor acogida que ótras, mayor receptividad por parte de los autores y actores de la política internacional; algunas de las doctrinas y prácticas han resistido mejor que ótras el frío análisis de los doctrinarios del Derecho Internacional. Pero en definitiva, —forzoso es admitirlo—, todavía no se ha logrado una aceptación general de ninguna de las fórmulas propuestas, lo cual indica la dificultad intrínseca de la cuestión.

Aparentemente la razón de éello estriba en que, de una parte, es necesario obtenerse una conciliación, un equilibrio entre varios principios concomitantes entre sí, preconizados por el Derecho Internacional, tales como los de “autodeterminación”, “interdependencia”, “auto-limitación”, “no-intervención”; y, de otra parte los Estados, o más propiamente, los gobiernos de los Estados, que en definitiva son los que realmente están jurídicamente capacitados para admitir o desechar las fórmulas de solución del problema, muestran resistencia, en muchos casos, para la aceptación y acatamiento de aquéllas, por diferentes motivos.

DIVERSAS DOCTRINAS Y PRACTICAS AMERICANAS SOBRE EL "RECONOCIMIENTO" INTERNACIONAL DE LOS GOBIERNOS IRREGULARES.

Dentro de este orden de ideas, debemos siquiera mencionar las principales tesis planteadas al respecto, tanto por individualidades como por entidades y corporaciones académicas, para después concretar nuestras consideraciones personales al respecto, que es en realidad la finalidad del presente estudio.

Cronológicamente, habremos de referirnos, en primer término, y por lo que respecta a opiniones sustentadas por personas naturales, a Thomas Jefferson, uno de los fundadores de la nación norteamericana. En el año de 1792, quien para entonces se desempeñaba como Secretario de Estado de su país, expuso sus puntos de vista sobre el problema del "reconocimiento" de nuevos Estados y de nuevos gobiernos, con motivo de la proclamación de la Primera República en Francia, las cuales argumentaciones implícitamente se convirtieron desde entonces, con ligeras modificaciones posteriores, en la doctrina sustentada por los Estados Unidos de América.

Jefferson explicó su pensamiento sobre esta materia a través de una carta dirigida al Ministro de la Unión Americana en París —Gouverneur Morris—, diciendo que debía "...reconocerse como legítimo todo gobierno formado por la voluntad de la nación, realmente manifestada (substantially declared, para emplear los propios términos del autor de la mencionada carta) ...". Y pocos meses después, en año de 1793, repetía el estadista lo siguiente: "... La voluntad de la nación es la única cosa esencial que debe ser considerada..." Y luego añadía: "...No podemos deneegar, en verdad, el principio de que toda nación tiene el derecho de gobernarse en lo interno, según las formas que le plazcan, y de cambiar estas formas según su propia voluntad...". (43)

Quedaba en suspenso, desde luego, la forma, el procedimiento a seguirse para la verificación de la "voluntad de la nación"; y por é ello, muchos años más tarde, —en el de 1866—, otro Secretario de Estado norteamericano, L. Seward, tuvo especial cuidado en aclararlo, mediante estas frases muy explicativas: "...Lo que exigimos, todo lo que exigimos, es que cuando haya cambio de administración, nó por los procedimientos pacíficos y constitucionales sino por la fuerça, es que la nueva admnistración sea sancionada por la formal aquiescencia y aceptación del pueblo...". Posteriormente, los sucesivos Gobiernos norteamericanos comenzaron a exigir también, para el "reconocimiento" de los gobiernos irregulares, el respeto por parte de éstos a las obligaciones internacionales del Estado, vale decir, del nuevo gobierno, con lo cual se invoca, indudablemente, el principio de la continuidad del Estado, —peremnidad del Estado—, independientemente de la sucesión de sus gobiernos. En el año de 1912, otro Secretario de Estado, Frank Knox, le escribía lo siguiente al Ministro americano en Santo Domingo: "...La práctica del Gobierno de los Estados Unidos de América ha sido la de rehusar el "reconocimiento" a cualquier gobierno resultante de una revolución, a menos que demuestre representar la voluntad del pueblo y sea capaz de cumplir y tener voluntad de cumplir sus obligaciones internacionales..." (44).

En el año de 1923, y a propósito del Gobierno soviético ruso, el Secretario de Estado Ch. Hughes repetía: "...La cuestión fundamental en el "reconocimiento" de un Gobierno es saber si demuestra capacidad y disposición para cumplir las obligaciones internacionales..." (45). Y en el año de 1930, en vísperas de "reconocer" los Estados Unidos de América los Gobiernos provisionales de Argentina, Perú y Bolivia, el Secretario de Estado, H. L. Stimson, hizo una formal declaración según la cual la concesión del "reconocimiento" de su país a los mencionados nuevos Gobiernos, resultaba de la conclusión a que había llegado de que, en el hecho, éstos dominaban los respectivos países y no había resistencia aparente contra su autoridad, así como de la cir-

cunstancia de que cada uno de dichos gobiernos había dejado bien en claro su intención de cumplir los respectivos compromisos internacionales y de realizar elecciones en tiempo oportuno". "...La acción de los Estados Unidos de América "reconociendo" de esta manera los actuales gobiernos de Argentina, Perú y Bolivia, —decía la mencionada declaración— no representa ninguna nueva política, o cambio de política, de los Estados Unidos para con las naciones de América del Sur o los demás países del mundo..." (46).

Como puede observarse, ha sido consecuentemente sostenida por el Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, —al menos en los casos enumerados anteriormente—, su tesis respecto al "reconocimiento" de los gobiernos *de facto* o gobiernos irregulares. Es una posición moderada, aunque unilateral y deficiente. Deficiente, por cuanto en la práctica resulta muy difícil —bastante subjetiva— la apreciación de los elementos que la propia doctrina norteamericana exige como indispensable para el "reconocimiento" de los nuevos gobiernos irregulares. Unilateral, porque no prevé consulta alguna con otros Estados, con anterioridad al "reconocimiento", sino que los Estados Unidos de América, individual y exclusivamente, actúan para "reconocer" o nó al Gobierno *de facto*. Y es moderada, porque no entra a cuestionar ni analizar otros mismos factores que los expresamente indicados en su propia doctrina, con lo cual, teóricamente, elimina posibles aspectos "intervencionistas" en el enunciado doctrinario propiamente dicho, que es el que estamos procurando analizar, sin entrar a mayores observaciones sobre eventuales casos concretos e individualizados que pudiesen invocarse como presuntas contradicciones con dicho planteamiento teórico, pues es materia que en nuestro concepto escapa a la índole y finalidad del presente estudio. Nosotros nos limitamos a señalar, simplemente, la formulación doctrinaria y su posterior presentación teórica, a través del tiempo, sin detenernos en lo adjetivo sino en lo meramente sustantivo del planteamien-

to, porque optar por otra técnica de exposición desnaturalizaría, obviamente, nuestro cometido.

Por su parte, en el año de 1907, el Ministro de Relaciones Exteriores de Ecuador, Carlos R. Tobar, esbozó una doctrina cuya finalidad fué la de prevenir las consecuencias de las luchas civiles por el Poder en Iberoamérica. Su esencia consiste en el principio de que no debe “reconocerse” a ningún gobierno proveniente de Golpes de Estado o de revoluciones políticas, mientras el pueblo del correspondiente país no lo haya organizado constitucionalmente, por intermedio de representantes libremente elegidos. En sus comienzos, fué prontamente acogida favorablemente por los Estados latinoamericanos, especialmente. Las repúblicas centroamericanas, la aplicaron expresamente en un Tratado celebrado en el mes de diciembre del mismo año de su proclamación, según el cual Costa Rica, Honduras, Guatemala, Nicaragua y El Salvador se comprometieron recíprocamente a no “reconocer” ningún gobierno proveniente de una revolución o Golpe de Estado, mientras no se realizara una consulta electoral, posteriormente, que diese respaldo constitucional al régimen. Con el transcurso del tiempo, sin embargo, comenzó a perder apoyo la tesis sustentada por la doctrina, y comenzaron a aparecer acerbas críticas contra ella, principalmente por su absoluto carácter “intervencionista”.

En efecto, un análisis siquiera superficial del enunciado de la Doctrina Tobar, acusa inmediatamente su acentuado carácter intervencionista. “. . . Las repúblicas americanas —exponía el autor de la Doctrina—, por el buen nombre y crédito de todas ellas, *deben intervenir*, (sic) siquiera mediata e indirectamente, en las disensiones internas de las repúblicas del Continente. *Esta intervención* pudiera ser, al menos, negándose al “reconocimiento” de los gobiernos de hecho surgidos de revoluciones contra el régimen constitucional. . .”.

El principio de la “no-intervención” es fundamental en el Derecho Internacional, y más lo debe ser en la política

internacional, puesto que busca la manera de preservar los derechos esenciales de los Estados, en las relaciones recíprocas que ellos mantienen entre sí. Es, en definitiva, uno de los soportes teóricos más importantes y vitales de la comunidad internacional, bien sea ésta considerada orgánica o inorgánicamente. Las grandes crisis por las cuales ha atravesado la sociedad internacional, a través de todos los tiempos de su Historia, han sido causadas —la mayoría de las veces— precisamente por la violación del mencionado principio, por la burla, “abierta o encubierta” que se ha hecho de tal precepto. De modo que resulta inadmisibles, dentro de un sano concepto de moral jurídica, de correcta postura pragmática internacional, una tesis que comienza por inducir a la contravención de ese postulado. Es tanto como tratar de buscarle correctivos a determinados hechos ilícitos mediante la comisión de actos delictivos.

En la actualidad, la Doctrina Tobar está completamente desechada, al menos en el campo doctrinario, aunque debe reconocérsele el mérito, —innegable— de la sana filosofía política que quiso imponer, o sea la eliminación o al menos disminución de los frecuentes gobiernos irregulares en la región iberoamericana de nuestro continente americano.

En el año de 1927, el tratadista argentino L. A. Podestá Costa, concretó sus ideas sobre la materia, con motivo de discutirse en la Comisión Internacional de Jurisconsultos Americanos el anteproyecto de “Convención sobre Estados” y formuló su proposición al redactar el artículo octavo de aquél, cuyo texto es el siguiente: “. . . El gobierno *de facto* podrá ser “reconocido” siempre que reúna las siguientes condiciones: 1º) autoridad efectiva con probabilidades de estabilidad y consolidación, cuyas órdenes sean acatadas por la población, principalmente en lo que respecta a impuestos y servicio militar; 2º) aptitud para cumplir las obligaciones internacionales preexistentes, contraer nuevas y respetar los deberes establecidos por el Derecho Internacional. . .” (47).

La doctrina sustentada en el enunciado anterior es indudablemente una de las más completas y aceptables, jurídicamente, de entre todas las conocidas, ya que su concepción fija yá los elementos concretos y positivos que debe reunir el nuevo gobierno por "reconocerse", los cuales son, por lo demás, intrínsecamente los mismos que debe reunir un gobierno, desde el punto de vista del Derecho interno—como elemento constitutivo que es del Estado.—Lamentablemente, falla también esta Doctrina en cuanto concierne a su carácter individual, singular, que la hace aparecer matizada de cierto tinte "intervencionista", puesto que la mecánica que élla presupone debe ponerse en juego por parte de Estados, aisladamente, ya que el propio planteamiento no hace presumir otro sistema, y nó en forma colectiva, plural, conjunta, que es el ideal, desde un punto de vista estrictamente técnico internacional. La apreciación de las "condiciones" exigidas por la mencionada Doctrina para que el "reconocimiento" del nuevo gobierno proceda, —que es una operación subjetiva— no debe quedar en manos de un solo Estado, sino a cargo de varios Estados, precisamente para evitar que pueda incurrirse en actos de "intervención" internacional.

Otra corriente doctrinaria muy interesante está representada por la posición mexicana respecto al "reconocimiento" de los gobiernos irregulares. En el año de 1930, el Secretario de Estado de México, Genaro Estrada, remitió una nota circular a los agentes diplomáticos mexicanos acreditados ante los diversos países de la comunidad internacional con los cuales México mantenía relaciones amistosas, informándoles de su criterio —que fué adoptado por su gobierno— sobre el asunto. Partiendo de la idea básica de que el "reconocimiento" es lesivo, moralmente, para la dignidad y la soberanía del Estado interesado, por comportar una calificación de sus asuntos internos, se expresa así: "...México no se pronuncia en el sentido de otorgar "reconocimiento", porque considera que es una práctica afrentosa que, además de herir la soberanía de otras naciones, las coloca en situación de que sus asuntos internos puedan

ser calificados en cualquier sentido por otros gobiernos, los cuales asumen, en el hecho, una actitud de crítica al decidir favorable o desfavorablemente sobre la capacidad legal de regímenes extranjeros. En consecuencia, el Gobierno de México se limita a mantener o retirar, cuando lo juzgue procedente, a sus agentes diplomáticos, y a continuar aceptando, cuando también lo considere procedente, a los agentes diplomáticos similares 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 subsistir sus gobiernos o autoridades..." (48).

La Doctrina Estrada tiene una ventaja, desde luego, desde el punto de vista jurídico, respecto a la Doctrina Tobar: no es intervencionista. Más todavía, es radicalmente opuesta al intervencionismo internacional. Sin embargo, analizándola detenidamente nos parece hallar en ella, implícitamente, el elemento de su propia negación o auto-destrucción, por cuanto supone un "reconocimiento" o un desconocimiento tácito de los nuevos gobiernos extranjeros, pues su mecánica se limita a "mantener o retirar" a sus agentes diplomáticos cuando México lo juzgue conveniente. De modo que aunque la mencionada Doctrina aparentemente se pronuncia abiertamente contra la práctica del "reconocimiento" de los nuevos gobiernos, en realidad también ella emplea indirectamente un procedimiento que en el fondo es similar, aunque sin admitirlo expresamente, desde luego que, en un momento dado, y de acuerdo con su libre apreciación unilateral de "juzgarlo procedente", retira o mantiene su representación diplomática, y es evidente que una de las maneras de "reconocer" a un gobierno es, precisamente, mediante el uso o nó del "Derecho de Legación", es decir, mediante la facultad que tienen los Estados de mantener o nó —activa y pasivamente— relaciones diplomáticas con otros Estados.

Otras Doctrinas individuales sobre el "reconocimiento" de gobiernos *de facto* no han aparecido hasta ahora, al me-

nos que nosotros conozcamos, sino las que dejamos expuestas. Mal pueden denominarse tales, simples posiciones personales, por lo demás muy circunstanciales y discutibles, que eventual y accidentalmente pudieran haber aparecido en el escenario internacional, tanto americano como universal. En el año de 1920, por ejemplo, el Presidente argentino Hipólito Irigoyen sostuvo, respecto del gobierno *de facto* instaurado en Bolivia, lo que él mismo calificó como "la doctrina del *status constitucional*", en aplicación de la cual demoró el "reconocimiento" de aquél nuevo gobierno hasta su transformación en gobierno *de jure*, "...por no responder el primero a la definición de la carta política que rige en aquel Estado..."; pero esa *práctica* no fué empleada posteriormente en ningún otro caso por Argentina.

Otro ejemplo de nuestra afirmación lo hallamos con lo ocurrido en el año de 1921, cuando con motivo del "reconocimiento" del nuevo gobierno irregular del General Alvaro Obregón, de México, el Gobierno de los Estados Unidos de América, bajo la administración del Presidente Warren Harding, subordinó el "reconocimiento" a la firma de un acuerdo de protección a los derechos de los ciudadanos americanos.

