

201
10



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Derecho

NATURALEZA JURIDICA DEL RECONOCIMIENTO
DE GOBIERNOS.



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES

T E S I S

Que para obtener el Título de:
LICENCIADO EN DERECHO

presenta

José Luis Aguilar Espinosa



México, D. F.

1986



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

NATURALEZA JURIDICA DEL RECONOCIMIENTO DE GOBIERNOS

INDICE

Pág.

INTRODUCCION	1
CAPITULO PRIMERO	
NATURALEZA JURIDICA DEL RECONOCIMIENTO DE ESTADOS	3
I.- El argumento analógico	3
II.- La práctica de los Estados	5
III.- La organización del reconocimiento	9
A.- Adopción del criterio por cada Estado	10
B.- Aplicación del criterio por cada Estado	11
C.- Apreciación de los hechos por cada Estado	13
IV.- Inconsistencias de la concepción política del reconocimiento	14
V.- La concepción jurídica del reconocimiento	15
A.- El reconocimiento como deber	16
B.- Las sanciones jurídicas de ese deber	17
C.- Las represalias	17
VI.- Competencia y efectos para el reconocimiento	20
A.- El órgano competente para reconocer	20
B.- La situación de los órganos judiciales	21
1).- Esta situación de las cortes en Estados Unidos	23
2).- En Francia	24
3).- En Gran Bretaña	25

CAPITULO SEGUNDO

EL RECONOCIMIENTO DE UN NUEVO GOBIERNO EN FUNCION DE SU EFECTIVIDAD	27
VII.- Origen del requisito	28
A.- Origen doctrinario	28
B.- Origen histórico	29
VIII.- Significado de este requisito	31
IX.- Apreciación de la efectividad	31
A.- Criterios objetivos	32
B.- El criterio de la aquiescencia popular	35
C.- Reglas y máximas de experiencia para apreciar este requisito	35
X.- Fundamento del requisito de efectividad	37
XI.- El reconocimiento prematuro	38
XII.- Requisitos que no deben reclamarse y en especial la legitimidad del nuevo gobierno	40
A.- El legitimismo dinstico y el constitucional	42
B.- La legitimación democrática: -- doctrina centroamericana	43
C.- El constitucionalismo de Wilson	45
1).- Antecedentes de la posición de Wilson	46
2).- Las ideas de Wilson	47
D.- El reconocimiento y la intervención	48
E.- Las doctrinas legítimas y la intervención	50
F.- La doctrina de la legitimación popular y la intervención	51
G.- La doctrina de la legitimación y el derecho internacional general	52

H.-	La doctrina de la legitimación y el derecho internacional especial	54
I.-	El reconocimiento, la forma de gobierno y la protección de los derechos humanos	55
J.-	El reconocimiento y los procedimientos revolucionarios	57
K.-	El no reconocimiento por el incumplimiento de obligaciones de defensa continental: la Resolución XXII del Comité de Defensa Política	58

CAPITULO TERCERO

	PRINCIPALES FORMAS PARA EL OTORGAMIENTO DEL RECONOCIMIENTO	61
XIII.-	El reconocimiento consultado	61
	A.- Las consultas aconsejadas por el Comité de Defensa Política	61
	B.- Ejemplos de reconocimiento consultado	62
XIV.-	El reconocimiento concertado	63
	A.- El reconocimiento concertado en un organismo internacional preexistente	64
	B.- El reconocimiento concertado en organismos o conferencias especiales	65
	C.- El reconocimiento concertado en el cuerpo diplomático	66
XV.-	El reconocimiento simultáneo y el conjunto	67
XVI.-	El reconocimiento colectivo	68
	A.- El reconocimiento colectivo y la admisión en la Naciones Unidas	68

	B.- La votación sobre la solicitud de ingreso y el reconocimiento ulterior	69
	C.- Los cambios de gobierno en el Estado miembro	71
XVII.-	Actos que implican reconocimiento	72
	A.- Aceptación o envío de representantes diplomáticos	72
	B.- Firma de tratados bilaterales	73
XVIII.-	Actos de discutible o dudoso significado	74
XIX.-	La teoría objetiva o doctrina del reconocimiento	75
XX.-	La teoría subjetiva o intencional	76
XXI.-	La teoría ecléctica o intermedia	77
	A.- Firma de tratados multilaterales	78
	B.- Participación en conferencias internacionales	79
	C.- Relaciones oficiosas con el gobierno reconocido	80
	D.- Recepción o envío de agentes especiales	81
	E.- Nombramiento y recepción de consules	82
	F.- Actos de cortesía	83
XXII.-	El reconocimiento simple y el condicional	84
	A.- La irrevocabilidad del reconocimiento	85
	B.- El llamado reconocimiento condicional	86
XXIII.-	El reconocimiento unilateral y el bilateral	87
XXIV.-	El reconocimiento de jure y de facto	88
	A.- Concepto del reconocimiento de facto	89
	B.- Ejemplos de esta forma de reconocer	90

C.- ¿El reconocimiento de facto es revocable?	92
---	----

CAPITULO CUARTO

LOS PRINCIPALES EFECTOS DEL RECONOCIMIENTO DEL ESTADO Y SU GOBIERNO	94
---	----

XXV.- La responsabilidad del nuevo gobierno	94
---	----

A.- Origen de esta exigencia	95
B.- Significado de la responsabilidad internacional	97
C.- Generalización de esta exigencia	98
D.- Fundamento del requisito	101
E.- El no reconocimiento como sanción	103
F.- El abuso del reconocimiento	105
G.- Límites del no reconocimiento como sanción	107
H.- Consideraciones finales sobre el no reconocimiento como sanción	109
I.- Apreciación de la responsabilidad	112
J.- La doctrina Stimson y el reconocimiento de nuevos gobiernos	113

