

RECONOCIMIENTO DE GOBIERNOS EN AMERICA

EVOLUCION Y ESTADO ACTUAL

Por el Dr. CESAR SEPULVEDA

Miembro y Consejero del I.H.L.A.D.I.
Antiguo Profesor de la Facultad de Derecho de México.

PREÁMBULO

DE todas las instituciones del Derecho de Gentes la que muestra quizá el más parvo desarrollo, si no es que regresión, es la del reconocimiento de Gobiernos, que no acaba de asentarse legalmente y que resulta en todo tiempo muy sensible a los cambios de estabilidad política en el Hemisferio americano. Todavía ella se ve afectada por la menor cosa que roce de alguna manera el llamado "interés nacional" de los Estados Unidos, personificado en la doctrina de Monroe.

Cuando podría creerse que el reconocimiento habría ya alcanzado razonable progreso, y que la institución parecía haber adquirido un marco jurídico al amparo de los vaivenes políticos, la reciente pugna ideológica, resultado de la "guerra fría", vuelve a convertir al reconocimiento en un proceso penoso, sujeto a inquisición, a estrujamiento, perdiéndose mucho de lo ganado.

Parte de la culpa de esta situación corresponde a ignorancia del verdadero papel de esta figura, a los titubeos de los Gobiernos hispanoamericanos —que no parecen haber percibido el daño que causan en este campo con sus inconstancias— y a las variantes de actitud de la Casa Blanca, que no acaba de tomar una posición definitiva en el problema.

El presente ensayo tiende a mostrar cómo habiéndose llegado a un estadio racional en la materia, los intereses políticos oportunistas pervirtieron todo avance e hicieron retroceder el concepto hasta sus etapas menos satisfactorias.

GÉNESIS DE LA RESOLUCIÓN XXXV DE BOGOTÁ

Esta importante declaración, expedida por la Novena Conferencia de Estados Americanos en 1948¹ representa a la vez un progreso en el camino de la institución hacia reglas legales, y una declaración de principios que significa un compromiso aceptable entre la posición hegemónica de los Estados Unidos en el hemisferio y las aspiraciones de los pueblos hispanoamericanos.

Dos tendencias se encontraron dramáticamente en Bogotá: la doctrina Estrada, con sus múltiples interpretaciones, y la novel tesis del reconocimiento colectivo, con el indudable triunfo de los principios que la primera de ellas contiene. Este desenlace amerita un relato previo.

En ocasión a la guerra de 1939 las naciones americanas temían una intentona nazifascista en el continente, que extendería la contienda a esta parte del mundo. En 1942, durante la Tercera Conferencia de Consulta² fue creado el Comité de Emergencia para la Defensa Política del Hemisferio, que funcionara en Montevideo³. Este singular cuerpo impartió algunas directivas, entre las que se encuentra la célebre Resolución XXII⁴. Ello dio lugar a un peculiar método de consulta-concierto en el reconocimiento, al efectuarse por esos tiempos cambios súbitos de Gobierno en Centro y Sudamérica⁵. Empero, el sistema no llegó a convencer, tanto porque resultaba un tanto intervencionista como por la circunstancia de que en la adquisición de datos sobre la manera de cómo el régimen había llegado al poder y en su posterior divulgación un solo país llevaba todas las ventajas, debido a sus recursos. Además, la inquietud béli-

¹ La Resolución XXXV expresa:

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

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

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

⁴ Sobre el procedimiento de consulta, véase LLOYD M. MICHAM: *Collective Security in America*, pp. 121-151, 398-423.

⁵ Sobre este Comité véase CARL B. SPAETH: *The Emergency Advisory Committee for Political Defense*, en «*American Journal of International Law*», 38, 1944, p. 218, y EDUARDO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA: *Reconocimiento de Gobiernos*, Montevideo, 1947.

⁶ La Resolución XXII prescribe:

«A los Gobiernos americanos que han declarado la guerra a las potencias del Eje, o que han roto relaciones con ellas, que mientras dure el actual conflicto mundial no procedan al reconocimiento de un nuevo Gobierno constituido por la fuerza, antes de consultarse entre sí si ese Gobierno cumple con los compromisos interamericanos para la defensa del Continente, ni antes de realizar un intercambio de informaciones acerca de las circunstancias que han determinado la implantación de dicho Gobierno» (Dic. 24 de 1943).