Un tercer ejemplo de cuanto dejamos dicho, y que en nuestro concepto es el más importante, obviamente, de los anteriormente citados, es el de la impropriadamente denominada "Doctrina Betancourt", en Venezuela, que en realidad es más bien una *práctica*, muy circunstancial y de seguradamente precaria vigencia y aceptación en el futuro.

Siendo Presidente del Estado venezolano el señor Rómulo Betancourt, éste apuntó como característica de su política exterior, la del no "reconocimiento" de nuevos gobiernos surgidos por virtud del derrocamiento de gobiernos democráticos, emanados de elecciones populares. Fácilmente puede percibirse en tal planteamiento la fuerte influencia de la antigua doctrina Tobar, cuya poca suerte ya hemos mencionado anteriormente. La filosofía del pensamiento

que inspira la tesis política, que nó doctrinaria, porque no la tiene, del ex-Presidente venezolano, es evidentemente sana y plausible: tiende a evitar la proliferación de los Golpes de Estado, de los movimientos insurreccionales, que tan negativamente han influido doquier han ocurrido, más que todo desde un punto de vista de pedagogía ciudadana, de moral institucionalista. Pero, jurídicamente es inaceptable y peligrosa dicha *práctica*, por su contenido esencialmente *intervencionista*, además de que también es individualista, como lo fué la "Doctrina Tobar".

Adolece de lo que su propio autor expresara en importante discurso pronunciado en la ciudad de Nueva York, con ocasión del homenaje que le fuera ofrecido en el mes de junio del año de 1965 por numerosas personalidades continentales: adolece de colectivismo, de pluralismo internacional, que es cuestión fundamental en este tipo de soluciones a problemas internacionales. En efecto, refiriéndose en su discurso el notable político venezolano al problema de la violencia desbordada en la República Dominicana, dijo lo siguiente: "... Sólo la aplicación por la OEA de un mecanismo colectivo auspiciado por los gobiernos democráticos de América, y con el aliento convencido del de Estados Unidos, que garantiza la existencia de regímenes democráticos electos por los pueblos, al servicio de éstos y nó de pequeñas oligarquías, puede pacificar a la América Latina..." (49). Ese mecanismo colectivo para garantizar la existencia de los regímenes electos por los pueblos, de que habla el señor Rómulo Betancourt, tiene mucho que ver, indudablemente, con el sistema colectivo para el "reconocimiento" de los gobiernos irregulares que propiciamos en nuestro presente estudio, porque solamente así es que puede protegerse a los gobiernos regulares, o sean los nacidos de la aplicación de fórmulas constitucionales.

En cuanto a las tesis planteadas respecto al delicado problema del "reconocimiento" de gobiernos irregulares, por parte de entidades y corporaciones académicas, son varias, también, e interesantes.

En el año de 1925, la Comisión Ejecutiva del Instituto Americano de Derecho Internacional, reunida en La Habana, adoptó un proyecto de Convención acerca del "reconocimiento" de los Estados y de los gobiernos, en el cual se declaraba que "... Todo Gobierno legalmente constituido tiene derecho a ser "reconocido..."", añadiéndose luego que la negativa de "reconocimiento" podría ser considerada como un acto inamistoso; y que "..... Todo Gobierno normalmente constituido puede ser "reconocido", si fuere capaz de mantener el orden y la tranquilidad y estuviese dispuesto a cumplir las obligaciones internacionales del Estado...". Dos años más tarde, a comienzos del año de 1927, la Comisión Internacional de Jurisconsultos Americanos de Río de Janeiro, a la cual fueron presentados los trabajos de la mencionada Comisión Ejecutiva, aprobó un nuevo Proyecto de Convención, cuyo artículo octavo quedó redactado de la siguiente manera "... Un gobierno deberá ser "reconocido" siempre que reúna las siguientes condiciones: 1) autoridad efectiva, con probabilidades de estabilidad y consolidación, cuyas órdenes sean acatadas por la población, especialmente en lo que respecta a los impuestos y al servicio militar; 2) aptitud para cumplir las obligaciones internacionales preexistentes, contraer nuevas y respetar los deberes establecidos por el Derecho Internacional..." (50).

El Instituto de Derecho Internacional, en su sesión de Bruselas, del año de 1936, al estudiar el problema del reconocimiento de nuevos Estados y de nuevos gobiernos, elaboró una Resolución cuyo artículo décimo dice textualmente así: "... El "reconocimiento" del nuevo gobierno de un Estado ya "reconocido", es un acto voluntario por el cual uno o más Estados "reconocen" que una persona, o un grupo de personas, están en condiciones de contraer compromisos por (*en mesure d'engager*) el Estado que pretenden representar, y, dan testimonio de su intención de entrar en relaciones con ellas....." (51). Como puede observarse, es deficiente el enunciado, pues más bien se limita a dejar consignado criterio respecto al contenido mismo de lo que significa el acto del "reconocimiento", pero sin profundizar en mayores con-

ceptos relacionados con aquél. Más pareciera que el Instituto de Derecho Internacional hubiese querido puntualizar con su declaración de principios, indirectamente, respecto a la Declaración emitida años antes, en el de 1922, por las Potencias Aliadas reunidas en Cannes —para considerar el problema del “reconocimiento” o nó del nuevo gobierno soviético ruso—, según la cual dichos Estados manifestaron enfáticamente que solamente “reconocerían” al nuevo gobierno, si éste aceptaba ciertos principios en que se fundan los gobiernos civilizados, es decir, la protección de la propiedad individual, el reconocimiento de las deudas, la garantía de ejecución de los contratos, el compromiso de abstención de toda propaganda subversiva contra los demás países, etc. (52).

En el año de 1945 se celebró en México la “Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz”, la cual aprobó, entre otras muy importantes materias, la Resolución XXXIV, denominada “Abolición del Reconocimiento de Gobiernos *de facto*”, según la cual se comisionó al Comité Jurídico Interamericano para estudiar un Proyecto presentado por la Delegación de Ecuador, y formular el dictámen del caso, que sería luego sometido a los Gobiernos de las Repúblicas Americanas con ocasión de reunirse la Novena Conferencia Internacional Interamericana. Celebrada ésta, en el año de 1948 en Bogotá, aprobó la Resolución XXXVI, denominada “Elaboración de un Proyecto y de un Informe sobre “Reconocimiento” de Gobiernos de *facto*”; según la cual se encomendaba al Consejo Interamericano de Jurisconsultos la elaboración de un Proyecto y de un informe sobre el “reconocimiento” de gobiernos *de facto*, para que fuese estudiado por la Décima Conferencia Internacional Interamericana, en consideración a que el Comité Jurídico Interamericano de Río de Janeiro no había presentado su informe al respecto. (53). Un año después, o sea en el de 1949, el Comité Jurídico Interamericano elaboró un Proyecto y un Informe, que cubría los aspectos más importantes sobre la materia. Conforme al artículo primero del Proyecto, se establece lo siguiente: “. . .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...”.

Conviene al efecto transcribir aquí los siguientes comentarios hechos por el Comité Jurídico Interamericano en relación con el inciso a) del artículo primero de su Proyecto: “...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 a 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...” (54).

Y también es oportuno recordar que además de aprobar la Novena Conferencia Internacional Americana de Bogotá la Resolución XXXVI, referente a la “Elaboración de un Proyecto y de un Informe sobre “Reconocimiento” de Gobiernos *de facto*”, de la cual hemos ya hecho mención anteriormente, igualmente aprobó la Resolución XXXV sobre “Ejercicio del Derecho de Legación”, en la cual se declaró

lo siguiente: "... 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 otro Gobierno 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..." (55).

Como se desprende del texto que antecede, la Novena Conferencia Internacional Interamericana se propuso superar el problema del "reconocimiento" de los gobiernos *de facto*, mediante la adopción de una política conducente a una especie de "reconocimiento" tácito y automático. No obstante, en la práctica posterior a la Resolución XXXV, la continuidad de las relaciones diplomáticas con dichos gobiernos generalmente se ha efectuado mediante la entrega de una nota o, en todo caso, mediante una comunicación verbal a las Autoridades correspondientes del nuevo gobierno, poniéndoles en conocimiento de la disposición de otro gobierno de continuar las relaciones diplomáticas. Los dos últimos incisos de la Resolución obedecen, evidentemente, al propósito, muy loable, por cierto, de evitar que el "reconocimiento" se use como medio para *intervenir* en los asuntos internos o externos de un Estado. (56).

Por su parte, la Décima Conferencia Internacional Interamericana, celebrada en Caracas en el año de 1954, al aprobar la Resolución mejor conocida con la denominación de "Declaración de Caracas", reiteró "...el reconocimiento del derecho inalienable de cada Estado americano de escoger libremente sus propias instituciones, en el ejercicio efectivo de la democracia representativa, como medio de mantener su soberanía política, alcanzar su independencia económica y vivir su propia vida social y cultural, sin intervenciones por parte de ningún Estado o grupo de Estados directa o indirectamente en sus asuntos internos o externos, y, en particular, sin intromisión de cualquier forma de totalitarismo..." (57).

Percibimos en la declaración de principios transcrita una estrecha vinculación filosófica, como también jurídica, con la materia del "reconocimiento" de los gobiernos irregulares, porque en ella se hace una ratificación de las normas doctrinarias referentes al derecho de soberanía del Estado, tanto en su aspecto interno como en el externo, una de cuyas consecuencias importantes es, desde luego, la facultad que tiene aquél de darse su propio gobierno —con las características y modalidades que se consideren convenientes por cada país— y, por consiguiente, sus instituciones políticas características, aunque con la limitación impuesta por la "Declaración de Caracas" en el texto que comentamos, de que tales instituciones lo sean para "el ejercicio efectivo de la democracia representativa".

Desde nuestro personal punto de vista, ello implica dos cuestiones de fundamental importancia: 1) que dentro de la mencionada limitación, referente a la circunstancia de que las instituciones que pueda escoger libremente el Estado lo sean para el ejercicio efectivo de la democracia representativa, cualesquiera clases de instituciones jurídico-políticas las puede seleccionar libremente cada Estado, sin interferencias ni presiones extrañas por parte de otros Estados; 2) que, así mismo, no se concibe "la intervención" directa o indirecta de ningún Estado o grupos de Estados en los asuntos internos o externos del Estado y, en particular, ninguna intromisión totalitaria. Ambas cuestiones son de primordial interés para la concepción del Estado, y especialmente para la concepción de los Estados americanos, que se rigen y vinculan por un sistema especialísimo, con características propias, como lo hemos visto en el primer Capítulo de este estudio. Y además, tienen tales cuestiones una estrecha relación con la materia que nos viene ocupando, o sea la del "reconocimiento" de los gobiernos irregulares porque, indudablemente, y por vía incidental, tácitamente se está reconociendo en ella —en la "Declaración de Caracas"—, que todos los Estados americanos deben acogerse en la estructuración de sus instituciones a las pautas propias y específicas de la "democracia representativa", es decir, a los sistemas que esta particular forma y concepción de gobierno impone.

CAPITULO V

CARACTERISTICAS REGIONALES DEL PROBLEMA DE LOS GOBIERNOS IRREGULARES Y DE SU "RECONOCIMIENTO" INTERNACIONAL. — CONVENCIONES MULTILATERALES AMERICANAS SOBRE MATERIAS AFINES. — APLICACIONES PRACTICAS.

CARACTERISTICAS REGIONALES DEL PROBLEMA DE LOS GOBIERNOS IRREGULARES Y DE SU "RECONOCIMIENTO" INTERNACIONAL.

Como consecuencia de cuanto hemos expuesto, —y es precisamente la temática de fondo que nos hemos propuesto al desarrollar el presente estudio—, el problema del "reconocimiento" de gobiernos *de facto* o gobiernos irregulares, si bien es genérico, tanto en su planteamiento teórico como en sus últimas consecuencias prácticas dentro de la comunidad internacional, no es menos cierto que en el Continente americano presenta peculiaridades muy especiales y propias, en razón de diversos factores, tanto sociológicos, geo-políticos, e históricos como convencionales, derivados estos últimos de las características y especialidades de la vasta contratación internacional existente entre los países americanos.

Efectivamente, la sociología, la geo-política y la historia de nuestros pueblos han demostrado tener, desde la época misma de su Descubrimiento, caracteres muy especiales que han contribuido a hacer de nuestro Continente un conglomerado de países marcadamente singular. No queremos hacer de esta afirmación una inadecuada e inapropiada demostración de exaltada fé y convicción americanista. Por el contrario, pretendemos situarnos en campo frío y rigurosamente objetivo, analítico. A lo largo de nuestro estudio hemos

esbozado, con perfiles muy realistas, las circunstancias específicas de las condiciones que determinan la fisonomía de los Estados, en sí mismos y como miembros de la comunidad internacional hemos recorrido —aunque con rasgos apenas perceptibles, en veces meramente insinuantes—, el largo, difícil y accidentado camino transitado por el hombre de todos los tiempos, para lograr plasmar en realidades concretas su antiguo ideal de estructurar la comunidad internacional sobre bases normativas, sobre reglas morales y jurídicas, precisamente porque esas individualidades, que más que teólogos, políticos, estadistas o juristas han sido ideólogos, grandes visionarios, han comprendido perfectamente la apremiante necesidad de tal transformación para beneficio colectivo de toda la humanidad, para beneficio de las generaciones de todos los tiempos. Pero, de igual manera, al detenernos en la consideración de los aspectos más resalantes de la sociedad internacional americana, hemos señalado también, los signos incontrovertibles e incontrovertidos que nos sirven de fuerte apoyo para nuestro pensamiento, y más todavía, para nuestra afirmación: América presenta un rostro distinto, dentro del complejo conjunto de realidades sociológicas del resto de la comunidad internacional.

Las causas del fenómeno quizá podamos hallarlas en la propia historia del mundo americano: la forma como se realizó su Descubrimiento, los pesados ancestros raciales de sus pobladores originarios y el lento y laborioso proceso de su mestizaje, en que el cruce de sangres posiblemente fué menos importante y produjo menor impacto que el de mentalidades; el posterior período de la Conquista, con sus episodios constelados de heroísmos fantásticos, confundidos casi con lo imaginativo y fabuloso; el asentamiento, después, de los espíritus, como consecuencia del letargo producido por el prolongado ayuntamiento, carnal y espiritual, de los nativos y los extraños, y su negativa secuencia de cansancio e inercia, entreguismo fatalista; el despertar de las voluntades en la rebelde insurrección política, que no era en verdad sino algo mucho más importante y más profundo o sea el indómito mesianismo de razas entrecruzadas, mezcladas

lujuriosa y violentamente; las guerras intestinas, las inmensas carnicerías humanas, después, frutos de pasiones, odios rencores, ambiciones, recónditos complejos largamente alimentados y celosamente ocultados; más tarde, la ociosa pereza de la miseria y la desolación, con diezmadas poblaciones hambrientas y famélicas, perdido el rumbo y hasta el destino mismo; la urgencia de la reconstrucción y del reencontro de cada quien consigo mismo, finalmente, con los estímulos y los espolazos de otros mundos y de otros hombres, que nos hicieron abrir, presurosos, los incentivos dormidos de nuestras inmediatas generaciones anteriores, torturadas por los apremiantes acontecimientos mundiales, que al crear nuevas necesidades provocaban, también, nuevos esfuerzos y nuevos horizontes por conquistar.