XXVI.- Efectos Internacionales del reconocimiento	115
---	-----

XXVII.- Restablecimiento de relaciones diplomáticas	115
---	-----

XXVIII.- Efectos respecto a los deberes y derechos derivados del orden jurídico internacional general	116
---	-----

A.- Subsistencia de las obligaciones	116
--	-----

B.- Mantenimiento de los derechos	117
---	-----

C.- Caso de guerra civil en el Estado cuyo gobierno no es reconocido	118
--	-----

D.- Suscripción de empréstitos por el gobierno no reconocido	119
--	-----

XXIX.- Efectos respecto a los tratados	120
--	-----

A.- Tesis de la suspensión de los tratados con el gobierno no reconocido	120
B.- Tesis de la Subsistencia de los tratados con el gobierno no reconocido	121
C.- La excepción a la regla de la continuidad de los tratados .	122
XXX.- Efectos internos del reconocimiento, en particular ante el juez	123
A.- El gobierno no reconocido como demandante	123
1).- Gran Bretaña	124
2).- Estados Unidos	124
3).- Francia	125
4).- Otros países, Bélgica, -- Suecia, Italia y Argentina	126
5).- Holanda, Egipto	126
6).- La tesis negativa sus argumentos	127
7).- La posición afirmativa ..	128
8).- La solución preferible ..	130
9).- Las medidas conservato-- rias	131
10).- La prescripción extintiva de los derechos	133
B.- El gobierno no reconocido como demandado	135
1).- La tesis negativa: Sus ar gumentos	135
2).- La solución positiva	136
3).- La práctica judicial de - los Estados	137
XXXI.- Los efectos de los actos jurídicos - del gobierno no reconocido	139
A.- La posición negativa	139
B.- Gran Bretaña	140
C.- Francia	141

	Pág.
D.- Bélgica, Egipto	142
E.- Italia	143
F.- Estados Unidos, Evolución de su jurisprudencia	144
G.- Suiza y Alemania. La tesis afirmativa	145
H.- La solución preferible	146
 XXXII.- Los efectos de los actos administrativos y judiciales	 148
A.- La tesis negativa	148
B.- La jurisprudencia y la práctica internacional	149
C.- Tesis afirmativa	150
 XXXIII.- Retroactividad del reconocimiento	 151
A.- Origen y alcance del principio	151
B.- El principio de retroactividad y la doctrina	152
C.- Limitaciones a la retroactividad	154
 XXXIV.- El nuevo gobierno y el juez internacional	 156
A.- Las diferentes posiciones del juez respecto a un nuevo gobierno	156
B.- Problemas planteados ante el juez internacional con relación al reconocimiento	156
 XXXV.- Doctrinas latinoamericanas en materia de reconocimiento de gobiernos	 158
A.- Jefferson	158
B.- Tobar	161
C.- Wilson	162
D.- Estrada	163
 XXXVI.- Comentarios de diversos casos reales de reconocimiento de gobiernos	 166
A.- España	166

B.- Chile	168
C.- Nicaragua etc.	170
Conclusiones	173
Bibliografía	175

INTRODUCCION

El presente trabajo tiene por objeto el estudio de los problemas que se relacionan con el reconocimiento de nuevos gobiernos, en particular, la indagación acerca de si dicho acto está regulado por normas jurídicas y, en caso afirmativo, la determinación de las mismas.

Para ello se ha tenido en cuenta no sólo la profusa obra doctrinaria que existe sobre el tema, sino también, en lo posible, la práctica diplomática, que es -- abundante, sobre todo en América, donde los cambios de autoridad efectuados con violación de las normas constitucionales se reiteran con poca honrosa frecuencia.

No se ha limitado tal investigación a los cambios de gobierno que se verifican en un Estado ya reconocido como han preconizado reputados autores, pues se cree --

que las mismas reglas son aplicables a aquellos casos - en que el reconocimiento de un nuevo gobierno va anexo al reconocimiento de un nuevo Estado. Este último acto tiene, en efecto, un carácter complejo, pues contiene - también el reconocimiento del primer gobierno de ese Estado o más exactamente, del gobierno en ejercicio del - poder en el momento en que aquél es extendido.

No son todos los cambios de gobierno los que dan lugar al reconocimiento por parte de terceros Estados, sino solamente aquellos que se producen con violación o alteración del orden constitucional.

Debe analizarse esta fórmula, cambio de gobierno - con violación de las normas constitucionales, en sus -- dos elementos, pues ambos tienen igual importancia y se requieren indispensablemente para que surja la cuestión del reconocimiento.

El reconocimiento, en su acepción más aceptable, - significa admisión dentro de la familia de naciones. --

Significa que el Estado que reconoce espera y confía que el Estado o régimen reconocido desempeñe su justo y adecuado papel en la familia de naciones y significa al mismo tiempo que el Estado o gobierno reconocido se considera apto y capaz para desempeñar tal papel.

CAPITULO PRIMERO

NATURALEZA JURIDICA DEL RECONOCIMIENTO DE ESTADOS

I.- El argumento analógico

El primer argumento consiste en afirmar que el reconocimiento de un gobierno no es sino un acto destinado a significar, por parte del Estado que lo extiende, su disposición y voluntad de entrar en relaciones diplomáticas con ese gobierno, que es ese su único y exclusivo objeto.