⁷ CÉSAR SEPÚLVEDA: *La Teoría y la Práctica del Reconocimiento de Gobiernos*, México, 1954, pp. 66-71.

ca ya había desaparecido. Por ello el reconocimiento consultado fue abandonado paulatinamente.

Sin embargo, no faltaron quienes de buena fe pensaron que el proceso de la consulta en el reconocimiento podría representar una buena solución para América, y ello explica que se sometieran a la Novena Conferencia en Bogotá iniciativas de Brasil, de Uruguay y de Perú⁶, que contenían la propensión hacia el reconocimiento colectivizado.

La doctrina Estrada, por su parte, tiene una historia peculiar e interesante, de muchas facetas. Fue enunciada inicialmente el 27 de septiembre de 1930 por el Secretario de Relaciones Exteriores de México, Genaro Estrada, en ocasión a cambios irregulares de Gobiernos en el Caribe y en América del Sur. Aunque el texto de este pronunciamiento no contiene en sí una postulación definida sobre una determinada manera de reconocer⁷, aparentemente poseía una dinámica intrínseca, un

⁶ Véase Diario de la Novena Conferencia Internacional Americana. Bogotá, 1949, páginas 228, 336, 337. Ellas expresan:

Brasil: «Siempre que se establezca un Gobierno *de facto* en un Estado americano, el Consejo Directivo de la Unión Panamericana, después de oír a los diversos Gobiernos, determinará si las circunstancias justifican o no el establecimiento de relaciones diplomáticas con dicho Gobierno. La opinión del Consejo en ese caso será meramente informativa.»

Perú: «En cada caso en que se produzca un Gobierno *de facto* los otros Gobiernos americanos realizarán intercambio de opiniones sobre la necesidad de proceder o no al reconocimiento y la circunstancia en que ésta debe producirse, sin que tal intercambio de informaciones circunstanciales implique necesariamente una determinada política respecto del régimen instaurado.»

Uruguay: «El reconocimiento es una función de control que ejerce la comunidad internacional para comprobar la concordancia entre la eficacia de la fuerza social y las exigencias de la solidaridad internacional, impuestas por el *hecho social internacional*, es decir, por la existencia de la comunidad internacional.»

⁷ La postulación de Estrada expresa:

«Con motivo de los cambios de régimen ocurridos en algunos países de la América del Sur, el Gobierno de México ha tenido necesidad, una vez más, de decidir la aplicación, por su parte, de la teoría llamada de «reconocimientos» de Gobiernos.

»Es un hecho muy conocido el de que México ha sufrido como pocos países, hace algunos años, las consecuencias de esa doctrina, que deja al arbitrio de Gobiernos extranjeros el pronunciarse sobre la legitimidad o ilegitimidad de otro régimen, produciéndose con ese motivo situaciones en que la capacidad legal o el ascenso nacional de Gobiernos o autoridades, parece supeditarse a la opinión de los extraños.

»La doctrina de los llamados «reconocimientos» ha sido aplicada, a partir de la Gran Guerra, particularmente a naciones de este Continente, sin que en muy conocidos casos de cambios de régimen en países de Europa, los Gobiernos de las naciones hayas reconocido expresamente, por lo cual el sistema ha venido transformándose en una especialidad para las Repúblicas latinoamericanas.

»Después de un estudio muy atento sobre la materia, el Gobierno de México ha transmitido instrucciones a sus ministros o encargados de negocios en los países afectados por las recientes crisis políticas, haciéndoles conocer que México no se pronuncia en el sentido de otorgar reconocimientos, porque considera que ésta es una práctica denigrante que, sobre herir la soberanía de otras naciones, coloca a ésta en el caso de que sus asuntos interiores puedan ser calificados en cualquier sentido, por otros Gobiernos, quienes, de hecho asumen 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 crea procedente, a sus agentes diplomáticos y a continuar aceptando, cuando también lo considere procedente, a los similares agentes

oculto carisma, pues fue aclamado por dondequiera, y recibido como tesis apta y buena⁹. No parece, empero, haber acuerdo entre sus panegiristas en cuanto al significado auténtico de la doctrina⁹. Unas veces fue considerada como equivalente al reconocimiento tácito o implícito; por otra parte se estimó que propiciaba la continuidad de relaciones pese al cambio brusco; de otro lado se le vio simplemente como un sustituto del acto de reconocimiento. La verdad es que la doctrina Estrada venía a ser sólo una indicación del resentimiento general hacia la política norteamericana del reconocimiento y no una prescripción sobre determinada práctica a seguir en los casos de cambio repentino de régimen¹⁰.