Eso. Todo eso ha contribuido a crear en nosotros un nuevo tipo de levadura humana. Todo éso nos ha hecho diferentes y ha comenzado a hacer diferente, también, la sociedad internacional americana. Y quizás es por ésto que nuestro mundo ha sido llamado, poéticamente, el "Continente de la esperanza". Un continente distinto, con hombres distintos y con sistemas distintos. Un continente, ciertamente, con un destino y un porvenir distintos, que ha aportado mucho y valioso, espiritual e intelectualmente a la comunidad internacional. Un continente, desde luego, del que puede y debe esperarse mucho, en todos los ordenes y en todos los niveles. Nuestro quehacer es pródigo e infinito en la esfera internacional y será cada día mayor y de mejor calidad, si no cejamos, como no deberemos cejar, en el aprovechamiento de nuestras cualidades y posibilidades. América se presenta como una gran unidad vertebrada, orgánicamente estructurada, desde el aspecto internacional. Su sistema jurídico convencional, aunque imperfecto todavía, es ejemplar, realmente ejemplar. Las fallas de que adolece, más que de conceptos son de orden humano, pues en realidad quienes crean y utilizan dicho sistema y producen, por consiguiente, las fallas, son los hombres. Los mismos tipos de hombres que, en ocasiones anteriores, ac-

tuaban como agoreros personajes mediocres y no lograban reaccionar ante determinados hechos y circunstancias, inevitables en toda sociedad.

Como excepción de cuanto dejamos expuesto, se mantiene en Iberoamérica el espectro, entre muchos otros factores negativos que no viene al caso mencionar, del Golpe de Estado, de la insurrección armada para la toma del Poder. Por é ello, es que estimamos urgente la necesidad de deponer antagonismos aldeanos y acordarnos respecto a fórmulas concretas, fórmulas convencionales que concilien instituciones jurídicas tan íntimamente relacionadas y complementarias entre sí, como lo son las de la "auto-determinación", la "interdependencia", la "auto-limitación", la "nó-intervención" y la del "reconocimiento" de los gobiernos *de facto*. Máxime cuando, como lo dejamos dicho, el Continente americano ofrece campo propicio para lograr tal ideal, y sobre todo, cuando nuestra vocación colectivista nos inclina, imperceptible pero seguramente, a tal fin.

".....Todo lo que circunda al individuo responsable y de progreso de Latinoamérica le muestra lo imperioso de propiciar la buena senda, haciéndole ambicionar se cierren para siempre esos atajos de contrabandistas, frecuentados por casi todo usurpador. El considerable atraso legado por estos típicos especímenes de tierras calientes determinó que se les corte el paso de una buena vez; y hoy preocupa arribar a fórmulas que posibiliten su definitiva extirpación. Tal propósito es el que anima las Reuniones y Conferencias que de un tiempo a esta parte se vienen sucediendo. Dastacados sociólogos y estudiosos del Derecho Público están avocados a la benéfica tarea de evitar la repetición de esos Estados tiránicos. A diario se registran proyectos, anunciando que nuevas tentativas habrán de congregarse a quienes, por su saber y su probado sentir democrático, representan una esperanza para este sector de América. Pero, hasta el momento, no se aprecian resultados positivos a tono con el fin que se propugna.

Salvo declaraciones abstractas, nada hace pensar en la proximidad de soluciones en tal sentido, lo cual es explicable, por otra parte. A estas diversas ponencias y recomendaciones —fruto de aquellas Conferencias—, se destaca un desacuerdo global que hace que tan loables propósitos se estrellen con la imposibilidad de su realización. En efecto, es elemental que toda gestión basada en intervenciones armadas, en cuerpos permanentes de policía o, en suma, todo lo que suponga o signifique la instalación de una fuerza internacional, lejos de persuadir eficazmente supone exaltar algo antipático, aparte de a-jurídico, toda vez que transgrede principios como el de “auto-determinación” y “no-intervención”, tan arraigados en el sentir americano. A su vez, fincar soluciones en el ejercicio de una mera presión moral es ignorar la esterilidad que comporta ingenuidad semejante.

Como se advierte, el error no está en los propósitos; está en los medios, desde que toda participación conjunta destinada a crear remedios eficaces tropieza, al menos por ahora, con los obstáculos siguientes: a) subsistencia de países —que por contar con regímenes de tipo usurpatorio— resisten cualquier tentativa al respecto; b) que no obstante ser minorías, y por lo mismo, usan de todo recurso imaginable para contrariar los afanes del otro sector, ya que enfrentarlos favorece sus planes. Es penoso observar cómo toda tentativa dirigida a la concreción de tan nobles objetivos se precipita irremediabilmente en el vacío. Es más: pierde jerarquía al someterla a discusiones que implican de suyo los riesgos que acaban de mencionarse. Presentimos que de seguir librando esta tarea al juego internacional, el fruto a recoger podría ser indigesto desde que no está sazonado...” (58).

De modo, pues, que si las circunstancias se presentan de manera diferente en el mundo americano, las soluciones al problema de los gobiernos irregulares y de su “reconocimiento” internacional deben ser, también, distintas.

“...Poco tiempo después de concluidas las sesiones de la Novena Conferencia Internacional Interamericana de

Bogotá, el Secretario de Relaciones Exteriores de México sometió a la consideración de su Gobierno un oportuno resumen del importante evento internacional, acompañándolo de sus propias predicciones, concluyéndolas con la siguiente expresiva frase: "...Después de más de un siglo de exploración, de incertidumbres y de ensayos, se han consolidado definitivamente los cauces del Panamericanismo. ¿Qué corrientes fluirán por estos cauces? América lo dirá...".

"...Una década después, lo único que se podía decir era que aquellas corrientes eran borrascosas, turbias y de dirección incierta. La ayuda militar y de diversa índole ofrecida a los exilados cubanos, en abierta contradicción con las obligaciones convencionales, ha sido solamente la más dramática expresión de la creciente tendencia abiertamente manifestada en todas partes del hemisferio occidental a hacer caso omiso de las obligaciones legales anteriormente aceptadas, cuando así lo requiere la conveniencia política. Barcos pesqueros extranjeros han sido capturados por gobiernos suramericanos más allá de mil seiscientos kilómetros de sus costas en aguas respetadas tradicionalmente como no territoriales. La confiscación de miles de millones de dólares de propiedades extranjeras se considera por muchos de los ciudadanos de estos países sólo como una justicia tardía. Para otros es el derrumbamiento de los últimos vestigios del orden y de la estabilidad. Obviamente este fenómeno no es nuevo. Dondequiera y siempre que observamos las relaciones entre Estados, se manifiestan dos deseos en conflicto: por una parte, el deseo de orden y seguridad, y por otra el deseo de libertad de acción. El primero trataría de encontrar una mutua sujeción a un conjunto mínimo de reglas de conducta; el segundo, un mínimo de sujeción a estas mismas normas. En los asuntos interamericanos contemporáneos no se puede eludir el hecho de que pone principalmente el acento en la libertad de acción...".

"...Por supuesto, es verdad que se han escrito muchas necedades sentimentales acerca del grado en que las relaciones interamericanas se han regido por normas legales, en

contraste con los males que acarrearán el poder y la política en otras partes del mundo. Sin embargo, cuando todo esto ha sido relegado al lugar que le corresponde, permanece el hecho de que muchos de los aspectos importantes de la relación entre los países americanos se han conformado en su mayor parte a reglas comúnmente aceptadas. Muchos de los conflictos que ahora perturban a este hemisferio sirven para recordarnos la utilidad de varias normas y prácticas que se daban por supuestas en otros tiempos. La mayoría de las normas que antiguamente eran tenidas como obligatorias, ahora se ponen en duda, se pasan por alto o interpretan en una forma nueva por un número cada vez mayor de países americanos, lo que antes nunca había sucedido. Debemos emprender la tarea trazada por Charles de Visscher: “someter a una crítica informada más realista las reglas y prácticas de las leyes internacionales, desde el punto de vista de su aplicación práctica, e identificar los factores políticos, económicos y demográficos que las informan, las sostienen y desarrollan, así como aquellos que contribuyen a deformarlas o destruirlas. “Solamente así podemos hallar fórmulas de solución adecuadas y posibles. No olvidemos, sino por el contrario, tengamos presente, que las causas complejas de la situación americana se manifiestan en cuatro fenómenos a los cuales tenemos que enfrentarnos a cada momento: la guerra fría, la revolución social, el anticolonialismo y el nacionalismo. . .” (59).

Pero no termina todo allí, sino que además gravitan alrededor del problema del “reconocimiento” de los gobiernos *de facto* otros varios factores imponderables, que no por ello dejan de tener su importancia, y mucha, aunque sean cuestiones de delicada y peligrosa mención. Nos referimos, desde luego, al difícil problema de calificar el fenómeno que produce a los gobiernos irregulares; o dicho sea con otras palabras: nos referimos al hecho de determinar —afirmar o negar— si *todos* los movimientos revolucionarios o insurreccionales —causa del fenómeno— *deben* ser calificados como ilícitos y repudiados en forma absoluta, desde el campo específico de la moral política internacional; y si, por con-

siguiente, *todos* los gobiernos irregulares —consecuencia del fenómeno— *deben* repudiarse, también, y por tanto “desconocerse”, como lo pretenden algunos; o si, en cambio, debe admitirse la posibilidad —tanto jurídica como política—, de que eventualmente sobrevengan revoluciones, o aún simples movimientos insurreccionales que luego prosperen, triunfen, y por consiguiente se erijan en gobiernos *de facto* respecto a los cuales sea procedente verificar las circunstancias en que ellos surgieron, para tomar entonces la decisión de “reconocerlos” internacionalmente o nó, de acuerdo con el resultado de esa verificación o valuación de índices indicadores de juicios de apreciación. El problema es difícil, pero hay que abordarlo.

Lo cierto es que existe realmente dificultad en lograr un consenso general de opiniones a favor y en contra de una cualquiera de las únicas dos alternativas que, lógicamente, pueden resolver el asunto. Y la verdad es, también, que mientras no se acuerden los Estados para escoger una de ambas alternativas, el problema continuará existiendo, con su secuela de situaciones irritantes para la deseable armonía de relaciones recíprocas entre los Estados miembros de la comunidad internacional, especialmente por lo que respecta a la comunidad interamericana, que es la más afectada en esta materia por ser en élla donde más frecuentemente ocurren tal tipo de problemas.

El jurista venezolano Dr. Francisco J. Parra ha tratado esta cuestión con gran claridad conceptual. “...¿Cuál es la realidad en este asunto? La verdad es —nos dice— que la consitución de un gobierno *de facto* expresa un hecho cierto, real, y evidencia la substitución de un régimen político, por donde se deduce que si es apto para mantener los controles de la autoridad y responder a sus obligaciones, de nada valen en el hecho las resistencias para otorgarle el “reconocimiento”. Recuérdese lo que ocurrió con las repúblicas soviéticas. Los países más democráticos del mundo se rindieron ante la evidencia de que “los soviets ejercen, sobre el vasto territorio ruso una autoridad tan completa co-

mo la que pudiera tener allí cualquier gobierno en las condiciones actuales...". "...Y bajo el aspecto —continúa nuestro autor— de que el gobierno soviético "continuará representando la voluntad de la nación", explicó Summer Welles, su derecho era a ser "reconocido". Esos gobiernos extranjeros pueden reconocer o no un nuevo gobierno, pero el no "reconocimiento" es un acto político que no tiene soporte en las leyes internacionales."

"Se trata en realidad de circunstancias de la política, cuyas directrices algunas veces se desvían para caer en el terreno de *la intervención*, protestada siempre en América. El Derecho Internacional rechaza vigorosamente todo procedimiento de esta naturaleza; repugna cualquier hecho que implique ingerencia en la organización interna, para discutir su legitimidad, y se equipara a un hecho semejante la decisión, por ejemplo, de "no reconocer" a un gobierno *de facto*, por el sólo hecho de ser tal, o la de analizar los títulos de legitimidad que ese gobierno pueda poseer para regir los destinos políticos del país. Proceder caprichosamente, arbitrariamente, conduciría a romper la solidaridad continental. No hay lugar a poner escrúpulos justificados por diferencia de ideologías entre los gobiernos, desde luego que el establecimiento o mantenimiento de relaciones diplomáticas con un gobierno, no implica la aprobación de la política interna de ese gobierno. La reglamentación del "no reconocimiento" de común acuerdo, en forma excepcional y no general, probablemente alejaría ciertas anomalías. Una de estas anomalías es la de Estados cuyos gobiernos se hallan representados en la Organización de los Estados Americanos y han sido "reconocidos" por una mayoría de gobiernos y no por otros, cuando dicha Organización supone relaciones mutuas, las cuales deben fomentarse."

"Si el sistema creado por la Carta no engendra deberes por el sólo hecho de ser miembro de la comunidad regional, ello significaría que las relaciones no son directas ni generales. Debería, si es posible, ser reglamentado el "no reconocimiento", de común acuerdo y no ser empleado según

la voluntad de cada interesado. Siempre será difícil acordarse para la elaboración de un sistema en este particular, por medio de normas de Derecho Internacional, debido a las intromisiones que podría originar". La política, para obtener una unidad de América, leal, clara, responsable y consciente, según lo expresó el señor Rugeles, Jefe de la Delegación Uruguaya, "no puede prescindir, a nuestro juicio, de consideraciones prácticas ligadas a ciertos antecedentes entre los países, e impuestas por la realidad de las transformaciones políticas de los pueblos. . ." (60).

Indudablemente que las asonadas insurreccionales, por lo menos en Iberoamérica, que han dado al traste con gobiernos regulares o sea gobiernos *de jure*, no han tenido otra causa sino las apetencias personalistas por el Poder. Muy pocas veces han tenido justificación los Golpes de Estado, si es que alguna pueda tener, desde el punto de vista de los principios jurídicos, esta forma violenta de asumir el gobierno de un país. Y casi nos atreveríamos a generalizar nuestra afirmación respecto a otras regiones del mundo, en las cuales también han sido sustituidos los gobiernos regulares por otros irregulares. Lo cierto es que la Historia Universal es pródiga en episodios de esta naturaleza, como también es evidente que los juristas —especialmente los constitucionalistas y los autores de Derecho Político— han realizado valiosa labor intelectual y técnica para procurar crear una mentalidad, una conciencia psicológica adversa a esta corruptela histórica que los sociólogos raras veces justifican.

Es difícil que desde un punto de vista de moral política —ya que jurídicamente nunca podría ocurrir—, se puedan hallar justificaciones y argumentaciones valederas para el derrocamiento por la fuerza de un gobierno *de jure*, ya que éstos, por su propia naturaleza y composición, tienden a desempeñarse en forma más o menos aceptable por virtud de una especie de auto-control que sus personeros principales se imponen a sí mismos y lo imponen a todos los niveles de su administración; pero puede ocurrir que tales gobier-

nos, aunque revestidos de apariencia de licitud y elegidos por medio de sistemas electorales consagrados por las leyes del país, en realidad hubieren triunfado por obra del fraude y el engaño, o el soborno y el ventajismo político, o, en fin, por la combinación de unos y otros factores; y puede ocurrir, también, que el Gobierno irregular que baja violentamente del Poder a un gobierno regular, lo hiciere movido por causas de poderosa justificación política o, simplemente, realizare una revolución, en su más amplio significado —no obstante que la verdad histórica es que a través de los tiempos han sido escasas, muy escasas las auténticas y verdaderas revoluciones, con lo que el concepto tiene de profunda renovación institucional—, y, por tanto, el pueblo acogiere favorablemente el hecho. Es entonces cuando debe intervenir el Derecho Internacional para proporcionar los mecanismos que permitan poner en juego toda la técnica y la teoría del “reconocimiento” de los gobiernos *de facto*”, pues son realidades y posibilidades socio-políticas para enfrentarse a las cuales debe estar preparada aquella Ciencia.