Se señala entonces que el mantenimiento, interrupción o ruptura de relaciones diplomáticas constituyen actos de pura facultad, y que ningún Estado se encuentra obligado a mantener relaciones diplomáticas con otro, incluso si se tratara de un gobierno de "jure", -- que tales relaciones se pueden interrumpir a discreción, sin incurrir por ello en violación del Derecho Internacional, a menos que existan acuerdos especiales -- que restrinjan o limiten el ejercicio de dicha facultad.

A partir de esta equiparación se desarrolla el argumento analógico, es facultativa la interrupción del contacto diplomático, también habrá de serlo el no reconocimiento.

Esta pretendida equiparación parte de dos premisas falsas que son, respectivamente, creer que las relaciones diplomáticas constituyen el efecto necesario y a la vez único del reconocimiento.

En cuanto a la primera, debe observarse que no -- siempre el reconocimiento apareja el establecimiento de relaciones diplomáticas. Es este su efecto acostumbrado pero no necesario, sino meramente contingente. Así, si un Estado se encuentra frente a un nuevo gobierno no reconocido, que llena las condiciones prefijadas por el Derecho Internacional, pero con el cual no desea entrar

en relaciones diplomáticas, podrá diferir la reanuda---
ción de estas últimas, dado que es esta una pura facultad, si bien debe reconocer a ese gobierno. Y esta forma de reconocer sin reanudar relaciones diplomáticas -- formales es una de las modalidades de lo que se llama, con impropiedad evidente, el reconocimiento de facto.

La otra premisa falsa de esta argumentación es con
siderar que el reconocimiento tiene por único efecto el mantenimiento o reanudación de relaciones diplomáticas.

De manera que el reconocimiento, que pone fin a esta
situación de incapacidad, tiene efectos mucho más ex
tensos y de mayor trascendencia que el mero estableci---
miento o reanudación de relaciones diplomáticas. No cabe, por ende ese argumento analógico, no vale decir que como el mantenimiento de relaciones diplomáticas es facultativo, también habrá de serlo el reconocimiento.

Por el contrario, son tantas las diferencias y tales las inhabilidades derivadas del no reconocimiento -- que la acción se vuelve por pasiva y este argumento -- comparativo se torna favorable a la tésis jurídica.

Un autor entusiasta de esta última posición hace caudal
precisión de toda esa suma de efectos del no recono
cimiento para aducir que no puede quedar sometido al ar
bitrio discrecional de los Estados un acto que entraña tan graves consecuencias.

Observa, con razón, que negar el reconocimiento a -- un gobierno que posee las calidades necesarias equivale a privar al Estado, en un grado substancial, de su "Stat
us" como sujeto de derecho internacional. Un Estado a -- cuyo gobierno se niega el reconocimiento queda para muchos efectos, privado de las prerrogativas acostumbradas de la personalidad internacional. Por tales razones, admitir que la concesión o negativa del reconocimiento es un asunto de mera discrecionalidad política es conceder que ciertos aspectos vitales de las relaciones interna--

cionales, normalmente regidos por el derecho internacional, están sujetos a la alternativa de la arbitrariedad y a cambiantes circunstancias de oportunidad.

II.- La práctica de los Estados

El segundo argumento que invocan los partidarios -- de la tesis del reconocimiento facultativo es la práctica de los Estados que a su juicio revela el carácter discrecional de la medida.

Ante todo, por razones metodológicas de orden general, conviene proceder con cautela toda vez que se acude a la práctica diplomática de los Estados para sustentar una posición porque si bien en esa práctica se pueden encontrar muchas veces las líneas generales, dominantes, -- que ponen en relieve las normas que rigen determinada materia, hay en ella también excepciones, salvedades, a menudo violaciones del Derecho Internacional, de modo que si se prestara atención excesiva a estos últimos casos, lejos de hallarse la regla del derecho que se busca, no se tendría sino un catálogo de infracciones a la misma.

Todo esto es muy característico en los pronunciamientos de todos los Estados sobre el reconocimiento de nuevos gobiernos. Lo que aquellos hacen por lo general -- es confrontar la situación de hecho existente en un caso dado con un criterio preestablecido, que tiene el carácter de verdadera norma general y abstracta, pues no sólo se ha aplicado a casos anteriores sino que es también -- susceptible de seguirse aplicando en el futuro.

El hecho más notable de la situación es que los Estados intentan relacionar su acción en la cuestión del -- reconocimiento de Gobiernos con algún criterio objetivo cuya validez general proclaman un intento que por sí sólo prueba el carácter jurídico de la función del reconocimiento.

Estados Unidos, por ejemplo, si bien a variado de - criterios se ha singularizado por su persistencia en a- justarse a los mismos en todos los casos semejantes, pro- clamó sin embargo en 1884, con motivo de una actitud de Gobierno del Perú, que consideraba que la cuestión del - reconocimiento estaba sometida a su juicio y discreción independiente; y en 1921 manifestó a México que la cues- tión de si los Estados Unidos deben o no reconocer a o- tro Gobierno, es exclusivamente una cuestión doméstica - de los Estados Unidos, El Ministro de Gran Bretaña en -- Costa Rica expresó en otra oportunidad al Secretario de Relaciones Exteriores de este último país, en respuesta a una nota a la que se aludía al no reconocimiento del Gobierno Tinoco que: No concierne al Gobierno de Costa Rica juzgar los motivos de ningún acto de política del Gobierno de su Majestad Británica. Y en la misma contro- versia diplomática expresaba el representante británico que: el reconocimiento o no reconocimiento de un Gobier- no por otro es una cuestión de juicio y política de par- te de un país.