Comoquiera que sea, el sedimento que fue quedando después de ser aplicada por los Gobiernos hispanoamericanos y tras de haber sido objeto de copioso análisis doctrinario, fue el de una crítica al empleo del reconocimiento como arma política, por una parte, y manifestación del deseo de no interferir en los asuntos internos de un país.

Después de más de tres lustros de utilizarla, el Gobierno mexicano por su parte buscó imprimir a la doctrina un contenido expresivo y coherente, darle una reinterpretación que resumiera el sentido de lo que el Secretario Estrada había significado con sus frases, y que se desprendía inmediatamente de su tesis.

La inminente Conferencia de Bogotá resultaba muy oportuna para ello, por lo que la delegación de México sometió un proyecto de resolución que establecía:

1.º *Queda definitivamente proscrita la práctica del reconocimiento expreso de Gobiernos en las relaciones interamericanas.*

2.º *La continuidad de las relaciones políticas oficiales entre los Gobiernos americanos es independiente de la política interna de cada uno de ellos.*

3.º *En ningún caso será lícito ejercer el derecho de mantener, suspender o reanudar relaciones diplomáticas con otro Estado o con otro Gobierno con el fin de obtener ventajas de cualquier carácter; quedando, por consecuencia, proscrito el*

diplomáticos que las naciones respectivas tengan acreditados en México, sin calificar, ni precipitadamente ni a posteriori, al derecho que tengan las naciones extranjeras para aceptar, mantener o substituir a sus Gobiernos o autoridades. Naturalmente, en cuanto a las fórmulas habituales para acreditar y recibir agentes y canjear cartas autógrafas de Jefes de Estado y Cancillerías, continuará usando las mismas que hasta ahora, aceptadas por el Derecho internacional y el Derecho diplomático.» 41.

⁹ *La Opinión Universal sobre la Doctrina Estrada*, México, 1931.

¹⁰ Véase SEPÚLVEDA; *op. cit.*, pp. 61-62.

¹¹ Para una discusión general, véase SEPÚLVEDA: *op. cit.*, pp. 59-62. COSÍO VILLEGAS: *La Vida Azarosa de la Doctrina Estrada en «Ensayos y Notas»*, México, 1966, que formula una crítica despiadada.

uso de dicho derecho como instrumento de política nacional de los Estados" ¹¹.

De una manera inopinada el Gobierno de los Estados Unidos presentó también una iniciativa a la Conferencia. Resultaba extraña esta actitud, pues este país había mantenido en todo tiempo una rígida postura oficial, eminentemente pragmática ¹². El texto de la propuesta norteamericana rezaba:

"Es deseable la continuidad de las relaciones diplomáticas entre los Estados americanos, y que

El establecimiento o mantenimiento de relaciones diplomáticas no implica aprobación de la política interna de ese Gobierno" ¹³.

Prácticamente, esto monta a una especial versión de la doctrina Estrada, y no dejó de sorprender este cambio de frente tan repentino.

La discusión en Bogotá fue bastante encendida, pero al fin prevaleció la tesis mexicana —tanto en su interpretación propia de la tesis de Estrada cuanto en la glosa norteamericana— y así resultó la Resolución XXXV:

1. La Resolución XXXV expresa:

"1.º Es deseable la continuidad de las relaciones diplomáticas entre los Estados americanos.

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

3.º El establecimiento o mantenimiento de relaciones diplomáticas con un Gobierno no significa juicio acerca de la política interna de ese Gobierno" ¹⁴.

Empero, tanto para obsequiar a los partidarios del reconocimiento colectivizado como para continuar una tradición, la Conferencia turnó al Comité Jurídico Interamericano la cuestión de estudiar la posibilidad de elaborar un estatuto sobre la materia, lo que aparentemente debilitaba el pronunciamiento de la Resolución XXXV ¹⁵.

¹¹ Diario de la Conferencia de Bogotá, 1948, p. 197.

¹² NEWMANN: *op. cit.*, pp. 1-12.

¹³ Diario de la Conferencia de Bogotá, p. 336.

¹⁴ *Ibid.*, p. 771.