Dentro del constitucionalismo, toda función es una normación institucional y todo funcionario, un agente público, cuyo título y su validez se hallan claramente establecidos. Sobre la base de ambas premisas se apoya, ineludiblemente, la doctrina de *facto*. El constitucionalismo, lógicamente, supone siempre la existencia de funciones *de jure* y por ende, de funcionarios *de jure*. La doctrina *de facto*, sólo tiene aplicación, entonces, en los Estados de derecho organizados mediante una Constitución, con relación al funcionario y nó a la función, que permanece siendo *de jure*. El constitucionalismo no consiste únicamente, pues, en la existencia de una Constitución, sino en la continuidad del orden institucional establecido por élla, como expresión legítima de la soberanía extraordinaria, que reside en el pueblo. Esa continuidad jurídica se traduce en la vigencia ininterrumpida de la Constitución existente, de tal manera que toda nueva función *de jure* debe ser la consecuencia de una reforma constitucional. La doctrina *de facto* arranca de este punto de partida, y se aplica nó a la función sino al funcionario,

dentro de la órbita del Derecho Administrativo, subordinado al Derecho Constitucional. Funcionario *de facto* es aquél que desempeña una función *de jure* provisto de un título con apariencias de legalidad, de legitimidad, pero insuficiente para el cargo.

El norteamericano Francisco J. Goodnow estudia el problema y establece que se trata de una cuestión que pertenece al Derecho Administrativo y no al derecho político, al derecho público general o al derecho constitucional. "... Aunque la relación oficial sólo puede establecerse, en términos generales, de alguno de los modos reconocidos por la ley, y aunque los actos de las personas que se inmiscuyen sin derecho en una función, no tienen fuerza ninguna contra el público ni contra terceros. Sin embargo, es un principio del derecho consuetudinario inglés, basado en razones de conveniencia pública, que deben mirarse como funcionarios, para muchos fines, aquéllos que sin serlo legalmente han actuado so color de derecho, es decir, han sido declarados electos o propuestos o han permanecido en el cargo, de buena fe, más allá del plazo debido, o han sido aceptados como tales funcionarios por el público durante largo tiempo, y que dará a sus actos la misma fé y crédito que a los de los funcionarios *de jure*. Esas personas se llaman funcionarios *de facto*. La mera intromisión en una función pública no puede decirse que entrañe ninguna de las consecuencias propias de la relación oficial, salvo que el gobierno pueda obligar al intruso a dar cuenta de los fondos que hubiere recibido..." (61).

Comentando este criterio, el publicista Carlos Sánchez Viamonte sostiene un criterio concebido en los términos siguientes: ".....En general, los autores norteamericanos adoptan una posición distinta a los europeos. Aunque alguna vez hagan alusión a revoluciones verdaderas, en las que se producen cambios o alteraciones institucionales, descartan esta hipótesis en todo su razonamiento doctrinario. Eso se explica fácilmente desde que, en la práctica, en los Estados Unidos de América no se han presenciado revolu-

ciones verdaderas y ni siquiera Golpes de Estado ni insurrecciones triunfantes. Por otra parte, la doctrina norteamericana se apoya en la jurisprudencia estadounidense, y ésta prescinde en absoluto de los casos de revolución, por la sencilla razón de que no se han producido. Los europeos, en cambio, parten del supuesto contrario. En Europa han sido frecuentes las revoluciones que cambian las formas de gobierno y también que sustituyen totalmente el orden jurídico institucional. Es, pues, natural, que los autores europeos enfoquen el problema desde otro ángulo que los americanos. Para ellos, la doctrina *de facto*, puede confundirse con el derecho de la revolución. Por lo menos, está en todo su razonamiento la hipótesis de un cambio institucional, y hasta la sustitución de una forma de gobierno por otra..." (62).

Gastón Jéze no distingue entre revolución, que cambia instituciones, y Golpe de Estado o insurrección, que sólo cambia gobernantes, y aplica la teoría general relativa a los funcionarios *de facto* lo mismo en uno que en otro caso: "...a consecuencia de una revolución o de una crisis política o social (guerra civil, desórdenes, etc.) desaparecen las autoridades públicas regularmente constituídas, y los revolucionarios o las autoridades públicas superiores designan, fuera de las reglas legales, a ciertos individuos para que se encarguen de los servicios públicos esenciales y realicen los actos jurídicos necesarios. En todos los casos de esta naturaleza se está en presencia de funcionarios *de hecho*, por oposición a los funcionarios *de derecho*. Si bien se puede reconocer validez jurídica a los actos provenientes de una persona no investida regularmente, es con la condición de que dicho acto haya sido realizado por el funcionario de hecho según las formas y requisitos legales y dentro de los límites de la competencia reconocida a los agentes legítimos. En otros términos, el acto solamente tendrá validez jurídica en el caso que, de haberse realizado por el agente regular, la hubiese tenido también. El único vicio que afecta a los funcionarios de hecho es la carencia de investidura regular..." (63).

Heinrich Herrfahrdt, por su parte, define el concepto de "revolución" acogiendo el de uso corriente en el lenguaje común, según el cual puede definirse aquélla como la modificación violenta de los fundamentos jurídicos del Estado. "...Al conocimiento teórico del Derecho y a la teoría normativa de la aplicación del mismo, se agrega una tercera forma de consideración, también de naturaleza normativa, la cual, sin embargo, no se dirige, con sus principios del "deber ser", al Juez o al súbdito, sino que plantea el problema del "valor del Derecho", o de una determinada regulación jurídica, y deriva de su solución los principios del "deber ser", generalmente aplicados por el legislador. A esta forma de consideración solemos calificarla como "política del Derecho". Suelen colocarse frente a frente el "derecho a la revolución" y el "derecho de la revolución". La cuestión del "derecho a la revolución" nos lleva al terreno que en Historia del Derecho, Filosofía Política y Ética se conoce como doctrina del derecho de resistencia del pueblo contra el Poder político. En cuanto al "derecho de la revolución", se trata de saber, en principio, si una revolución, que en sí es una violación del Derecho, puede originar, y cómo, un nuevo Derecho que tenga fuerza obligatoria para los súbditos".

"De cualquier modo que afirmemos esta cuestión, resulta una profusión de problemas peculiares. En lo que se refiere a la eficacia, la obligatoriedad y la justicia del Derecho, tienen de común el ser puntos de vista del valor y expresión de un "deber ser". Derecho obligatorio es el derecho que debe ser aplicado especialmente por el Juez; derecho justo es aquél derecho que debiera ser dictado por el Legislador. Lo que es inadmisibles para la conciencia moral y jurídica de nuestro tiempo es la "arbitrariedad", que pretende legitimarse bajo el pretexto de la revolución. Para todos los Estados culturales del presente, la renuncia incondicional a toda arbitrariedad constituye una premisa absolutamente necesaria, sin cuyo cumplimiento el Poder político no puede tener la perspectiva de una existencia larga. La exigencia de la seguridad jurídica se ha colocado tan

fuertemente en primera línea en las modernas civilizaciones, para todas las clases sociales, que un Poder que por medidas arbitrarias se enfrente con las más elementales y naturales exigencias de la seguridad jurídica, pierde muy pronto toda consideración y prestigio como Poder político, y con él también las bases objetivas del Poder..." (64).

Otro factor que debemos tener muy en consideración para el arribo a conclusiones en este interesante aspecto del problema originado por la aparición de gobiernos irregulares, es el referente a la relación existente entre el concepto del "Estado de Derecho" y el de "Gobierno *de Facto*". Aunque ya hemos hecho alguna alusión en este sentido anteriormente, es conveniente insistir un poco más, aunque sea brevemente. Para ello debemos ahondar respecto a la distinción existente entre "Estado" y "Gobierno": el primero es una concepción integral de la sociedad política, jurídicamente organizada, que comprende varios elementos, o sea la sociedad; su organización jurídico-política; y, finalmente, el gobierno creado para expresar y cumplir la voluntad política y jurídica de la sociedad. O sea que el Estado es el todo; y el Gobierno, apenas una parte de ese todo. Al mismo tiempo, el Estado es la substancia humana de que está constituida la sociedad, la forma de su organización y los órganos que aquélla crea para el logro de sus altos fines.

En su condición de instrumentos o medios adjetivos al servicio de la sociedad, el Gobierno y el Estado no absorben por entero a la sociedad, cuya personalidad sustantiva condiciona la existencia armónica de ambos. Por su parte, el Derecho, que es producto de la existencia social y de la voluntad humana, tiene por función servir a la sociedad, —entiéndase bien ésto—, nó al Estado ni al Gobierno, con los cuales comparte esa función, ejerciendo sobre ellos el imperio de normas, mediante las cuales la sociedad se impone, a sí misma, una estructura que comprende por igual a los individuos que la forman y a los órganos gubernativos que la representan. En eso consiste, precisamente, el llamado "Estado de Derecho". Toda forma de gobierno totalitario,

absolutista o despótico significa que la voluntad de los gobernantes carece de limitación jurídica, de tal manera que los individuos que forman la sociedad están sometidos al Derecho, mientras que los gobernantes actúan sin sujeción a ninguna norma, como no sea la que ellos mismos se dan, cuando les convenga. En esto radica la diferencia esencial entre el "Estado de Derecho" y el que no lo es.

A su vez, "Gobierno *de Jure*" significa gobierno de derecho, que nada tiene que ver con el concepto de "Estado de Derecho". La expresión "*de jure*" ha sido creada solamente para calificar a los gobiernos y a los gobernantes que tienen el carácter de autoridades constituídas y consagradas por el derecho institucionalizado. Puede haber "Gobiernos *de jure*" fuera del "Estado de Derecho", porque no están sometidos al Derecho, sino sobrepuestos a él, y se encuentran consagrados por el Derecho, aunque se trate de simple derecho consuetudinario. Estas consideraciones nos llevan a aclarar, también, que puede haber "Gobiernos *de jure*" contrarios al "Estado de Derecho" —una monarquía absoluta consuetudinaria, por ejemplo— y "Gobiernos *de facto*" tendientes a lograr el "Estado de Derecho" —un gobierno provisional, fruto de una revolución, empeñado en sustituir una monarquía absoluta por una república democrática, por ejemplo—.

Invocadas las consideraciones que anteceden, que en ninguna forma pretendieron ser simples digresiones, sino por el contrario, elementos de juicio aducidos para valernos de ellos como fundamentación de nuestros puntos de vista respecto a la afirmación hecha anteriormente, en cuanto pensamos que el problema del "reconocimiento" de gobiernos irregulares, si bien es genérico, tanto en su planteamiento teórico como en sus últimas consecuencias prácticas dentro de la comunidad internacional, no es menos cierto que en el Continente americano presenta peculiaridades muy especiales y propias, volvamos, entonces, a este asunto, para explicar nuestro criterio —y sus razones— a la luz de los factores ya enunciados, que son el fundamento sustantivo

de nuestra afirmación, y mencionemos ahora los factores restantes, consistentes en determinados instrumentos contractuales interamericanos suscritos por los Estados americanos, que constituyen, en nuestro concepto, el sustentamiento adjetivo de nuestra afirmación.

CONVENCIONES MULTILATERALES AMERICANAS SOBRE MATERIAS AFINES.

Hemos visto en el Capítulo segundo del presente estudio, el esfuerzo realizado por el hombre, a través de todos los tiempos, por organizar la comunidad internacional sobre bases orgánicas, tanto jurídicas como políticas y morales, transformando así su antigua composición inorgánica. Y hemos visto, también, cuáles han sido los frutos concretos y positivos de ese gigantesco esfuerzo secular: la "Sociedad de las Naciones" y la "Organización de las Naciones Unidas", en escala universal; y la "Organización de los Estados Americanos", en escala regional. Esta última Institución, por expresa declaración del artículo 1º de la "Carta de la Organización de los Estados Americanos" —que es su instrumento constitucional— se ha calificado a sí misma como un organismo regional de la "Organización de las Naciones Unidas", lo cual es importante, por cuanto representa el elemento jurídico vinculante entre ambas entidades que, por lo demás, constituyen las máximas expresiones contemporáneas de la idea de convertir a la comunidad internacional, de sociedad de hecho que había sido hasta el año de 1919, en sociedad de derecho.

Efectivamente, el artículo 1º, Primera Parte, Capítulo Primero de la "Carta de la Organización de los Estados Americanos", dice textualmente así: "... Los Estados Americanos consagran en esta Carta la organización internacional que han desarrollado para lograr un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia. Dentro de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos constituye un organismo regio-

nal...". A su vez, el artículo 52 de la "Carta de las Naciones Unidas" —que es su instrumento constitucional— prevé la posibilidad de la formación de organismos regionales, tendientes a la cooperación de los altos fines perseguidos por la Institución mundial. Efectivamente, el artículo 52, Capítulo VIII, de la Carta de las Naciones Unidas", dice textualmente así: "... Ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas...".

De modo, pues, que a través de ambas Instituciones —"Organización de Naciones Unidas" y "Organización de los Estados Americanos"—, es que realmente se desarrolla actualmente la mayor labor de acercamiento y vinculación colectivos, internacionales entre los Estados que integran la comunidad internacional. Y ambas entidades se hallan regidas, naturalmente, por sendos Estatutos, o pactos constitucionales, que precisan y limitan, regulan y determinan la filosofía y el mecanismo de aquéllas. Sus respectivas "Cartas" contienen lo sustantivo y lo adjetivo de una y de otra *persona internacional*.

Ello no obstante, es fácil percibir ciertas diferencias conceptuales entre los textos de sus respectivos ordenamientos constitucionales. Uno es más obligante que el otro respecto a cuestión de filosofía política tan importante como lo es el principio de la "democracia representativa". Y esta materia es fundamental en el tema de nuestro estudio, por sus repercusiones en el problema mismo del "reconocimiento de los gobiernos *de facto*", en nuestro concepto.

Es evidente que en los "Principios" generales reafirmados por las "Cartas" de la "Organización de Naciones Unidas" y de la "Organización de los Estados Americanos" se consagran las normas fundamentales por las cuales deben

regirse ambas instituciones en su funcionamiento, y además, por las cuales deben igualmente regirse los Estados —Miembros de las mismas—, en su vida de relación. Pues bien: el parágrafo d) artículo quinto, Capítulo II, de la Primera Parte de la “Carta de la Organización de los Estados Americanos”, al referirse a los “Principios” reafirmados en élla por los Estados Americanos, dice textualmente así: “. . . la solidaridad de los Estados Americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa. . . .”

Este “Principio” constituye evidentemente, en opinión nuestra, una definición concreta y terminante respecto a la forma de gobierno que debe imperar en los Estados que constituyen e integran la sociedad internacional americana, esto es, imperativamente los gobiernos de los países del hemisferio occidental *deben* estructurarse en forma tal que en nuestros países pueda realizarse, efectivamente, la democracia representativa, sistema éste de gobierno que no puede confundirse, ni en forma alguna se confunde —teórica ni prácticamente— con cualesquiera otras de las formas que pueden afectar los gobiernos de los Estados. Estamos en presencia, en este caso, de una premisa esencial, imprescindible, singular, que caracteriza y tipifica a los Estados Americanos, los cuales lo han aceptado así y se han comprometido formalmente a cumplirlo así, desde el momento en que suscribieron la “Carta de la Organización de los Estados Americanos”; como igualmente deben cumplir, desde luego, con los demás “Principios” de esta última. Con éllo no han hecho sino ejercer su derecho de soberanía, pero valiéndose también, consiguientemente, del concurso de los demás principios concomitantes de tal derecho —y los cuales ya hemos analizado en oportunidad anterior, en los Capítulos primero y segundo de nuestro presente estudio—, cuales son los de “interdependencia”, “auto-limitación” y “autodeterminación”.