Las Cortes de Justicia de diversos países han cali- ficado también frecuentemente al reconocimiento como -- una cuestión política. Pero la intención de estas afir- maciones es significar que la concesión del reconocimien- to es privativa de la rama política o ejecutiva del Es- tado.

No se quiere expresar, que el acto pueda decidirse arbitrariamente, por consideraciones de mera convenien- cia.

Estos ejemplos, en cuya significación literal han hecho hincapié los partidarios de la concepción políti- ca del reconocimiento, no son de un significado tan con- cluyente como se pretende. Ellos tienen el valor de rea- cciones polémicas frente a tentativas de presionar o in- fluenciar el pronunciamiento en un sentido o un procedi-

miento dado, y es natural que la afirmación tenga, por ello, una deformación dialéctica inevitable. Por otro lado, nunca manifestaciones se formularon al ejercitar el acto mismo, sino en discusiones o intercambios de notas previas, y es interesante advertir que en el primer caso relatado, apenas se produjo una retractación por parte del Gobierno revolucionario se extendió el reconocimiento y en el segundo, la aseveración de que él configuraba una cuestión doméstica, no regulada por lo tanto por el Derecho Internacional, quedó restringida en su alcance por la referencia inmediata que se hace en la frase siguiente al criterio objetivo y general a que se ajusta Estados Unidos al respecto.

Lo que interesa, por consiguiente, no es tanto la reivindicación teórica que hagan los Estados sobre la naturaleza jurídica del acto mismo, sino la conducta efectiva que sigan, del mismo modo que en el campo del derecho interno el intérprete debe dar preferencia, no a las definiciones teóricas que sobre un instituto haya hecho el legislador, sino a la forma real en que lo reglamente.

En la cuestión del reconocimiento, una vez que se vuelve el terreno de las proclamaciones teóricas y las amenazas, al de la práctica, aquellas por lo general se olvidan para proceder como si el reconocimiento estuviera regulado por normas jurídicas. Además frente a esas afirmaciones teóricas cabe invocar otras en sentido contrario que las neutralizan. Nada menos que el Secretario de Estado de los Estados Unidos, Lansing al discutirse en el consejo de ministro de Relaciones Exteriores el 3 de Mayo de 1919, el reconocimiento de Finlandia, y pretender otras potencias someter ese reconocimiento a condiciones, expresó textualmente que en su opinión; --- una Nación tenía derecho al reconocimiento de su Independencia, y su Gobierno tenía igualmente derecho al re-

conocimiento como Gobierno de facto o de jure, como una cuestión de derecho y no era justificable someter a condiciones tal reconocimiento solamente para servir algún propósito político.

Volviendo al terreno de la práctica, esta muestra que los criterios generales, algunos de ellos equivocados que siguen los Estados, se observan de modo escrupuloso, incluso en aquellos casos en que se utilizan el reconocimiento con evidente propósito egoísta, para lograr beneficios propios o satisfacer intereses políticos. Aún entonces los Estados se esfuerzan por encubrir tales finalidades bajo la apariencia de estar dando cumplimiento a los criterios generales que cada país considera aplicables para saber si se debe reconocer.

No se registra ningún caso público en el que se rehuse el reconocimiento a un nuevo Gobierno confesando llanamente que se procede en ese sentido porque se estima conveniente hacerlo, invocando el pretendido carácter reservado del acto, ni menos aún en que se admita francamente la utilización de la medida para obtener beneficios especiales.

Y el hecho de que los Estados, en aquellos casos en que incurren en abuso del poder de reconocer, traten de disimularlo y nunca lleguen a aceptar francamente -- que están procediendo únicamente movidos por consideraciones de propia conveniencia política, tiene un valor expresivo como admisión de la existencia de una regla que prohíbe tal conducta y ejerce, a la vez, influencia en el perfeccionamiento de esa regla.

En resumen: la práctica internacional, en sus grandes líneas, demuestra que la convicción general, que la conciencia jurídica dominante de los Estados es que el reconocimiento constituye a un acto que no se ejercita por razones políticas, sino un acto jurídico. Los precedentes y principios seguidos desde largo tiempo por --

los Estados, depurados por el Derecho Internacional mediante el juego de sus reglas fundamentales, han terminado por crear una verdadera norma jurídica de origen consuetudinario, una regla objetiva que reglamenta el ejercicio de la función del reconocimiento y que transforma a éste en un deber jurídico, en una obligación del Estado, y acuerda recíprocamente un derecho subjetivo, correlativo a ese deber, al nuevo Gobierno que llena las condiciones y requisitos establecidos por esa misma regla objetiva. La cuestión que queda entonces pendiente consiste en determinar y entresacar de la práctica internacional de los diversos Estados a la luz de las restantes reglas del Derecho Internacional, el contenido concreto de esa norma objetiva cuya existencia admiten o suponen todas las Naciones.

III.- La organización del reconocimiento

En la face actual del desarrollo del Derecho Internacional, el reconocimiento es objeto de una aplicación individualizada; cada Estado lo acuerda o deniega por sí mismo una vez que considera llenados los requisitos exigidos, y no existe un órgano central de la comunidad que tengan facultades para decidir en esta materia con un alcance generalmente obligatorio.

Se ha sostenido que esto promueve dificultades para la concepción jurídica del reconocimiento desde un doble punto de vista. Se afirma que debido a la forma descentralizada de organización del instituto, cada uno de los Estados actúa como legislador y juez, a la vez, en la materia. Cada Nación es la que determina por sí los criterios objetivos a que va a ajustar el reconocimiento y aplica por sí dichos criterios a los casos ocurientes.