¹⁵ *Ibid.*, p. 771. Debe tenerse presente que ya desde 1927 la Comisión Internacional de Juristas Americanos, en sus afanes por codificar algunas instituciones del Derecho internacional regional, había producido un dictamen que expresaba:

«Un Gobierno deberá ser reconocido siempre que reúna las condiciones siguientes:

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

2.º Capacidad para cumplir las obligaciones internacionales, preexistentes, contraer nuevas y respetar los derechos establecidos por el Derecho internacional.

ACCIÓN EN EL COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO

Este cuerpo¹⁶ determinó que el asunto debería resolverse a través de un tratado general, y produjo en octubre de 1949 un proyecto de convención que expresaba en su parte más importante:

“Artículo 10.—Un Gobierno de facto tiene derecho a ser reconocido cuando llene las siguientes condiciones:

a) Autoridad efectiva sobre el territorio nacional, basada en el consenso popular manifestado de manera adecuada.

b) Capacidad y voluntad para cumplir las obligaciones internacionales del Estado”¹⁷.

Puede notarse que esto coincide en parte con el sistema norteamericano de reconocer Gobiernos *de facto*, practicado desde el último tercio del siglo pasado con más o menos consistencia¹⁸ y, aunque parece un retroceso respecto de la Resolución XXXV, la verdad es que debe admitirse que la complementa apropiadamente. En efecto, aun cuando la calificación de si la “autoridad” del nuevo régimen es o no efectiva, puede constituir una manera de intervenir, contraria al principio total que arma al sistema interamericano, por lo menos establece un haz de normas jurídicas, es decir, encuadra dentro de un marco legal una institución habitualmente caprichosa y politizada. En otras palabras, por medio de esta fórmula se establece el *derecho* al reconocimiento, que puede ser invocado por un régimen que considere estar dentro de los supuestos que se establecen y que entraña una obligación correlativa para los otros Estados americanos cuando estén presentes las circunstancias fijadas.

Por otra parte, este proyecto del Comité no contraría en forma alguna la Resolución XXXV, sino que debe entenderse ligado con ella de manera de constituir un todo armónico. De esa forma, se condena al reconocimiento negado o concedido para obtener ventajas; se postula que no debiera haber inte-

¹⁶ El Comité Jurídico Interamericano es un cuerpo que fue creado en la Tercera Conferencia de Consulta, en Río de Janeiro, en 1942, como legatario del Comité Interamericano de Neutralidad (fundado en 1933, en Panamá, 1.ª Conf. de Consulta) para «desarrollar y coordinar la tarea de codificar el Derecho internacional». Un pormenor de su origen y actividades se contiene en un artículo que aparece en «Boletín de la Unión Panamericana», mayo, 1943, pp. 268-274. En Bogotá se le confirió las funciones de comisión permanente del Consejo Interamericano de Jurisconsultos (Carta de la O. E. A., Arts. 57 a), 67, 68 y 69, 1948) y en Buenos Aires, en febrero de 1967, al reformarse la Carta, pasó a ser el órgano jurídico de la Organización (artículo 105, Protocolo de Buenos Aires), desapareciendo misteriosamente el Consejo de Jurisconsultos.

¹⁷ Comité Jurídico Interamericano, Recomendaciones e Informes, Documentos Oficiales, 1949-1953 (1955), p. 123.

¹⁸ NEWMANN: *op. cit.*, pp. 7-12. RONNING C. NEALE: *Law and Politics in Inter-American Diplomacy*, 1963, Capítulo I, MARGARET WHITEMAN: *Digest of International Law*, Vol. II, pp. 242-321.

rrupción en las relaciones diplomáticas por causa de un cambio súbito de régimen; y se concede el reconocimiento al llenarse las exigencias requeridas. Un método institucionalizado que, aunque no llena del todo las aspiraciones necesarias, representa, empero, un avance respecto a la anarquía anterior, y comunica bastante estabilidad al procedimiento de reconocer, usualmente absurdo y arbitrario. Es un mínimo razonable del cual partir.

ACCIÓN EN EL CONSEJO INTERAMERICANO DE JURISCONSULTOS, 1950-53.