En cambio, y por lo que respecta a los ‘Propósitos y Principios’ enunciados en los artículos primero y segundo,

del Capítulo I de la "Carta de las Naciones Unidas", que corresponden desde el punto de vista formal, en cuanto a su contenido filosófico respecta, a lo que en la "Carta de la Organización de los Estados Americanos" se denominan "Naturaleza y Propósitos", enumerados en los artículos del primero al quinto, Capítulo I de la Primera Parte de dicho instrumento, nada se dice en tal sentido ni menos aún se dispone imperativamente, con lo cual creemos resulta corroborado lo afirmado anteriormente en cuanto a las peculiaridades y singularidades del sistema interamericano. Este primer elemento que invocamos en apoyo de nuestro argumento, es decisivo por sí sólo, por cuanto refleja claramente dos posiciones doctrinarias distintas, asumidas en sus respectivos ordenamientos constitucionales, por las dos instituciones internacionales más importantes y de mayor jerarquía de nuestros tiempos.

Comprendemos que podría argüirse diciéndose que mal podría incorporarse entre los "Propósitos y Principios" de la "Carta de las Naciones Unidas" una declaración de principios semejantes, —como la que sí se inserta en el párrafo d) del artículo quinto de la "Carta de la Organización de los Estados Americanos"—, porque el número de Miembros de "Naciones Unidas" es mayor al de la "Organización de los Estados Americanos", y no podría imponerse tal restricción —que desde luego lo es— en cuanto a la naturaleza del sistema de gobierno característico de los Estados-Miembros de la Institución mundial "Naciones Unidas", porque se reduciría apreciablemente, entonces, el número de Estados afiliados a aquélla, cuando en realidad la aspiración debe ser, y evidentemente que lo es, la de que "Naciones Unidas" agrupe en su seno al mayor número de los Estados que integran la comunidad internacional, si nó a todos ellos, absolutamente.

Pero, si reflexionamos debidamente sobre ésto, tendremos que concluir, ciertamente, que el supuesto de la objeción es inexacto, puesto que entre los "Propósitos y Principios" de la "Carta de las Naciones Unidas" se incluyen ma-

terias mucho más delicadas y polémicas que la relacionada con el sistema de la democracia representativa —como lo son, por ejemplo, el compromiso de acciones colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz; o el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos; o la n6 distinción por motivos raciales; o la declaración de cumplir de buena fé las obligaciones contraídas, etc.—, y porque, además, si los redactores de la “Carta de las Naciones Unidas”, igual que los Estados que inicialmente la suscribieron, hubiesen considerado realmente importante la inclusión en dicho instrumento de una norma semejante, o al menos equivalente a la que sí forma parte expresa de su contenido dogmático, o sea la que se denomina “Naturaleza y Prop6sitos” de la “Carta de la Organización de los Estados Americanos”, resulta obvio que también sus redactores, igual que los Estados signatarios de aquélla —de la “Carta de las Naciones Unidas”—, lo hubiesen hecho así. Pero no lo hicieron. Y por é1lo estimamos que es correcta la apreciación que dejamos planteada anteriormente, o sea de que el sistema interamericano es muy peculiar y singular y que se rige por instituciones jurídicas, por convenciones y por prácticas y costumbres diferentes, en determinados aspectos, de los que caracterizan al sistema mundial.

Pero todavía hay más: existen otros hechos que reafirman y apoyan con mayor fuerza aún nuestro punto de vista. Nos referimos a la intensa y permanente promoción que el Continente americano ha realizado del sistema de la democracia representativa. Ya no se trata, exclusivamente, de expresa disposición normativa consagrada en la “Carta de la Organización de los Estados Americanos”. Tales principios tienen en realidad una sólida tradición en el sistema interamericano.

Su primera expresión aparece en la Conferencia Interamericana celebrada en Buenos Aires en 1936, en la cual se declaró la “existencia de una democracia solidaria en América”, fundada en la forma de gobierno que se habían

dado las Repúblicas Americanas. (“Declaración de Principios sobre solidaridad y cooperación interamericana”). Esta declaración de solidaridad también constituyó la base sobre la cual se ha desarrollado el sistema para la “defensa política” del Continente; esto es, el sistema de seguridad contra la subversión iniciado a partir de 1939, con motivo de la propaganda y otras actividades subversivas inspiradas en las ideologías totalitarias de las Potencias del Eje. (Resolución XVII y Memorándum anexo de la Tercera Reunión de Consulta, celebrada en Río de Janeiro el año de 1942).

Es igualmente interesante destacar que en el Preámbulo del “Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca”, suscrito el año de 1947, también en Río de Janeiro, con motivo de celebrarse la “Segunda Conferencia Interamericana para el mantenimiento de la paz y la seguridad del Continente”, igualmente se reconoce que “la obligación de mutua ayuda y común defensa de las Repúblicas Americanas se halla esencialmente ligada a sus ideales democráticos”; y que “la paz se funda en la Justicia, y en el orden moral y, por tanto, en la efectividad de la democracia”. Después de la Conferencia de Bogotá, celebrada en el año de 1948, el principio de la democracia representativa se ha aplicado con diversos motivos, a la par que ha sido objeto de reiterados esfuerzos encaminados a darle una mayor efectividad.

La primera iniciativa fué tomada por el Consejo de la “Organización de los Estados Americanos”, actuando provisionalmente como Organo de Consulta en la “situación del Caribe”, en 1950. En una de las cinco Resoluciones adoptadas en esta ocasión, el Consejo señaló que, entre los factores que habían contribuído a crear una situación susceptible de perturbar la paz y la seguridad en la región, figuraba la presencia en varios países de refugiados y exilados políticos, y, consecuentemente, el problema de “hacer más efectivo el principio de la democracia representativa” (Resolución IV).

“...La relación existente entre la inobservancia de este principio, así como las violaciones de los derechos humanos,

de una parte, y las tensiones políticas que afectan la paz continental, de otra parte, ha sido señalada en aplicaciones subsiguientes del "Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca" y en ciertas actuaciones de la "Comisión Interamericana de Paz". En cuanto a las primeras, cabe recordar que una de las decisiones del Organismo de Consulta que actuó en la "situación entre la República Dominicana y Haití" 1963-1964—, consistió en "encarecer al Gobierno de Haití" que observe el principio de respeto a los derechos humanos..., en cuanto el cumplimiento de ese principio contribuye eficazmente a la preservación de la paz y a la disminución de las tensiones internacionales...". En cuanto a las segundas, en cumplimiento de una solicitud expresa de la Quinta Reunión de Consulta, celebrada en el año de 1959, la "Comisión de Paz" preparó en el año de 1960 un Informe Especial en el cual examinó la "relación entre las violaciones de los derechos humanos o la falta de ejercicio de la democracia representativa y las tensiones políticas que afectan la paz continental", y en una de sus actuaciones consignó que "es evidente que las violaciones de derechos humanos en la República Dominicana ha aumentado las tensiones existentes en la región del Caribe...".

"...Dado el propósito primordial a que obedeció su convocatoria, la Reunión de Consulta a que se ha hecho referencia adoptó otras Resoluciones con miras a desarrollar y fortalecer el principio. Sin duda la más importante de todas es la que contiene la "Declaración de Santiago de Chile", en la cual se enuncian algunos atributos esenciales del sistema democrático en el Continente. Entre dichos atributos figuran el de que *"los gobiernos de las Repúblicas Americanas deben surgir de elecciones libres"*, y el de que *"la perpetuación en el Poder, o el ejercicio de éste sin plazo determinado y con manifiesto propósito de perpetuación, son incompatibles con el ejercicio efectivo de la democracia representativa"*. La "Declaración" fué complementada por la Resolución IV de la Octava Reunión de Consulta, celebrada en el año de 1962, en la cual se recomienda a los Gobiernos americanos, "cuya organización o funcionamiento no sea

compatible con el ejercicio efectivo de la democracia representativa, que procedan a la celebración de elecciones libres en sus respectivos países como el medio más eficaz de consulta a la soberana voluntad de sus pueblos, para garantizar la restauración de un régimen de derecho, fundado en la autoridad de la ley y en el respeto a los derechos de la persona humana....”.

“...La Quinta Reunión de Consulta había encomendado al Consejo de la “Organización de los Estados Americanos” la preparación de un Proyecto de Convención sobre el “ejercicio efectivo de la democracia representativa y que establezca el procedimiento y las medidas aplicables a ese respecto”. El Proyecto fué elaborado pocos meses después de esta Reunión y remitido a los Gobiernos para sus observaciones, pero nunca se llegó a tomar ninguna otra acción por parte del Consejo. La preocupación provocada por algunos Golpes de Estado condujo en noviembre de 1963 al Consejo de la “Organización de los Estados Americanos” a convocar, a solicitud de Costa Rica y Venezuela, a una Reunión de Consulta, de acuerdo con el artículo 39 de la Carta. La Reunión jamás llegó a celebrarse y eventualmente se acordó cancelarla, en vista de que el tema para cuya consideración se había convocado —el fortalecimiento de la democracia representativa— se había incluido en el programa de la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria...” (65).

En menor escala, pero no por ello menos importante, el sistema interamericano ha realizado destacada labor a favor de la codificación y mayor aplicación de los principios doctrinarios que guardan conexión con los “derechos humanos”, circunstancia ésta que también contribuye a diferenciar, singularizar y peculiarizar a nuestro Continente del resto del mundo, al menos en determinados aspectos de su estructura convencional y jurídica, cuyo campo, por lo demás, guarda estrecha relación con el del ejercicio efectivo de la democracia representativa, y, por ende, con el del “reconocimiento” internacional de los gobiernos *de facto*, ya

que el incumplimiento de los principios más importantes de las dos primeras cuestiones —“derechos humanos” y “democracia representativa”— contribuye a crear, indudablemente, ambiente propicio para la insurgencia de gobiernos irregulares.

Efectivamente, ambas materias no sólo tienen una relación muy estrecha entre sí, sino que también la tienen, ambas, con las tensiones internacionales, en general, y con el ambiente de inestabilidad política, y por tanto social y económica, que lamentablemente existe en los países iberoamericanos, como también hay una relación muy estrecha entre las referidas materias y la del sistema que indispensablemente debe haber para la defensa política del Continente americano, el cual sistema también tiene vigencia contractual, como es sabido. Respecto a esta última, cabe recordar que desde su primera etapa el sistema no fué concebido, soamente, como un conjunto de medidas preventivas y represivas de la actividad subversiva de procedencia extracontinental. En un Informe publicado al finalizar la llamada “segunda guerra mundial”, el Comité Consultivo de Emergencia para la Defensa Política —el cual tenía su sede en Montevideo y funcionó entre los años de 1942 y 1948—, destacó que “es indispensable (para que las medidas que recomendaba produjesen los mejores resultados prácticos) la existencia en todos los países americanos de un régimen democrático auténtico, exento de los vicios y debilidades que predisponen a la infiltración y desarrollo de las doctrinas totalitarias”. (Tercer Informe Anual, “Estudio sobre las Condiciones necesarias para asegurar la Defensa Política”).

La Unión Panamericana, por su parte, al examinar las Resoluciones adoptadas por los Estados Americanos en la Cuarta Reunión de Consulta, celebrada en el año de 1951, reiteró, en un Informe sobre el fortalecimiento de la seguridad interna, que “mientras no se atienda a la urgente necesidad de fortalecer y ejercitar de un modo efectivo la democracia representativa, existirá en América un ambiente

político y social siempre propicio a la infiltración de las ideas antidemocráticas y, por lo tanto, incapaz de oponer resistencia a la acción subversiva del comunismo internacional". En ese mismo Informe se expresa que "al adoptarse medidas para contrarrestar la acción subversiva del comunismo internacional, se debe cuidar, al propio tiempo, que su adopción o aplicación no afecte los derechos de la persona humana ni las instituciones democráticas fundamentales de las Repúblicas americanas. Esto es, cuidando que dichas formas o medidas puedan ser adoptadas o aplicadas para contrarrestar o reprimir manifestaciones de opinión, actividades o aspiraciones políticas genuinamente democráticas, ajenas por completo al comunismo internacional". (Informe preparado por el Departamento Jurídico de la Unión Panamericana, de acuerdo con la Resolución VIII de la Cuarta Reunión de Consulta, en el año de 1953).

Puede, pues, afirmarse que, tanto la promoción y protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, como la promoción del ejercicio de la democracia representativa, constituyen áreas de actividad en las cuales el sistema interamericano está revelando un grado de desarrollo y fortalecimiento verdaderamente notable. Nada hay de exageración en esta afirmación, sobre todo si se tiene en cuenta, entre otros obstáculos que ha habido que ir superando, el concepto tradicional de la soberanía nacional y la interpretación rígida que usualmente se ha dado al principio de "no intervención". Sin necesidad de afectar los genuinos y legítimos intereses a que dichos principios responden, se ha podido ir intensificando la protección internacional de aquéllos, respecto a los cuales se ha tenido que admitir la existencia de una responsabilidad solidaria de parte de las Repúblicas americanas. Ni los derechos humanos ni la democracia representativa constituyen ya asuntos de la competencia exclusiva del Estado, cualesquiera que sean las circunstancias en que ocurran la violación o las consecuencias en que ésta se traduzca. En ambos casos se trata de asuntos que han trascendido del ámbito nacional y, por lo tanto, ni la soberanía ni la no inter-

vención constituyen principios que puedan oponerse a *una acción colectiva*, perfectamente justificable a la luz de otros principios igualmente consagrados en el ordenamiento jurídico del sistema interamericano (66).

Nuestro Continente americano aparece, entonces, como ejemplo de una sociedad internacional regional organizada sobre una sólida y estrecha estructura jurídica contractual, convencional, dentro de la cual rigen normas y costumbres que si bien nó son todas éllas autóctonas, en cambio sí ofrecen la peculiaridad de someter la acción individual y colectiva de los Estados que la constituyen a cierto ordenamiento, a ciertas pautas concretas, positivas, que en otras regiones del mundo se conocen, también, pero en cambio se aplican desarticuladamente, anárquicamente, individualmente, con obediencia de circunstancias caprichosas y accidentales, matizándose así de cierto carácter arbitrario, desordenado, incoherente; o, simplemente, no se aplican.

Esta observación nos conduce, lógicamente, a proclamar igualmente el concepto de que, si bien el Continente americano no se rige —ni debe regirse— por un Derecho Internacional propio, desvinculado de su centro propio que es, precisamente, el Derecho Internacional, como unidad científica exclusiva, lo cual nos conduciría a admitir la existencia de un Derecho Internacional Americano, —que no admitimos—; en cambio sí sostenemos que aquél ha fomentado la aprobación y vigencia jurídica de preceptos normativos de la vida individual y colectiva de los Estados americanos, a través de diferentes Tratados o Convenciones multilaterales, cuyo conjunto armónico y concomitante no sólo le proporciona a nuestro sistema regional una fisonomía propia y particular, sino que al mismo tiempo determina la posibilidad de idear y asimilar un tratamiento jurídico adecuado para la solución de problemas comunes, de una manera especial y distinta.