De manera, dicen los partidarios de la concepción facultativa, que si concediéramos que los Estados se --

encuentran obligados a fijar criterios objetivos para regular sus reconocimientos, quedaría todavía un reducto dialéctico para nuestra tesis porque:

a).- Los Estados adoptan por sí mismos esos criterios con entera libertad. Pueden modificarlos a su antojo según las cambiantes circunstancias y conveniencias políticas; es decir tienen carácter autónomo y no heterónomo, y

b).- Cada Estado procede por sí mismo a la aplicación de los criterios a los ejemplos concretos, lo que abre nueva puerta a la discrecionalidad.

A.- Adopción del criterio de cada Estado

La primera posición está representada, por Lorimer quien ha dicho: "El juicio discrecional del Estado se extiende no sólo a los hechos sino también al derecho - conforme al cual esos hechos deben ser juzgados. Cada Estado es competente para decidir, no sólo si una comunidad dada llena o no los requisitos del Derecho Internacional, sino también para determinar cuáles son esos requisitos.

Esto significa que, además y por encima del patrón objetivo que adopta y promulga por sí cada Estado para encarrilar su política de reconocimiento, existe un patrón que es determinado a su vez por el Derecho Internacional y que sirve para enjuiciar la jurisdicción de los primeros. Solamente así se explica que haya criterios lícitos y otros ilícitos, como por ejemplo el requerir la legitimidad constitucional o la subsiguiente legitimación popular, como condiciones previas para el reconocimiento. Si los Estados estuvieran autorizados, como cree Lorimer, para poner en vigor autónómicamente tales criterios, no habría razón para calificar a unos como conformes y a otros como contrarios al Derecho de Gentes.

B.- Aplicación del criterio por cada Estado.

Más común y difundido es este argumento: que la forma en que se aplica en cada caso concreto la medida conduce naturalmente a la discrecionalidad de los Estados. Observan los partidarios de la concepción política que aunque admitiéramos que los Estados deben proceder con arreglo a criterios objetivos y no según su puro arbitrio para reconocer o no los nuevos Gobiernos, como siempre son ellos mismos quien juzgan en cada caso si se encuentran presentes los requisitos que establece el Derecho Internacional, esta atribución de la facultad de decidir por su cuenta y al hacerlo, de apreciar las circunstancias de cada caso les restituye, podría decirse, la discrecionalidad que se les acaba de quitar. En otras palabras: si bien hay criterios fijos, de naturaleza jurídica, para reconocer, como esos criterios son aplicados e interpretados por cada uno de los Estados, éstos pueden actuar discrecionalmente, tomando en cuenta sus propias consideraciones y ventajas de orden político.

Este argumento, según el cual la arbitrariedad se introduciría a favor de la circunstancia de que sea cada uno de los Estados quien aplica por sí la regla, es uno de aquellos que prueba demasiado, puesto que sostener que la aplicación individualizada de una norma jurídica priva a ésta de carácter legal y la transforma en una mera directiva política de conveniencia o de oportunidad, equivale a desconocer el carácter jurídico de todo o de gran parte del Derecho Internacional. Muchas de las normas de este orden y la casi totalidad de las sanciones que garantizan su acatamiento (guerra, represalias, ruptura de relaciones, etc.), son en efecto, aplicadas en forma inorgánica, en vez de confiarse su ejecu

ción a un órgano central y común, y esto a consecuencia del carácter poco evolucionado del Derecho Internacional. Como en todos los órdenes jurídicos primitivos, son los propios sujetos quienes aplican descentralizadamente -- las normas y son los perjudicados mismos quienes deben imponer por sí las sanciones respectivas, pero esta característica, de la que quedan resabios en el ordenamiento interno, no significa que no se trate de normas jurídicas propiamente tales, pues esa aplicación individualizada debe hacerse en conformidad con el respectivo ordenamiento y sólo tiene valor por constituir una delegación del mismo.

Una misma cosa ocurre cuando los Estados, al decidir por sí se encuentran o no presentes en cada situación particular los requisitos que fija el Derecho de Gentes para poder reconocer a un nuevo Gobierno proceden por delegación del ordenamiento internacional. Ahora bien si los Estados proceden por delegación del Derecho Internacional tienen que conformarse con las reglas que ésta fija, tienen que proceder con ecuanimidad, con imparcialidad, como verdaderos magistrados de un orden jurídico superior, sin dejarse llevar, por lo tanto, -- por consideraciones derivadas de sus ventajas o beneficios políticos, si algún Estado, al aplicar esos criterios, se moviera por consideraciones egoístas, violaría ese mismo ordenamiento que le ha asignado un cometido especial e incurriría en una ilegalidad que, como se verá muy pronto, es reprimida por sanciones específicas.

De manera que estas particularidades de su régimen de aplicación, tampoco son argumentos para demostrar -- que el reconocimiento no sea un acto jurídico, porque -- tales circunstancias son propias al carácter poco evolucionado del Derecho Internacional actual y ellas en -- nada afectan la existencia y vigor de las reglas objetivas de ese ordenamiento jurídico, ni, por lo tanto, de

los derechos y deberes subjetivos, que de esas reglas --emanan.

C.- Apreciación de los hechos por cada -- Estado.