El Consejo Interamericano de Jurisconsultos, en su Primera Reunión en Río de Janeiro, en 1950, examinó el dictamen del Comité Jurídico, con la intención de llegar a proponer un proyecto de tratado interamericano sobre la materia. Pero existían notorias diferencias de procedimiento en ambos organismos. El Comité es una institución homogénea y concentrada (9 miembros), más bien técnica y dotada de cierta continuidad. El Consejo es un agregado desarticulado, en donde están representados todos los países americanos, saturado, por lo mismo, de política, y donde resultaba difícil encontrar consenso. No fue extraño, por lo mismo, que hubiese tantas divergencias sobre puntos de doctrina al discutirse la propuesta del Comité Jurídico.¹⁹ Aunque en realidad no tenían relevancia, se debatieron temas tales sobre si el reconocimiento es derecho o es deber, si es constitutivo o declarativo, si lo procedente era elaborar una reglamentación, una declaración o un proyecto de tratado; si la aquiescencia popular al régimen *de facto* requería comprobación por plebiscito o por elecciones, y muchos otros puntos teóricos.

Sólo una pequeña parte de la proposición del Comité quedó aprobado en esa Primera Reunión del Consejo, y ella es:

Para el reconocimiento de un Gobierno de facto se considera necesario...

- 1.º *autoridad efectiva sobre el territorio nacional;*
- 2.º *que esté en capacidad y disposición de cumplir las obligaciones internacionales, inclusive la de respetar los derechos fundamentales de la persona humana;*
- 3.º *que dicho Gobierno no provenga de la transgresión de un principio o norma del Derecho internacional cometida por otro Estado.*

El reconocimiento en ningún caso podrá emplearse como medio para obtener del Gobierno de facto ventajas injustificadas según el Derecho internacional".

¹⁹ Véase PORFIRIO HERRERA BÁEZ: *El Consejo Interamericano de Jurisconsultos*, 2 vols. Sto. Domingo, 1954.

La Segunda Reunión en Buenos Aires, en 1953, continuó el debate sobre el punto, sin arribarse a ningún proyecto de pacto. Empero adoptó una resolución que expresaba en su parte operativa:

*"reafirmar su adhesión a los principios proclamados en la Resolución XXXV de la Novena Conferencia sobre el ejercicio del derecho de legación..."*²⁰.

De esta manera, el Consejo se pronunciaba por el reconocimiento automático, por la continuidad en el mantenimiento de relaciones diplomáticas, sin alteraciones por causa de la presencia de un régimen *de facto*.

EVALUACIÓN DEL SISTEMA RESULTANTE

La posición del Consejo Interamericano de Jurisconsultos vino a terminar de configurar un rudimentario sistema de reconocimiento, dotado de alguna calidad jurídica. Dentro de lo que pudiera llamarse el proceso de codificación y desarrollo del Derecho internacional americano, el CIJ representó hasta 1967 el papel de un órgano encargado de reformular el Derecho interamericano existente²¹. Debe aceptarse que el trabajo de cuerpos como éste no siempre desemboca en una codificación, o en una regla clara, precisa, definitiva, por la naturaleza peculiar del Derecho de gentes. En ocasiones su función resulta en una postulación de la regla, una enunciación de lo que es la norma más aceptada, dado que la tarea de "codificar" el Derecho internacional es una obra gigantesca²². Pero muchas veces no se puede ir más allá y la formulación o exposición del precepto es por sí sola evidencia de que existe consenso alrededor del principio que contiene, sobre todo, en ausencia de práctica en contrario, o de una reiterada y manifiesta oposición.

Del trabajo del CIJ resultó, pues, contorneada una institución con trazos jurídicos: no es lícito denegar el reconocimiento sin expresar causa fundada, y no es propio concederlo para obtener alguna ventaja, y, además, debe procurarse que no se dé un rompimiento de relaciones cuando surge un nuevo régimen de sucesión irregular. Consecuentemente, surgió la regla de que el reconocimiento debe concederse como conducta habitual, y sólo excepcionalmente puede retenerse o denegarse.

²⁰ Acta Final de la Segunda Reunión del Consejo de Jurisconsultos, Documento CIJ-17, p. 10 (1953).

²¹ El C.I.J. venía a ser en lo regional una embrionaria Comisión de Derecho internacional, con la que guarda cierto paralelismo.

²² Sobre el problema de la codificación del Derecho de Gentes, consúltese R. Y. JENNINGS: *The Progressive Development of International Law and its Codification*, en «B.Y.I.L.» N.º 24, 1947, p. 301; H. LAUTERPACHT: *Codification and Development of International Law* en «A.J.I.L.» N.º 49, 1955, p. 16; JULIUS STONE: *On the Vocation of the International Law Commission*, en «Columbia Law Review», N.º 57, 1957, p. 16

Por otra parte, este sistema es el que va más de acuerdo con la naturaleza de las cosas en América, y resulta a la vez el comportamiento más racional y de mayor contenido ético.