Con ello no pretendemos atribuirle al sistema regional iteramericano ninguna novedad específica, pues pecaríamos

cuando menos de exagerados. De ninguna manera. La experiencia jurídica contemporánea nos muestra —por el contrario— en la época actual, la existencia de un conjunto de ordenamientos jurídicos, en principio independientes pero al mismo tiempo integrados, coordinados con las directrices centrales de toda la sistemática jurídica universal. En cuanto ordenación normativa fundamental que es necesaria para la constitución y regulación de la comunidad, el orden jurídico se diferencia de los usos sociales, ordenación de estructura afín, a la que deja subsistir con carácter subsidiario. Dentro de cada orden jurídico, que ha de ser considerado siempre como un todo, aparecen aquellas normas limítrofes, que ya no son coercibles y a las que tiene que negar carácter jurídico la consideración atomístico-normativa que ve en la sanción una nota ineludible del Derecho.

“En la situación actual del Derecho, la cuestión del acoplamiento jurídico de los varios ordenamientos normativos entre sí, es, indudablemente, una cuestión que atañe al Derecho Internacional. Pero nada preciso podremos afirmar a *priori* sobre la modalidad de este acoplamiento jurídico. Según la práctica actual de los Estados, el Derecho Internacional sigue relacionando en principio los ordenamientos jurídicos nacionales como tales, y nó los individuos a éstos sometidos. La cuestión de saber si esta situación se modificará, y si tal modificación es deseable, dada la constitución actual del mundo, es una cuestión de carácter político que no nos corresponde discutir. . .” (67).

Creemos que queda así perfectamente aclarado cuanto hemos querido manifestar en el sentido de que, técnicamente, aún cuando el sistema interamericano no pretenda separarse del Derecho Internacional universal, sí ofrece en la realidad diaria de las recíprocas relaciones, tanto en el hecho como en el derecho de los Estados americanos, ciertas modalidades que le permiten diferenciarse de las demás porciones del mundo, en cuanto se refiere a los mecanismos utilizados para la confrontación y solución de determinados problemas que, si bien no son exclusivamente propios y ca-

racterísticos de los países americanos, en cambio sí se manifiestan en ellos con mayor persistencia y periodicidad, fenómeno éste que provoca, naturalmente, una disposición especial para enfrentarlos y solucionarlos mediante el empleo de fórmulas que, lejos de significar la negación o la contradicción de los principios generales del Derecho Internacional, expresen la utilización y el desarrollo, la aplicación pragmática de toda una estructura jurídico-contractual regional, que es, precisamente, el sistema interamericano.

APLICACIONES PRACTICAS.

Al hablar de aplicaciones prácticas, obviamente estamos refiriéndonos a normas con fundamentación jurídica, y más concretamente, con expresión convencional, pues de otra forma caeríamos en lo que objetamos y rechazamos categóricamente o sea la manifestación unilateral, caprichosa e "intervencionista" de un o algunos Estados ante un determinado problema —el del "reconocimiento" de los gobiernos *de facto* o irregulares, por ejemplo—, que tanto perjudica al sistema regional, en particular, y a la seriedad y vigencia del Derecho Internacional, en general.

Estamos perfectamente convencidos de que hay que buscar fórmulas correctivas —pero al mismo tiempo jurídicas y respetuosas, por tanto, de los principios doctrinarios que nos suministra el Derecho— que acaben o al menos disminuyan la persistente aparición y supervivencia de los Golpes de Estado y, por tanto, de los gobiernos irregulares o *de facto* en Iberoamérica; e igualmente estamos firmemente convencidos de que mientras mayores esfuerzos realicemos por obtener la aquiescencia libre y espontánea de los Estados americanos para prestarle su concurso a tales fórmulas, mejor contribución estaremos haciendo para la conquista de esa aspiración, que por lo demás comporta no solamente un ideal jurídico, sino político y social también.

La transición que llevó de una gran importancia prestada al carácter *de facto* del nuevo gobierno, a otra mayor

concedida a su intención de dar cumplimiento a las obligaciones internacionales contraídas por el Estado, ha sido valiosa. Es una investigación interesante la de examinar la disposición del nuevo gobierno para cumplir con los compromisos foráneos anteriores a su aparición, por parte del o de los gobiernos anteriores, pues ya sabemos —y lo hemos analizado en el Capítulo primero del presente estudio— que en definitiva son obligaciones contraídas por el Estado, por intermedio de su gobierno. Pero insistimos nuevamente en que debemos ya dar otro paso adelante, aprovechando el estado actual del sistema regional interamericano, y mejorar la práctica existente para transformarla en ótra más técnica y más eficaz. Al menos nos conformaríamos con éllo, mientras se obtuviere su aceptación más general por parte de los países adscritos al sistema mundial, lo cual requerirá indudablemente mayores esfuerzos y mayor tiempo, dadas las características de este último.

Y así como gradualmente se afianzó la *práctica* en el Continente americano de que un nuevo gobierno irregular debía manifestar públicamente su intención de cumplir con las obligaciones internacionales asumidas por el Estado con anterioridad a su toma del Poder, creemos que ocurrirá lo mismo con los nuevos procedimientos que colectivamente consientan y comiencen a aplicar los Estados americanos. Apoyamos nuestra creencia en razones históricas: si todo se hubiese detenido en aquella exigencia para el “reconocimiento” de los gobiernos *de facto* —la del compromiso de cumplir con las obligaciones internacionales contraídas por el Estado—, el problema del “reconocimiento” no se hubiese vuelto tan agudo; pero la rápida sucesión de dictaduras revolucionarias ocurrida en apreciable número de países iberoamericanos, obligó repetidamente a aplicar la prueba subjetiva, tanto a la política del nuevo gobierno como a las obligaciones que le imponía el Derecho Internacional.

Los mencionados gobiernos irregulares se vieron entonces precisados a formular promesas concretas como precio a su “reconocimiento”, y las mismas fueron hechas, muchas

veces, sin considerar en la forma debida los intereses generales del Estado y, también, de la comunidad regional. En consecuencia, cuando nuevos movimientos insurreccionales colocaban a otros gobiernos en el Poder, podía suceder que los mismos considerasen que las promesas hechas por sus predecesores no eran sino meras obligaciones personales del dictador destituido, que por consiguiente no tenían fuerza compulsiva respecto al Estado propiamente dicho. Por otra parte, los nuevos gobiernos, aunque no fuesen *de facto*, recibían algunas veces ayuda de los Estados Unidos de América, como anticipo de políticas a seguir, teniendo en cuenta el mantenimiento del derecho y del orden público, y también el fomento de intereses que aquel país deseaba proteger. La gran latitud de juicio puesta de manifiesto por algunos Estados al decidir si acordaban o nó el "reconocimiento", ha convertido esta decisión en un problema político, más que legal, pero a pesar de ello, se ha llegado a un acuerdo general sobre los principios que deben regir la institución, lo cual es de suyo importante. (68).

Las doctrinas americanas sobre el candente y álgido problema del "reconocimiento de los gobiernos *de facto*" han surgido en nuestro Continente durante diferentes épocas, perturbadas y conturbadas por los constantes movimientos insurreccionales viniendo a ser, por consiguiente, la respuesta circunstancial y del momento a las necesidades de nuestros países. Por lo que respecta a la doctrina norteamericana, por ejemplo, Gran Bretaña vió pronto las ventajas de aplicar la doctrina en Iberoamérica, y una vez hecho esto, otras Grandes Potencias europeas siguieron el ejemplo británico. Durante aproximadamente un siglo la doctrina se acomodó tanto a los intereses nacionales como a los privados de los países americanos; pero después de tantos años de aplicación general, los mismos intereses privados de Estados Unidos de América, así como razones de seguridad nacional, requirieron que dicha doctrina fuese reemplazada, y efectivamente lo fué después de la década del año de 1930.

"...Otra época revolucionaria ha venido a poner en tela de juicio las nuevas doctrinas que surgieron como res-

puesta a las necesidades de un cambio radical. Cambios súbitos y revolucionarios dentro de las sociedades nacionales en toda la América Latina están causando un profundo efecto en las actitudes acerca de las doctrinas que anteriormente eran generalmente aceptadas. Los cambios dentro de esas sociedades nacionales están creando nuevas "élites" y nuevos intereses nacionales que parecen estar mejor asegurados al requerir nuevas normas de "legitimidad" como precio del "reconocimiento". Como las actitudes manifestadas en Viena, las disposiciones contemporáneas con respecto al "reconocimiento" muestran la misma comprensión de la íntima conexión entre asuntos internos y las relaciones entre Estados. Por lo tanto, hay una renovada presión para utilizar el "reconocimiento" como un instrumento para lograr alguna condición que se desee, o para evitarla, dentro de un Estado. En este sentido, las actitudes contemporáneas son opuestas a las antiguas ideas acerca de la "legitimidad", pues mientras que en Viena el objeto era principalmente evitar cambios, las nuevas doctrinas de "legitimidad" se interesan de ordinario en promoverlos. No hay duda de que no cesarán los esfuerzos para aplicar esas doctrinas por medio de la acción interamericana *en forma colectiva*".

"Hasta ahora se han complicado demasiado con las sospechas que han intensificado anteriores experiencias, los antagonismos de las revoluciones sociales y los requisitos de seguridad nacional impuestos por la guerra fría, para que ofrezcan muchas esperanzas de éxito. En una época no menos revolucionaria que aquélla que produjo la doctrina americana de "reconocimiento", observamos que muchos de los Estados americanos muestran una actitud ambivalente. Como la revolución social se experimenta en toda la América Latina, ha producido divisiones entre clases y entre naciones, y ha hecho casi imposible que se pueda separar la práctica del "reconocimiento" de las exigencias de la política. Al mismo tiempo, la lucha entre Estados Unidos de América y Rusia esá complicadamente ligada a los movimientos revolucionarios sociales".

“Por una parte, Estados Unidos de América encuentra algunas veces conveniente justificar su política apuntando a los principios contenidos en la doctrina americana, especialmente cuando se trata del “reconocimiento” de una dictadura del viejo estilo militar. Pero los verdaderos hechos que motivan este modo de obrar —los antagonismos irreconciliables que resultan de las revoluciones sociales— vuelven la doctrina menos eficaz, puesto que ésta se pone en duda a causa de estos mismos motivos. Cuando los movimientos revolucionarios dirigidos contra el antiguo orden de cosas resultan victoriosos, al menos temporalmente, existe una marcada tendencia a utilizar el “reconocimiento” como arma política. Por otra parte, Estados Unidos de América puede vislumbrar en el horizonte situaciones en las que pudiera ser útil apoyarse en alguna doctrina de “nueva legitimidad”.

“La experiencia adquirida durante la segunda guerra mundial, y acontecimientos recientes en Centroamérica y el Caribe han acentuado esta situación. Pero demasiados gobiernos latinoamericanos temen que el desenvainar esta arma para que la “esgrima” de la Organización de los Estados Americanos la utilice, puede hacer surgir gran número de posibilidades peligrosas. Quedan todavía recuerdos muy vivos del empleo de la misma por Estados Unidos de América y se teme que estos sentimientos resurjan, si se usa bajo el mando de la Organización de los Estados Americanos. En esa forma, Estados Unidos de América se expone a sospechas al apoyar en una forma demasiado decidida cualquier plan general de “reconocimiento colectivo”.

“La guerra fría y los movimientos revolucionarios sociales se enfrentan así a la doctrina americana de reconocimiento en un mismo plano. En todos los períodos revolucionarios de esa índole es probable que el derecho sea reemplazado por la actividad política, tanto dentro de las sociedades nacionales como en un plano internacional. Por lo tanto, no es de admirar que algo tan frágil como la doctrina americana, tenga que doblegarse ante estas fuerzas, después de haber desempeñado una función tan útil durante otros períodos...” (69).

Hemos transcrito los interesantes párrafos anteriores de la obra de C. Neale Ronning, porque éste, Profesor del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Princeton, Estados Unidos de América, es persona versada en tales cuestiones, y toca materias delicadamente importantes respecto a cuanto decíamos anteriormente, las cuales deben tomarse muy en cuenta, pues evidentemente, cualquier fórmula colectiva que pudiese hallarse para solucionar en el Continente americano el problema del "reconocimiento" de los gobiernos *de facto* debe contar, desde luego, con la simpatía y el apoyo solidario de Estados Unidos de América, ya que se trata de un país poderoso que, al mismo tiempo, forma parte integrante de la comunidad internacional regional, que no debe por tanto quedar excluido y ausente de la aplicación de esa fórmula colectiva. La opinión transcrita bien podría representar en un momento dado la misma de los apreciables sectores cultos de su país, y en tal caso valdría mucho su influencia para la formación de una importante corriente de opinión pública norteamericana en este aspecto.

CAPITULO VI

PERSPECTIVAS DE FORMULAS DE SOLUCION DEL PROBLEMA DEL "RECONOCIMIENTO" INTERNACIONAL DE LOS GOBIERNOS IRREGULARES. — PROYECTOS DE CONVENCIONES.

PERSPECTIVAS DE FORMULAS DE SOLUCION DEL PROBLEMA DEL "RECONOCIMIENTO" INTERNACIONAL DE LOS GOBIERNOS IRREGULARES.

Sostenemos nosotros el criterio de que, como lo hemos apuntado antes, es tiempo oportuno para proceder a plantear fórmulas concretas que tiendan a facilitar y posibilitar soluciones al problema del "reconocimiento" de los gobiernos irregulares surgidos en el Continente americano. Fórmulas que tengan validez, fundamentación, aceptación y funcionalidad jurídica internacional y que al mismo tiempo sean políticamente aceptables y viables. La más idónea de las fórmulas parecemos ser aquélla que tenga por base un mecanismo colectivo, en el cual participen conjuntamente todos o al menos la mayoría de los Estados americanos. Vale decir, una fórmula en que se pongan en acción todos los elementos jurídicos, políticos y convencionales del sistema regional americano. Después, en una segunda etapa de la misma, podría procurar extendérsela a los demás Estados miembros de la comunidad internacional.

Con ésto, entre otras muchas ventajas, se lograría definir la posición del Continente americano entre las dos corrientes que se disputan la opinión doctrinaria sobre la naturaleza del "reconocimiento", dificultando la solución del mismo: el "reconocimiento" como institución jurídica; o el "reconocimiento" como institución política. Es interesante la definición, porque ella comporta, tácitamente, la elección

de la vía técnica de que habría de asistirse para la elaboración del mecanismo de tratamiento y solución del problema del "reconocimiento".

Nosotros optamos, desde luego, por la primera de las dos corrientes doctrinarias o sea la que sostiene que el "reconocimiento" de gobiernos *de facto* es una institución jurídica, aunque admitimos la existencia de elementos netamente políticos aún en su propia concepción, y es por ello, precisamente, por lo que nos inclinamos decididamente por la adopción de un mecanismo colectivo, por parte de todos los Estados americanos o al menos aprobado por la mayoría de ellos, que exprese su acuerdo —formalizado en una Convención multilateral— de actuar de una manera determinada ante los "gobiernos *de facto*" que surjan en el escenario de la vida política internacional de la comunidad regional, inicialmente, para extender posteriormente el sistema a la comunidad mundial.