Una forma más sutil de la misma objeción radica en sustentar que la discrecionalidad política aparece, aún admitiendo la existencia de validez objetiva, no en la etapa de aplicación individual propiamente dicha sino -- en la fase anterior, de apreciación de los hechos a fin de subsumirlos bajo esa regla. Se argumenta que como ca da Estado aplica por sí dicha norma que, al igual que -- las demás prescripciones del Derecho Internacional, no es ni pueden ser suficientemente circunstanciada y pre- cisa, resta en la apreciación de los hechos un margen -- de discrecionalidad para los Estados dentro del cual -- pueden hallar cabida sus intereses y preferencias polí- ticas.

De manera que la decisión de que un nuevo Gobierno llena las condiciones requeridas por el Derecho Interna- cional, si bien está sujeta a una apreciación genérica, regulada por reglas objetivas, acerca de lo que debe en- tenderse por efectividad y responsabilidad y a otra es- pecífica, también regulada por normas científicas y má- ximas de experiencia, que se indicarán más tarde, acer- ca de cómo se juzga en concreto tales extremos, no que- da librada a una entera discrecionalidad en la que pue- dan hallar cabida motivaciones de índole político, sal- vo que se proceda en forma ilegal.

Es natural que todo esto suponga la existencia de medios represivos que aseguren que los Estados procede- rán con ecuanimidad, como auténticos magistrados del or den internacional, en la aplicación e interpretación -- de esta norma jurídica, ajustándose a las reglas y má- ximas que regulan el diagnóstico y apreciación de los hechos.

Porque si no hubiera tales medios, de nada valdría esforzarse en distinguir de la discrecionalidad absoluta una latitud menor, pero cuyos excesos escaparían a toda forma de sanción.

IV.- Inconsistencias de la concepción política del reconocimiento.

Cabe hacer a la tesis facultativa una objeción muy seria, y es que ella incurre en una evidente inconsistencia, en una verdadera contradicción. Un partidario de esta concepción postestativa, Podestá Costa, dice inmediatamente después de afirmar que no hay un verdadero deber de reconocer, sino que se trata de un acto discrecional, pretenden señalar las reglas, e incluso las máximas de experiencia, a que deben sujetarse los Estados para acordar a denegar el reconocimiento.

Existe aquí una flagrante contradicción, por un lado se dice que se trata de un acto potestativo y por otro, se intenta reglarlo, someterlo a normas. Si la concepción política es exacta, dichas reglas carecerán en absoluto de eficacia jurídica, serán simples guías o consejos a los que podrán ajustarse o no los Estados, y en último caso, sin incurrir por ello en ilegalidad internacional.

Este mismo autor agrega, que el reconocimiento no es un acto obligatorio. Los Estados extranjeros deciden su actitud después de un examen profundo de las condiciones del Gobierno de facto y de su propia situación ante él y ante el país en que se ha establecido.

Para ser consecuentes, los partidarios de la concepción facultativa tendrían que terminar con la afirmación sobre el carácter discrecional del instituto, toda su investigación acerca del mismo, acepta la imposibilidad de dar reglas y de señalar ilicitudes en el ejercicio de algo que, por hipótesis, queda librado a la voluntad y a los intereses políticos de cada Esta--

do.

Este autor Kunz, sostiene de acuerdo a la concepción facultativa, que no hay deber de reconocer, pero agrega que ciertos pre-requisitos, establecidos por el Derecho Internacional, deben llenarse antes de que el reconocimiento pueda ser legalmente acordado. Si un tercer Estado extiende su reconocimiento sin que estén cumplidos estos requisitos, infringe el Derecho de Gentes e injuria al Gobierno de jure.

V.- La concepción jurídica del reconocimiento.

Es evidente, y así lo admiten muchos autores partidarios de la concepción discrecional, sin comprender -- la contradicción en que incurre, que sería ilegal, por ejemplo, requerir como condición del reconocimiento el legitimismo constitucional (Tobar) o la subsiguiente legitimación en la elección popular, porque entonces se infringiría un nuevo principio, que es uno de los que contribuyen a dar ese máximo de requerimientos hasta -- donde pueda legalmente irse, pero no más allá, el de la no intervención.

Tampoco sería posible no reconocer a un Estado, -- aduciendo la hostilidad o la poca simpatía hacia la forma de Gobierno que se ha dado. Tal conducta sería también ilegal, porque quebrantaría el principio de Derecho Internacional de la independencia de los Estados, -- según el cual cada Estado tiene derecho a darse la forma de Gobierno que mejor le acomode.

De manera que un Estado, antes de reconocer, por -- un lado tiene que reclamar efectividad, y por otro, como lo demuestra el consenso de los autores partidarios de una u otra posición, no puede legítimamente retener al reconocimiento fundándose en la falta de legitimidad o en la oposición hacia la forma de Gobierno de otro Es

tado.

A. - El reconocimiento como deber

Es claro que si bien un Estado no puede desconocer a otro fundándose en su falta de legitimidad o en su forma de gobierno, de aquí no se deduce necesariamente el deber del reconocimiento tan pronto como haya efectividad y responsabilidad. El argumento negativo tendría que ser éste: un Estado no puede decirle a otro, legalmente, no lo reconozco porque es ilegítimo o tiene determinada forma de Gobierno, pero sí podría decirle a otro, legalmente, no lo reconozco porque aunque sea efectivo y responsable no conviene a mi interés político reconocerlo y éste es un acto potestativo, o simplemente sin explicar su actitud, abstenerse de reconocer.