Primeramente, es el único sistema capaz de evitar fricciones y resentimientos perdurables. Es, a la vez, la sola actitud compatible con la solidaridad regional y con la norma de la no intervención. En segundo término, el reconocimiento automático conduce más pronto a la normalidad en el área, ya que el no-reconocimiento deja en suspenso los tratados anteriores. Se minimiza el drama y la incertidumbre que resulta de negar o diferir el reconocimiento, y que puede llevar a la terminación de los tratados preexistentes. Pero, sobre todo, el automatismo de relaciones suprime la posibilidad de que la institución pueda ser empleada con fines políticos aviesos.

La idea, mantenida por varios estadistas, de que reteniendo o denegando el reconocimiento pueden lograrse cambios beneficiosos en la estructura de un régimen *de facto*, no encuentra ya sustento en la práctica actual. No hay ejemplos de que pueda lograrse derribar un Gobierno con no reconocerlo; por el contrario, varios de ellos han encontrado un respaldo popular del que estaban faltos frente a la coalición extranjera. La tarea de establecer y promover la democracia desde fuera, como lo pretendió W. Wilson, ha probado ser empresa vana e insatisfactoria.

Pero, además, la falta de relaciones con el nuevo régimen puede dañar a la población que se intenta precisamente proteger, pues ella se ve desprovista de los beneficios del asilo y de la presencia estabilizadora de diplomáticos extranjeros que pueden formar una sana opinión pública.

LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y EL RECONOCIMIENTO

Resulta un tanto extraño que a pesar de estos indudables beneficios y del avance logrado con la combinación del dictamen del CIJ y de la Resolución XXXV se pretendiera volver a la peligrosa anarquía que representa el reconocimiento regateado, introduciendo de nuevo el incierto elemento político.

Pretextos no han faltado para ello: o la pretensión de imponer o recobrar la democracia representativa, o bien la aspiración de tutelar los derechos humanos desde el exterior.

Un Comité Especial, creado en la Quinta Reunión de Consulta en 1959, elaboró un legitimista proyecto de convención sobre el ejercicio de la democracia representativa, que entre otros desaciertos establecía que si un Gobierno democrático era derrocado por la fuerza, el nuevo régimen no sería reconocido por los otros Gobiernos americanos y se le negaría el derecho de representación en el Consejo de la O. E. A., independiente-

mente de una investigación por un comité o de una conferencia de consulta²⁸. Esto representa la vuelta a la legitimidad dinástica y huele un poco a Santa Alianza. ¿Quién calificaría si el Gobierno era o no democrático, y bajo cuáles normas? Es esto también una muestra de los excesos que han desnaturalizado últimamente al reconocimiento.

Otro movimiento paralelo se ha desarrollado alrededor de los derechos humanos, que no es sino uno de los aspectos de la democracia representativa. Es curioso observar que esto recuerda una cacería de brujas: los países que resultan más celosos partidarios de que existan tratados y tribunales para garantizar las libertades del hombre son los que en su interior reprimen esas mismas libertades. Paradójicamente, se unen para proteger los derechos humanos que ellos mismos violan.

Cuando se mezclaron estas cuestiones de la democracia representativa y los derechos humanos con las materias latentes de la lucha ideológica internacional, ello fue a producir una resolución un tanto absurda de la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria en Río de Janeiro, a principios de 1965. Se trata de una propuesta de acción en caso del surgimiento de un Gobierno irregular, que recibió el nombre de "Procedimiento Informal Sobre Reconocimiento de Gobiernos de facto", y que indudablemente significa un marcado retroceso de la institución. Ella expresa:

"1. Recomendar a los Estados miembros que, inmediatamente después del derrocamiento de un Gobierno y su sustitución por un Gobierno de facto, inicien un intercambio de opiniones sobre la situación, debiéndose tener muy en cuenta el hecho de si el derrocamiento del Gobierno se realizó o no con la complicidad y ayuda de algún o algunos Gobiernos extranjeros, o de sus respectivos funcionarios o agentes.