Lograda la definición, lo demás es accesorio y de más fácil acuerdo entre los Estados, porque paradójicamente, la dificultad está en que los Estados muestren su decidida adhesión a una de ambas concepciones doctrinarias. La explicación de tal paradoja es simple: los gobiernos —que en definitiva son los que actúan internacionalmente a nombre y en representación de los Estados— han sido reacios generalmente, a desprenderse de la pequeña porción de soberanía exterior —independencia— que implica, naturalmente, la suscripción de un Tratado internacional que establezca el mecanismo colectivo que deba emplearse para el "reconocimiento" de los gobiernos *de facto*, por cuanto con ello perderían la oportunidad de "jugar políticamente" con la situación que cada caso en particular supone, y hasta derivar beneficios de la situación. Así vemos nosotros, al menos, la cuestión, y por eso es que también estimamos necesario encontrarle una solución colectiva y aceptable al problema por parte de los Estados de nuestra comunidad regional, porque, indirectamente se estaría contribuyendo eficazmente a la eliminación de la causa misma del problema, o sean las apariciones frecuentes de gobiernos irregulares.

Los partidarios de la corriente doctrinaria que sostiene que el "reconocimiento" es una institución política, invocan el carácter discrecional del mismo. Según ellos, los Estados conceden o nó el "reconocimiento" en virtud del ejercicio discrecional de un derecho, que se ejerce o nó de acuerdo con la conveniencia y oportunidad, en cada caso, que el Estado que "reconoce" determine. Aún admitiendo la existencia de ciertos requisitos que en la práctica internacional se han venido exigiendo a los gobiernos *de facto* como condiciones previas para su "reconocimiento", señala también dicha corriente doctrinaria la libertad de que disfrutaran los Estados, bien sea al interpretar esas normas, o bien sea al aplicarlas a las circunstancias de hecho que concurren en cada caso concreto. Tal interpretación y aplicación —advierten los sostenedores de este criterio— las realizan los Estados de un modo caprichoso y arbitrario, mirando más sus intereses nacionales particulares que la legitimidad de los títulos que pueda tener el nuevo gobierno por "reconocer". Por todo ésto es que, precisamente, los simpatizantes de esta tesis llegan a la conclusión de que el "reconocimiento" de los gobiernos *de facto* se verifica, en último análisis, conforme a valoraciones políticas, lo cual hace de la institución, intrínsecamente, una institución política.

En cambio, los partidarios de la tesis que sustenta el criterio de que el "reconocimiento" es una institución jurídica, analizan el problema desde un ángulo completamente distinto. Negándose a admitir su carácter discrecional, insisten por el contrario en la existencia del deber ineludible que tienen los Estados de "reconocer" a todo gobierno *de facto* que reúna los requisitos que la práctica internacional ha establecido al respecto. 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 en el propio hecho de su interpretación y aplicación con motivo de casos concretos. Lo que sí importa —advierten los sostenedores de esta te-

sis— es que la práctica internacional 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 gobiernos irregulares. De todo ésto se desprende que el “reconocimiento” 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”.

En el fondo, no obstante, ambas concepciones coinciden en aquel aspecto de la institución que resulta más importante: no es enteramente cierta, en rigor, la afirmación que han hecho algunos de los partidarios de la tesis política, cuando niegan la existencia del deber de “reconocer” y cuando, correlativamente, tampoco admiten que en ninguna circunstancia exista para un gobierno irregular, 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 deba 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, o sea la de que el “reconocimiento” de los gobiernos *de facto* se rige por 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* tiene el derecho de ser “reconocido”, (70).

El desenvolvimiento y la proclamación definitiva de esta concepción jurídica del “reconocimiento” de los gobiernos *de facto* no es de difícil comprobación en la doctrina americana.

PROYECTOS DE CONVENCIONES.

En el Proyecto sobre "Reconocimiento de nuevos Estados y nuevos Gobiernos", que preparó una Comisión del Instituto Americano de Derecho Internacional para la reunión que esta Institución debía efectuar en Lima, en el año de 1924, se expresaba lo siguiente: "... Artículo Sexto: 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 aquéllas que hayan sido válidamente contraídas por los gobiernos anteriores. Artículo Séptimo: 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 el año de 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 cómo la tesis del Instituto no prosperó en la reunión de la Comisión de Jurisconsultos de Río de Janeiro, celebrada en el año de 1927; y mucho más significativo, aún, es 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 Octavo de ese Proyecto establecía, en efecto, lo siguiente: "Un gobierno deberá ser "reconocido" siempre que reúna las condiciones siguientes: 1º) 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; 2º) capacidad para cumplir las obligaciones internacionales preexistentes, contraer nuevas y respetar los derechos establecidos por el Derecho Internacional" (71).

En cambio, en el año de 1965, la Comisión Especial para Estudiar las Resoluciones IX y X de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, referentes al "Proyecto de Convención sobre Ejercicio Efectivo de la Democracia Representativa" —por someterse a la Undécima Conferencia Internacional Interamericana—, ha redactado el artículo noveno así: "...En caso de derrocamiento por un acto de fuerza de cualquiera de los gobiernos de las Repúblicas americanas que haya sido libremente elegido y que respete las disposiciones de esta Convención, los gobiernos de los Estados partes en ella se abstendrán de "reconocer" al gobierno que surja de tal acto de fuerza. Como consecuencia y de acuerdo con esta disposición, el Consejo de la Organización de los Estados Americanos no admitirá credenciales de Representantes de gobiernos que surjan de un acto de fuerza..." (72).

Luego de hecho este breve repaso sobre las interpretaciones que, por vía de proyectos de Convenciones, se han dado a las tesis americanas clásicas del "reconocimiento" como institución jurídica o como institución política, y del "reconocimiento" como *deber* o como *facultad*, regresemos, pues, al tema relacionado con la conveniencia de buscarle soluciones colectivas al "reconocimiento" de los gobiernos irregulares.

En el año de 1949, el Comité Jurídico Interamericano de Río de Janeiro elaboró un "Proyecto de Convención sobre Reconocimiento de Gobiernos *de Facto*". Estimamos interesante transcribir su texto, no obstante que no fuese aprobado en ninguna ocasión posterior por los Estados americanos, porque la entidad que lo redactó es la más alta autoridad jurídica internacional de carácter consultivo del sistema interamericano:

"...Artículo 1. — Un gobierno *de facto* tiene derecho a ser "reconocido" cuando reúna las condiciones siguientes:

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

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

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

Artículo 3. — No se ejercerá la abstención del “reconocimiento” como sanción ni represalia.

Artículo 4. — El “reconocimiento” es irrevocable. La ruptura de relaciones diplomáticas sobrevenida después de otorgado no envuelve su revocación.

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

fiere el Artículo anterior, cada una de ellas decidirá, una vez que se haya efectuado aquél, si procede o nó el "reconocimiento" del nuevo Gobierno.

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

Artículo 9. — El procedimiento que hubieren acordado seguir las Repúblicas Americanas al amparo de esta Convención, ni la decisión de cada una de ellas sobre la procedencia del "reconocimiento", envolverán juicio crítico alguno respecto a los asuntos internos del Estado en que se hubiere establecido el gobierno *de facto* . . ." (73).

El mencionado Proyecto de Convención contó con cuatro votos favorables y dos disidentes, estos últimos, los del Delegado de México y del Delegado de Venezuela. A este respecto, conviene tener presente también que el Comité Jurídico Interamericano de Río de Janeiro está integrado por nueve Miembros, en representación de las Repúblicas Americanas que constituyen la comunidad internacional regional.

Por otra parte es interesante resumir y destacar los aspectos más característicos del Proyecto de Convención antes transcrito, para poder analizarlos después y llegar a conclusiones que nos sirvan de fundamento para el objetivo que nos hemos propuesto con el presente estudio, o sea la formulación de propuestas concretas respecto a la materia del mismo. En el Proyecto de Convención se pueden resaltar los planteamientos siguientes: Primero) El "reconocimiento" es un derecho para el gobierno irregular que tenga autoridad efectiva sobre el respectivo territorio nacional y capacidad y voluntad para cumplir con las obligaciones internacionales del Estado —aunque no se determina de qué ma-

nera deberá la población manifestar, en "forma adecuada", su aceptación respecto a la autoridad del nuevo gobierno—; Segundo) El "reconocimiento" no puede otorgarse como compensación de ventajas para el que "reconoce", ni tampoco puede ser objeto de negociaciones o transacciones —simplemente se dá o no se dá—; Tercero) El "reconocimiento" no es susceptible de abstenciones, como consecuencia de represalias ni sanciones; Cuarto) El "reconocimiento" es irrevocable; Quinto) El "reconocimiento" restituye la vigencia de la responsabilidad jurídica del Estado; Sexto) Ante la insurgencia de un gobierno irregular, cualquier Estado de la comunidad regional puede, razonadamente, solicitar de todos los demás que se esclarezca el hecho ocurrido, antes de otorgarse o nó el "reconocimiento" —esclarecimiento que puede o nó hacerse—; Séptimo) El "reconocimiento" es en definitiva unilateral por parte de cada Estado, a partir del momento en que se hubiere hecho —o nó— la solicitud de esclarecimiento de los hechos; Octavo) Las Repúblicas Americanas gozan de libertad, evidentemente, para acordar el procedimiento a seguirse para el esclarecimiento de los hechos relacionados con la nueva situación planteada con la aparición del nuevo gobierno; Noveno) El "reconocimiento" o nó del gobierno irregular, no implica calificación respecto de los asuntos internos del Estado respectivo, por parte de los demás Estados.

De modo pues, que, reduciendo más aún el conjunto de principios fundamentales que enuncia el Proyecto de Convención que analizamos, podemos concretarlos así: a) El "reconocimiento" es una facultad relativa, no absoluta, puesto que el derecho que supone está sometido a condiciones previamente determinadas; b) El "reconocimiento" es puro y simple, esto es, no es susceptible de "negociación"; c) El "reconocimiento" es irrevocable; d) El "reconocimiento" hace renacer la responsabilidad internacional del Estado cuyo gobierno irregular ha sido objeto de aquél; e) El "reconocimiento" se rige por un mecanismo mixto: colectivo al iniciarse el procedimiento, e individual después; f) El "reconocimiento" no está sometido a un sistema ex-

preso de verificación de circunstancias, por parte de los Estados —miembros de la comunidad regional; g) El “reconocimiento” no implica ni significa “intervención” —calificación— en los asuntos internos del Estado.

En esta última síntesis podemos hallar, finalmente, los méritos intrínsecos del Proyecto de Convención para el Reconocimiento de gobiernos *de Facto* elaborado en el año de 1949 por el Comité Jurídico Interamericano de Río de Janeiro. Constituye, ciertamente, un valioso aporte en la evolución de los principios y prácticas americanos respecto a esta delicada materia, así como también un apreciable antecedente histórico que habrá de servir en el futuro, indudablemente, cuando finalmente se percaten los estadistas —haciendo abstracción de transitorios y circunstanciales intereses— de la necesidad que hay de que, para lograrse la erradicación de los Golpes de Estado —la mayor parte de los cuales sólo obedecen a ambiciones personalistas, repetimos—, es imprescindible recurrir a la negociación contractual internacional, que culmine en la celebración de Convenciones multilaterales a través de las cuales logre crearse un sistema colectivo que determine, sustantiva y adjetivamente, el mecanismo jurídico que los Estados deban poner en movimiento para proceder al “reconocimiento” de los gobiernos irregulares.

Por nuestra parte, convencidos como estamos —lo repetimos con reiterada insistencia— de que se impone realizar cuantos esfuerzos fueren menester para conciliar los conceptos contrapuestos, tanto doctrinarios como pragmáticos, tanto jurídicos como políticos, para lograr la celebración de una Convención plurilateral que resuelva en forma colectiva el problema del “reconocimiento” de los gobiernos irregulares, no queremos concluir nuestro presente estudio sin una aportación concreta, pese a las deficiencias que puedan hallársele.

El problema de la aparición de los gobiernos irregulares, tanto en su concepción filosófica como en sus consecuen-

cias prácticas, constituye un agudo factor de perturbación en la vida institucional de los países. Específicamente y por lo que al Continente americano respecta, es una corruptela que generalmente provoca el retraso, cuando nó la paralización de nuestro desarrollo. Sus consecuencias nos detienen, lamentablemente, en los múltiples ensayos que debemos realizar hasta encontrar fórmulas políticas adecuadas para la mejor convivencia de nuestros jóvenes pueblos, ayunos de la necesaria estabilidad democrática que les sirva de base de sustentación para las profundas transformaciones institucionales requeridas por su superación económico-social.

Por ello es que nos atravesamos a esbozar algunas breves ideas concretas sobre la forma como concebimos lo que podríamos denominar el esquema de una "Convención sobre el Reconocimiento Internacional de los Gobiernos irregulares", que eventualmente pudiese servir, junto con similares proyectos, a manera de estímulo para próximos intentos, mejor logrados y definitivamente convertidos en exitosa realidad. No se trata de vana pretensión personalista, pues bien sabemos de nuestras propias limitaciones; ni menos aún, de mero idealismo. Se trata más bien, del medio más idóneo de que disponemos para resumir, en forma objetiva, los aspectos esenciales y concluyentes de nuestro estudio, en cuanto respecta al pensamiento y a la preocupación que nos ha llevado a realizarlo. Aspiramos demostrar así, también, que sí es posible concretar la materia en preceptos positivos y aceptables —tanto jurídica como políticamente—, faltando sólo la efectiva disposición para promover el estudio y solución del problema, que realmente es lo importante.

Sostenemos que sería más fácil comenzar por nuestra comunidad regional, para luego extender los esfuerzos y resultados logrados a la comunidad universal. Las experiencias recogidas en América, luego de aplicarse por algún tiempo los correctivos propiciados por una Convención de tal especie, podrían hallar posteriormente interés y favorable acogida en un área mayor. Y aún en el supuesto negado

de que no ocurriese así, o que para lograrlo fuese necesario tomarse más tiempo, de todas maneras la Convención surtiría beneficiosos efectos en el ámbito más reducido de nuestra comunidad americana, que, por lo demás, es la que más frecuentemente sufre las inconveniencias del problema que se quiere solucionar.

Respecto al "Preámbulo" de la Convención, es necesario admitir que las palabras empleadas tienen una significación menor. Simplemente, deberían recoger el sentimiento y la necesidad de nuestra realidad sociológica continental, por resolver este antiguo y endémico mal. Podríase utilizar quizás, entre otras muchas formulaciones dialécticas posibles, la misma propuesta por el Comité Jurídico Interamericano de Río de Janeiro en el año de 1949, cuando concibió su mencionado "Proyecto de Convención sobre Reconocimiento de Gobiernos *de facto*", aunque añadiéndole, naturalmente, algunas menciones respecto al estado actual del sistema interamericano, para vincular más el "Preámbulo" a nuestra realidad jurídico-política de los tiempos actuales.