La prueba práctica de que los Estados han tenido conciencia de esta ilegalidad, radica en el hecho ya señalado de que ninguno ha negado nunca el reconocimiento escudándose solamente en su carácter potestativo y absolutamente discrecional. Se ha alegado siempre la falta de cumplimiento de las condiciones necesarias o, algunas veces, ciertas condiciones francamente ilegales, como la ausencia de legitimidad, por ejemplo. Y es también sintomático que, pasado cierto lapso legítimo de incertidumbre, el Estado que ha decidido no reconocer exprese, por lo general, de modo público, los motivos por los cuales se abstienen de hacerlo, consciente de que, de no justificar su conducta, se podría juzgar que ella disimula una ilegalidad. Es cierto que muchas veces los Estados permanecen silenciosos en la materia, pero es ese el silencio de la expectativa, para ver si se llenan las condiciones legales: cuando tal silencio sobrepasa el período de incertidumbre y se llega a una conclusión negativa, entonces es corriente y hasta de

bido que los Estados manifiesten su política y las bases que la sustentan.

Ahora bien, tales motivos expresos o tal actitud pasiva en los casos cada vez más raros en que ella se produzca son susceptibles de ser apreciados, a fin de comprobar si se ajusta o no al Derecho Internacional. Y una vez ante esa instancia se puede afirmar que todas las excusas que pueda alegar un Estado para justificar el no haber reconocido son ilegales, porque contrarían directa o encubrientemente ciertas reglas de Derecho Internacional (la de Independencia de los estados, la de no Intervención), salvo cuando se invoque fundadamente la falta de efectividad, la de responsabilidad o la circunstancia de que el nuevo Gobierno ha nacido a raíz de una violación del Derecho Internacional.

De aquí se deduce sin el mayor esfuerzo, que hay una norma positiva, según la cual el Estado que quiere proceder conforme al Derecho Internacional tiene que reconocer tan pronto como exista un poder cuyo nacimiento no sea contrario a este ordenamiento, efectivo y solvente desde el punto de vista externo.

B.- Las sanciones jurídicas de ese deber

Al respecto sustenta Lauterpacht: que un tribunal internacional provisto de la jurisdicción requerida y confortando con una denegación claramente arbitraria -- del reconocimiento actuarían en conformidad con un deber judicial si encontrara que el Derecho Internacional tiene un remedio contra una ilegalidad de esta naturaleza.

C.- Las represalias

Es factible que en esta materia, históricamente tan ligada a cuestiones políticas, los Estados encuentren -- más acomodado a la índole del acto y a las tradiciones diplomáticas, y más en consonancia con las reacciones --

psicológicas de la opinión pública, recurrir a otra forma de sanción, rudimentaria sin duda, pero que igualmente corrobora la naturaleza jurídica de la función del reconocimiento; las represalias.

Quizás en el futuro el planteamiento de la cuestión de la injusta negativa a reconocer ante la justicia internacional, sea más frecuente por vía de excepción, en caso de que el Estado víctima de tales represalias quiera a su vez obtener una reparación, cabrá determinar si el reconocimiento estuvo o no bien denegado, y en consecuencia, si justificó las reacciones que determinan el conflicto.

Es natural que estas sanciones deben ser proporcionadas a los perjuicios realmente experimentados y además justas. Son aplicables, en tal sentido, las reglas generales de Derecho Internacional que gobiernan la materia de las represalias.

Es en cambio, perfectamente justificada y legítima la actitud de un Gobierno no reconocido, plenamente efectivo, que se niega a continuar relaciones oficiales con los diplomáticos o cónsules de los Estados que rehúsan reconocerlo. Es ésta la mejor forma de represalia, no sólo por su carácter meramente pasivo sino también porque solamente tiene importancia cuando la ejerce un Gobierno realmente establecido, ante quien exista interés en acudir para obtener protección en favor de los residentes extranjeros.

Es claro que estas represalias no se justifican -- cuando el no reconocimiento es a su vez legítimo, por la falta de responsabilidad del nuevo régimen o por haber éste surgido con violación del Derecho Internacional. Por el primer motivo, es dudosa la actitud de Rusia con respecto a los cónsules de Estados Unidos, Gran Bretaña, Japón y China en Vladivostok. Se notificó a los dos ellos que se les concedía tres meses para obtener -

exequatur oficial mediante negociación entre su Gobierno y el Comisariato de Asuntos Extranjero de Moscú. -- Estados Unidos decidió no hacer solicitud de exequatur en vista de que ello, está involucrado en la cuestión más amplia del reconocimiento oficial de las autoridades de Moscú. Poco después, el Gobierno ruso se negó a discutir las protestas y reclamaciones formuladas por este funcionario, en beneficio de intereses americanos en Rusia, mientras estuviera pendiente su reconocimiento oficial como consúl. Más adelante la negativa, por idénticos motivos de las inmunidades y privilegios requeridos, determinó la clausura del consulado.

Por el segundo motivo, es decir, por tratarse de una situación surgida con violación del Derecho Internacional, tampoco se justifica la acción Alemana por la cual se intimó a todos los países con representantes -- consulares en Checoeslovaquia que éstos debían cesar -- en sus funciones, a menos de obtener exequatur previo -- de las autoridades del tercer Reich.

Se ha dicho que esta clase de sanciones sólo son -- posibles entre Estados igualmente fuertes o impuestas -- por un Estado fuerte a otro más débil.

Sin embargo, el ejemplo más perfecto de aplicación de las mismas es la actitud asumida por el Gobierno -- acosta de Costa Rica, en 1920, frente al Gobierno Británico. La forma más simple y eficaz de estas represalias consiste en que el nuevo Gobierno, que llena las condiciones requeridas, se niegue a aceptar representaciones o reclamaciones emanadas del Gobierno que indebidamente no lo reconoce. El Ministro de Relaciones Exteriores de Costa Rica se negó a recibir una protesta Británica y -- dejó sin respuesta una reiteración de la misma, invocando la falta de reconocimiento y la circunstancia de que las relaciones diplomáticas entre los dos Gobiernos no se habían establecido aún. El Gobierno Británico se vió

entonces en la necesidad de reconocer al de Costa Rica, para poder presentar las protestas que condujeron al arbitraje resuelto por Taft.