"2. Recomendar a los Gobiernos de los Estados miembros que consideren las siguientes circunstancias:

a) Si el Gobierno de facto está dispuesto a tomar las medidas necesarias para la celebración de elecciones dentro de un período razonable, dando a su pueblo la oportunidad de participar libremente en el correspondiente proceso electoral;

b) Si el Gobierno de facto se compromete a cumplir las obligaciones internacionales anteriormente adquiridas por su país y a respetar los derechos humanos comprendidos en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, así como los compromisos adquiridos por los signatarios de la Declaración a los Pueblos de América y los principios generales de la Carta de Punta del Este.

²⁸ Informe del Comité Especial para Estudiar Resoluciones IX y X de la 5.ª Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Washington, 1959.

"3. *Recomendar que, una vez realizado el intercambio de opiniones, cada Gobierno decida si mantiene sus relaciones diplomáticas con el Gobierno de facto*".

La primera parte de esta recomendación no constituye sino una expresión del "monroísmo ideológico". Aquí "extranjero" debe entenderse más bien como "extracontinental", pues aunque teóricamente un Gobierno americano podría participar en la subversión de otro país, ello lo haría por cuenta de una potencia de otro continente. El intercambio de opiniones no tiene mucho sentido, ya que la fuente de información será el país más importante y los datos no serían siempre imparciales ni confiables.

La segunda parte representa otra vez la legitimidad dinástica tipo Congreso de Viena. Constituye por encima de todo una exigencia irritable, de poca eficacia además, pues ¿qué flamante dirigente no manifestaría su pronta disposición para realizar elecciones y a respetar toda clase de derechos humanos con tal de obtener el anhelado reconocimiento? El comprometerse a reconocer los principios de la Carta de Punta del Este (ALPRO) no tiene significación alguna, pues aparte de ser bellamente declarativos, ellos han mostrado ser inoperantes y se encuentran un poco en descrédito, por el evidente fracaso de ese plan de acción y de ayuda.

La última porción constituye una admonición a los Estados, que está fuera de lugar. El instrumento todo no es sino un mecanismo abominable para obtener ciertas condiciones del nuevo régimen, convenientes a quien concede el reconocimiento, y resulta altamente intervencionista y dictatorial.

INFLUENCIA DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES EN EL RECONOCIMIENTO

Una nota de circunspección que contrarresta los arrebatos políticos del reconocimiento está constituida por la actitud de las organizaciones internacionales cuando ocurren cambios de Gobierno en el seno de los países miembros. Para estas instituciones el problema se reduce no a una evaluación de la capacidad del nuevo régimen *de facto*, sino a una mera cuestión de credenciales, de representación. Y ello marca una tendencia que habrá de irse imponiendo, por lo práctico y racional. Aunque un Gobierno esté reconocido por unos países y por otros no, su presencia en las organizaciones se debe a la circunstancia de que el Estado necesita tener representantes, y la institución se vería entorpecida en sus tareas si en los acuerdos que se tomen no figura el Estado miembro.

En las reformas que se han hecho a la Carta de la Organización de Estados Americanos, en Buenos Aires, en febrero de

1967, aparece el artículo 138, que sigue la tendencia niveladora de las organizaciones. Dice así:

*"La asistencia a las reuniones de los órganos permanentes de la Organización de Estados Americanos o a las Conferencias y reuniones previstas en la Carta, o celebradas bajo los auspicios de la Organización, se verificará de acuerdo con el carácter multilateral de los órganos, conferencias y reuniones precitadas y no depende de las relaciones bilaterales entre el Gobierno de cualquier Estado miembro y el Gobierno del país sede"*²⁴.

Indudablemente, esta disposición contrabalancea la Resolución de Río de Janeiro, citada antes, e introduce una actitud muy sensata. Aunque no exista el reconocimiento de un régimen, éste podrá hacerse representar ante las organizaciones y organismos, lo cual suprime el regateo político, por lo menos en el campo de la asociación regional. Y de esta manera también se mengua un tanto el poderío político del miembro más fuerte de la organización regional.

Ello significa, asimismo, que al fin y al cabo no se ha perdido la idea de minimizar la importancia del reconocimiento, ni la de imprimirle carácter jurídico. En los vaivenes que ha sufrido esta institución y que la han hecho caer tan bajo, esto representa un cierto adelanto, algo estimulante. No se explica uno cómo a pesar de la cerrada actitud legitimista pudo ser adoptada esta disposición, que concede derechos en el campo de la O. E. A. a pesar de no existir el reconocimiento, y que resulta de importancia si se atiende que los órganos principales de la Organización tienen su sede en Washington.