El Preámbulo redactado por los proponentes del Proyecto de Convención antes mencionado decía textualmente lo siguiente:

"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 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...*" (74):

Tomando pues, como base el "Preámbulo" transcrito, así como también el espíritu del Proyecto de "Convención", propiamente dicho, y reiteradas las observaciones que anteriormente hemos señalado, respecto a la intención que nos anima al formular lo que pensamos podría ser el esquema de una Convención americana, a discutirse y celebrarse entre todos los países que integran la comunidad internacional regional, concluimos nuestro presente estudio con el siguiente Proyecto:

"CONVENCION SOBRE EL RECONOCIMIENTO INTERNACIONAL DE LOS GOBIERNOS IRREGULARES"

Los Estados Americanos, debidamente representados por sus respectivos Gobiernos,

Considerando:

Que el establecimiento en un Estado americano de un gobierno irregular ha planteado históricamente, con carácter ineludible, el problema de su "reconocimiento" internacional por parte de los demás gobiernos de los Estados americanos;

Que los efectos jurídicos y políticos derivados del "reconocimiento" o en su caso, del "no reconocimiento" de un gobierno irregular, afectan siempre de un modo substancial necesidades e intereses fundamentales, tanto de orden interno como internacional, en los Estados americanos;

Que el sistema jurídico interamericano está estructurado sobre fundamentos jurídicos y políticos de solidaridad regional, e identidad ideológica respecto a la conveniencia de la aplicación de normas que garanticen el ejercicio efectivo de la democracia representativa;

Que los Estados americanos reconocen como principios esenciales para su convivencia y desarrollo, entre otros, los proclamados en la "Carta de la Organización de los Estados Americanos", referentes a la igualdad jurídica de los Estados-Miembros; el respeto a la soberanía e independencia de los mismos; la "no intervención" y la "autodeterminación" y "auto-limitación" de los Estados;

Que los Estados americanos han intentado resolver en diferentes oportunidades y con persistencia creciente durante los últimos años, la materia referente al "reconocimiento" internacional de los gobiernos irregulares, por constituir élla un delicado y grave problema que dificulta el desarrollo integral de todos y cada uno de los pueblos americanos;

Que las normas sustantivas y adjetivas que deban observarse por los Estados americanos al establecerse en uno de ellos un gobierno irregular, para su "reconocimiento" internacional, deben aplicarse colectivamente, para beneficio común de los Estados que forman la comunidad internacional americana;

Han convenido en aprobar y suscribir la siguiente:

"CONVENCION SOBRE EL RECONOCIMIENTO
INTERNACIONAL DE LOS GOBIERNOS
IRREGULARES":

Artículo Primero: Un gobierno irregular surgido en un Estado americano será "reconocido" internacionalmente por los gobiernos de los demás Estados americanos, en forma colectiva, expresa y oportuna, cuando reúna las condiciones siguientes:

a) Autoridad efectiva sobre el territorio nacional, comprobada satisfactoriamente a juicio del Consejo de la "Organización de los Estados Americanos";

b) Capacidad y voluntad libremente manifestada para cumplir las obligaciones internacionales del Estado, tanto con anterioridad como con posterioridad a la aparición del gobierno irregular que solicite su "reconocimiento" internacional;

c) Compromiso formal de aplicar, durante su gestión, las normas que garanticen a la población el ejercicio efectivo de la democracia representativa, y, por consiguiente, la pronta y oportuna convocatoria a elecciones nacionales para la constitución de un gobierno jurídicamente regular, conforme a disposiciones constitucionales adecuadas.

Artículo Segundo: Cuando se establezca un gobierno irregular en un Estado americano, automáticamente se suspenderán temporalmente las relaciones diplomáticas de los demás Estados americanos con el nuevo gobierno, mientras se acuerden estos últimos respecto a la oportunidad de conceder o no su "reconocimiento" internacional a aquél, en forma colectiva.

Artículo Tercero: El Consejo de la "Organización de los Estados Americanos", de oficio o a solicitud de uno cualquiera de los Estados-Miembros de la Institución, tan pronto como se establezca un gobierno irregular en un Estado americano, requerirá de éste, por escrito, las comprobaciones y constancias exigidas por el Artículo Primero de la presente Convención, concediéndole plazo prudencial para ello, que no excederá de noventa días, contados desde la fecha del requerimiento.

Artículo Cuarto: El "Consejo de la Organización de los Estados Americanos", de oficio o a solicitud del gobierno irregular establecido en uno cualquiera de los Estados-Miembros de la Institución, podrá, mientras se cumplen las previsiones del Artículo Tercero de la presente Convención,

designar de su seno una Comisión especial que se traslade al territorio del Estado donde hubiere surgido el gobierno irregular, para realizar todas las investigaciones pertinentes, informando posteriormente al Consejo de los resultados de su gestión.

Artículo Quinto: El "Consejo de la Organización de los Estados Americanos" decidirá por mayoría absoluta de sus Miembros presentes en la oportunidad respectiva, y con vista del informe y demás recaudos sometidos a su consideración por la Comisión especial prevista por el Artículo Cuarto de la presente Convención, acerca de su Recomendación a los gobiernos de los Estados-Miembros de la Institución para "reconocer" o no internacionalmente, y en forma colectiva, al gobierno irregular establecido en un Estado americano.

La Recomendación será de obligatorio acatamiento por parte de los gobiernos de los Estados-Miembros de la "Organización de los Estados Americanos", los cuales procederán de inmediato a acordarse respecto a la forma y oportunidad de realizar, colectivamente, el "reconocimiento" o el "no reconocimiento", según el caso.

Artículo Sexto: Cualquier desacato por parte de uno o más Estados americanos de las previsiones del Artículo Quinto de la presente Convención, podrá ser considerado como acto inamistoso por parte del gobierno irregular respectivo, si la Recomendación del Consejo de la "Organización de los Estados Americanos" hubiese sido favorable a su "reconocimiento", quedando en libertad de proceder el Estado afectado en forma adecuada, pero sin contrariar los Principios y Propósitos de la "Carta de la Organización de los Estados Americanos".

Artículo Séptimo: El "reconocimiento" internacional del gobierno irregular, otorgado de conformidad con las previsiones de la presente Convención, es irrevocable, salvo que aquél incumpla las promesas indicadas en los ordinales b) y c) del Artículo Primero de la misma. La ruptura de

relaciones diplomáticas sobrevenida después de otorgado el "reconocimiento" no envuelve su revocación, salvo que sea por los motivos indicados en el presente Artículo.

Artículo Octavo: El "reconocimiento" internacional del gobierno irregular sólo se concederá colectivamente, conforme a las previsiones de la presente Convención. No se otorgará como medio de obtener ventaja alguna del gobierno irregular, ni podrá subordinarse a la aceptación de exigencias especiales de los Estados que "reconocen", ni ser materia de negociación y transacción. Tampoco se ejercerá la abstención del "reconocimiento" como sanción ni represalia.

Las cuestiones internacionales preexistentes podrán ser presentadas por la vía diplomática ordinaria, después del "reconocimiento".

Artículo Noveno: El "reconocimiento" torna al Estado internacionalmente responsable, no solamente por los actos futuros del gobierno "reconocido", sino también por sus actos anteriores, a partir de la fecha de su insurgencia al Poder.

Artículo Décimo: El procedimiento que hubieren acordado seguir los Estados americanos al amparo de la presente Convención, ni la decisión del Consejo de la "Organización de los Estados Americanos" respecto a la procedencia o nó del "reconocimiento" de un gobierno irregular establecido en un Estado americano, en ningún caso envolverá juicio crítico alguno respecto a los asuntos internos del Estado respectivo.

Tampoco podrá calificarse como "intervención", por parte del Estado en el cual hubiere surgido un gobierno irregular, la aplicación de la presente Convención, tanto por parte del Consejo de la "Organización de los Estados Americanos" como de los Estados-Miembros de la Institución.

Artículo Undécimo: La presente Convención será ratificada por los Estados signatarios, de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales. Las ratificaciones se consignarán para su Depósito, por duplicado, en la Secretaría de la "Unión Panamericana" y en la Secretaría General de "Naciones Unidas", las cuales notificarán de cada depósito a todos los Estados signatarios. Entrará en vigor tan pronto hayan sido depositadas las ratificaciones de por lo menos la mayoría absoluta de los Estados-Miembros de la "Organización de los Estados Americanos".

Los Estados americanos que ratifiquen la presente Convención después de que hubiere entrado en vigor, quedarán obligados a su cumplimiento automáticamente.

Artículo Duodécimo: La presente Convención podrá derogarse, o modificarse parcialmente, mediante el acuerdo favorable de por lo menos la mayoría absoluta de los Estados-Miembros de la "Organización de los Estados Americanos". Para el caso eventual de que desapareciere la Institución, se requerirá el acuerdo favorable de por lo menos la mayoría absoluta de los Estados americanos para la derogación o modificación parcial de la presente Convención.

En fé de lo cual, los Representantes de los Gobiernos de los Estados americanos han suscrito esta Convención en a los días del año de

E P I L O G O

Hay quienes consideran al Derecho como la sistematización de la fuerza. Desde tal posición, podría deducirse entonces la absoluta inexistencia del Derecho Internacional, o, también, que representase la sistematización de los abusos y desmanes de los Estados más fuertes respecto de los débiles. La Historia Universal se encarga, quiera que nó, de revelar numerosos casos que corroboran tan nefasta y peligrosa hipótesis. Son múltiples, efectivamente, los episodios internacionales que parecieran afirmar que sólo cuentan las llamadas "Grandes Potencias", en el cruento drama cotidiano de tantos pueblos del mundo; son abundantes los ejemplos de la crisis del Derecho, sojuzgado por las reacias arremetidas de la agresiva y abusiva política internacional "intervencionista"; son repetidos los casos en que la pureza de las normas y la rigidez de los principios jurídicos hánse visto burlados por hombres —y hasta por pueblos enteros—, impulsados por bastardas apetencias hegemónicas y por inconfesables combinaciones absolutistas. La política mundial es pródiga, realmente, en acontecimientos negativos para la noble causa del Derecho Internacional.

Sin embargo, no sólo sombras hallamos en el frío análisis retrospectivo de la comunidad internacional. También resaltan, rutilantes, las grandes conquistas del pensamiento jurídico, las gloriosas victorias del Derecho Internacional. El hombre ha progresado inmensamente, desde el comienzo de los tiempos, en su tenaz lucha por el bien; y los pueblos, conscientes de su fuerza espiritual indestructible, han encausado por mejores sendas sus mayores esfuerzos. El panorama actual de la sociedad mundial, no obstante los angustiosos trazos de miseria y barbarie que todavía tiñen de expectante color inmensas regiones del Globo, es ciertamente más promisor que antes. El viejo ideal de la Paz

no ha cesado de golpear la mente humana, y la técnica contemporánea, si bien inventa y construye las más mortíferas armas, dejando profunda huella de inquietud, también aplica su asombrosa inventiva en paciente y prodigiosa obra de bien.

El Derecho Internacional se ha enriquecido de nuevos preceptos, a la par que ha derogado y remozado muchos de sus antiguos dogmas. Es el resultado de múltiples factores —políticos sociales, históricos, económicos, geográficos— que, incidiendo constantemente sobre las naciones, han penetrado hondamente en la mente y en la sensibilidad de quienes han tomado a su cargo la orientación filosófica del pensamiento jurídico contemporáneo. Resultado de todo ello ha sido el que, instituciones jurídicas que anteriormente parecían impermeables ante la acción de influencias extrañas a sí mismas, paulatinamente, imperceptiblemente al comienzo pero ostensiblemente después, han sufrido un proceso de transformación que más tarde ha cristalizado en auténtica reforma conceptual, revolucionaria en algunos casos. Muchos de los preceptos de Francisco de Vitoria y Hugo Grocio, precursor el primero y sistematizador el segundo, del Derecho Internacional, han ido convirtiéndose, con el transcurso de los siglos, de simples abstracciones ideales en reales vivencias. Los progresos en esta importante manifestación del racionalismo científico son infinitos, —imponderables, podríase decir— y en ocasiones ni cuenta siquiera de éllo nos damos, tan presurosos y superficialmente hemos de vivir, por causa misma de las circunstancias que nos rodean.

Desde el punto de vista fenomenológico, preséntase entonces más bien el Derecho Internacional en nuestros tiempos casi como antinómico de la fuerza. La antigüedad y regularidad de las reacciones defensivas y ofensivas de los grupos humanos acabaron por engendrar preceptos, costumbres y normas que luego han parecido dimanados puramente de la razón humana. Ha ocurrido igual con el derecho que rige las relaciones de los individuos entre sí, como

con el que rige las relaciones de los pueblos entre sí; y el resultado ha sido el de que actualmente somos sujetos de vinculaciones jurídicas mucho más precisas de lo que lo fueron en épocas pretéritas. Hoy el hombre, y por consiguiente también el Estado es menos libre, menos independiente, no obstante que se legisla más para ambos y, paradójicamente, mucho más que antes por su libertad.

Consecuencia, y muy importante, de esa transformación ideológica experimentada por el hombre, es que la estructura de la sociedad mundial también ha evolucionado. Al siglo XX ha podido denominársele por éllo, con sobrada razón, como el siglo del colectivismo internacional. A partir de la post-guerra del año de 1919 comenzaron a aparecer los grandes organismos internacionales, y con ellos, también, los primeros síntomas del gran fenómeno sociológico de nuestra era, vale decir, el del colectivismo internacional. Los más importantes asuntos de Estado son tratados, generalmente, en forma plural, siempre que se refieran aquéllos, aunque sea indirectamente, a cuestiones relacionadas con el orden internacional; y los estadistas, desde luego, miran hoy más frecuentemente que ayer, antes más allá de las fronteras de sus países que dentro de ellas, cuando se enfrentan a cierto tipo de problemas. Proceden así porque tienen buena intuición, si nó conciencia, de que no dependen exclusivamente de las reacciones de sus propios súbditos sino también, y en cierta forma, de la opinión de los extraños a los confines territoriales de su propio Estado.

Por lo que respecta exclusivamente al Continente americano, el fenómeno que comentamos es más acentuado aún. Ya hemos insistido anteriormente en éllo y no volveremos a hacerlo ahora, pero es evidente que así es. El sistema interamericano demuestra nuestra afirmación. Las fórmulas políticas, tanto como las jurídicas que caracterizan nuestras relaciones internacionales, expresan cuánta vocación tienen nuestros pueblos por las soluciones colectivas para nuestros problemas.

Desde la época en que se reunió la Primera Conferencia Internacional Americana, en Washington, en el año de 1889, hasta nuestros días, ha transcurrido un período de setenta y nueve años. Un lapso de tiempo relativamente breve para la historia de nuestros países, aunque bastante salpicado de dolorosas frustraciones, cuya causa no debemos buscarla exclusivamente en los ancestros telúricos, sino también en conocidos factores negativos de muchos de nuestros gobiernos —tanto del norte como del sur—; un largo período, con experiencias negativas que podrían inclusive llevarnos al mayor pesimismo, pero, al mismo tiempo; un largo período con ensayos altamente positivos, que debe movernos al optimismo más justificado, aunque también a la mayor prudencia, para evitar la repetición de nuevos hechos lamentables, semejantes a los que tanto hemos sufrido.

Estamos convencidos, pues, de que el nuestro es un Continente con características muy definidas y favorables en lo atinente a las fórmulas colectivas de solución de nuestros problemas internacionales. Estamos convencidos, igualmente, de que la actual evolución y desarrollo del sistema interamericano reclama y posibilita, técnicamente, la vigencia de una Convención multilateral para reglamentar la mecánica del “reconocimiento” internacional de los gobiernos irregulares. Así como la Conferencia de Quitandinha realizó las aspiraciones concertadas en el “Acta de Chapultepec”, así mismo la Conferencia de Bogotá plasmó en realidades otro de los ideales de aquélla, o sea la reorganización, consolidación y fortalecimiento del sistema interamericano. Mas, para estructurar definitivamente y fortalecer las instituciones jurídicas continentales, sancionadas en tan decisivos eventos regionales, es altamente imperioso que nos decidamos a dar ese nuevo gran paso adelante, cual sería la celebración de un acuerdo internacional entre los Estados americanos para institucionalizar, contractualmente, la forma colectiva de “reconocer” a los gobiernos irregulares.