ANÁLISIS Y RECAPITULACIÓN

Desde 1948 se han movido en el campo de las relaciones interamericanas dos tendencias opuestas en el reconocimiento. Una de ellas, la más pragmática, la más razonable y justa, y la que cuenta seguramente con mayores partidarios, es el automatismo en el reconocimiento y la abstención de intervenir en cualquier forma. La otra es una postura regresiva, que permite la ventaja y el regateo políticos, y que condiciona el reconocimiento de un régimen *de facto* a cualquier pretexto, bien a la aceptación de alguna obligación internacional específica, ora a la garantía de efectuar elecciones democráticas, o bien a la admisión de cierta ideología política, o a cualesquier otra modalidad que a voluntad requiera en ese momento el Estado que concede el reconocimiento.

²⁴ Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos. (Protocolo de Buenos Aires). Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria, febrero, 1967, Artículo 138.

Esta breve exposición demuestra lo importante que puede llegar a ser el reconocimiento, si se le emplea correcta y justamente, como factor de equilibrio en las relaciones internacionales americanas, o por contra los daños lesivos que puede causar a un país, al ser malamente deformado. Se percibe, asimismo, el ciego y egoísta afán para distorsionar al reconocimiento y emplearlo en provecho de oscuras causas; el esfuerzo por inventar nuevas formas de sujeción a las naciones a través de ese proceso. Se avista al mismo tiempo el empeño en atajar los progresos que pudo lograr alcanzar.

También se evidencia que la institución no ha sido captada en todos sus alcances; que los mismos Estados hispanoamericanos, que han sido en uno o en otro tiempo víctimas de los excesos del reconocimiento, se conjuran paradójicamente para fraguar nuevas fórmulas de empleo de la institución como instrumento de ventajas internacionales, o bien, que incautamente se prestan a hacer el juego a quienes lo usan como aparato para reprimir movimientos legítimos, o para imponer una determinada conducta.

Se nota, pues, que han sido estas debilidades y miopías las que han detenido la correcta evolución del reconocimiento hacia metas jurídicas. Y es que la atención de fungir de *factotum* en asuntos ajenos es demasiado atractiva para dejarla pasar, sin advertir que ello puede conducir más tarde a merecer un trato semejante.

Pero también se observa que a pesar de estos indebidos retrocesos la institución, que pese a todo muestra vitalidad, marcha hacia procedimientos y métodos de predominante naturaleza legal, y se ve asimismo la inexorable tendencia de que sus efectos políticos tengan cada vez menor valor.

PERSPECTIVAS FUTURAS.

Hoy pasa el reconocimiento de Gobiernos en América por etapas difíciles, resultado por una parte de la política calculada de una gran potencia, y por la otra de la falta de concierto y de los titubeos del grupo hispanoamericano de naciones. Empero, la institución posee una dinámica especial que cada vez se presta menos, y menos para ser utilizada en forma indebida. De otro lado, aunque no se quiera, el acto del reconocimiento está dejando de tener la importancia decisiva de épocas pasadas, que ponía a un régimen el peligro de derrumbarse.

Cierto es que aún debe esperarse un periodo de crisis, en el cual el reconocimiento será empleado todavía para reprimir actitudes políticas, o para modificar prácticas y sistemas internos, o para obtener de un Gobierno cierta conducta internacional, pero a medida que prevalece más y más el sentimiento

de integración interamericana, y la noción de interdependencia hemisférica se instaure en mayor grado, crece a la vez el sentido del propio valer, la idea de coexistencia necesaria, el mejor conocimiento mutuo y la urgencia de respetar la integridad de los otros Estados americanos, y todo ello conduce fatalmente a la repudia de un instrumento de maniobra internacional, pero, sobre todo, a la postura de que no resulta conveniente ni oportuno suspender las relaciones internacionales, ni siquiera momentáneamente, aun cuando sobrevenga un golpe de Estado.

Algún día no muy remoto habrá de desaparecer el reconocimiento tal como se practica hoy día, por injusto e improductivo. Su eclipse será sólo el resultado natural de un auténtico mejoramiento en la vida comunal de los países de América, y ello, consecuentemente, hará que no sea ninguna pérdida sensible. Habría muerto algo que por haber tenido una existencia innoble nunca debió haber nacido.