VI.- Competencia y efectos para el reconocimiento.

Ha dicho Lord Atkin que un Estado no puede hablar por dos bocas distintas en el asunto de si un Gobierno está reconocido o no. Cualquiera sea el órgano que intervenga, debe haber una sola declaración en ese sentido, válida para todos los demás.

A.- El órgano competente para reconocer

La solución del derecho comparado radica en confiar tal misión a la rama Ejecutiva del Gobierno. Esto se explica porque generalmente es este órgano quien ejerce control sobre los agentes por medio de los cuales se recibe información relativa a los asuntos internacionales; es a él a quien tradicionalmente se encomienda la conducción de los negocios extranjeros y, finalmente tiene a su disposición los medios de comunicar al nuevo Gobierno la decisión que se adopte.

Aunque esto constituye hoy un axioma de organización institucional en los principales países, es interesante señalar que en Estados Unidos se llegó a esta conclusión no sin que se registraran ciertos episodios y tentativas de parte de miembros del Poder Legislativo y particularmente del Senado, de intervenir o colaborar en el desempeño de esta función. Esto provocó la necesidad de proporcionar una fundamentación jurídica a la competencia ejecutiva en la materia, que ofrece interés porque puede, ser extendida a otras Repúblicas Americanas, cuya organización constitucional se ha inspirado en el sistema presidencialista estadounidense.

Aunque la constitución de este país no alude expresamente al reconocimiento como competencia ejecutiva, -

han sostenido los más autorizados intérpretes de la misma que esa prerrogativa se infiere de las disposiciones que facultan al Presidente para nombrar el personal diplomático, recibir agentes diplomáticos extranjeros, autorizar el ejercicio de las funciones de los consules - de otros países y concluir y suscribir tratados, funciones todas que, como se recordará configuran los métodos más frecuentes de reconocimiento tácito. Como ha dicho un comentarista, este haz de prerrogativas muestra la intención bien clara del constituyente de convertir al Presidente en el órgano calificado para hacer oír la exterior la voz de la nación.

Decidido ya que es la rama Ejecutiva la competente para extender el reconocimiento, parece fuera de toda duda que, dentro de ese poder, corresponderá tal misión en los regímenes presidencialistas, al Presidente de la República actuando con el Ministro de Relaciones Exteriores.

Como expresaba el Secretario de Estado de los Estados Unidos, Buchanan: este acto de alto poder soberano ciertamente no puede ser realizado, sin instrucciones, - por un consul cuyas funciones son puramente comerciales. Ni siquiera un ministro o representante diplomático puede acordarlo por sí validamente. Es ilustrativo, a este respecto, lo ocurrido en 1862 cuando el ministro de los Estados Unidos reconoció sin autorización a un Gobierno de Venezuela y recibió instrucciones en el sentido de que debía informar a ese Gobierno que su acción era anulada y no confirmada. No puede verse aquí la revocación de un reconocimiento ya extendido, sino la anulación de un acto inexistente por la incompetencia absoluta del órgano que lo realizó.

B. - La situación de los órganos judiciales

Ocurre muy a menudo, principalmente en los países - que por su importancia económica mantienen vinculaciones en todas las zonas del globo, que en el curso de un proceso judicial se plantee la necesidad de determinar el - estatus internacional de una comunidad política extranjera, y saber si ella ha sido o no reconocida por el Estado del cual forma parte el tribunal encargado de fallar el litigio. Aquí se formula una interrogante ¿qué debe - hacer el juez?.

La respuesta tradicional, dominante tanto en la teoría como en la jurisprudencia, es la que afirma que el - juez no puede reconocer por sí mismo un Gobierno extranjero ni discutir una decisión emitida por el Estado del que depende. La independencia del Poder Judicial no podría invocarse a este respecto.

El argumento capital en que se sustenta esta solución es el ya indicado, que el órgano competente, con -- facultad jurídica y con medios prácticos para reconocer para diagnosticar si existe o no una autoridad efectiva y responsable, es el ejecutivo y por lo tanto, el poder judicial tiene que sujetarse a su determinación, sin poderla reformar. Como ha dicho de Visscher, desde que la conducción de las relaciones exteriores es del resorte - exclusivo del poder ejecutivo, es el Gobierno y no el -- juez a quien pertenece la decisión.

Por más que el reconocimiento, sea un acto jurídico y no político, la apreciación de las bases de hecho en - que se funda deben corresponder al órgano ejecutivo del Estado, que es el que tiene a su disposición los medios mejores de saber si la autoridad extranjera se ha establecido de manera realmente efectiva. Pero sobre todo y esta consideración nos parece decisiva, ya hemos visto - que la exigencia del requisito de responsabilidad es fa-

cultativa y no preceptiva, el Estado lo reclama si lo -- juzga conveniente. Es esta una decisión de política internacional que no pueden hacer las Cortes de Justicia -- sin extralimitarse manifiestamente de sus atribuciones. Es el Órgano encargado de las relaciones internacionales el que, moviéndose muchas veces en función de consideraciones de orden político, tiene que determinar si en un caso dado conviene o no administrar esta forma de san--- ción internacional o confiar más bien en los métodos comunes de obtener el cumplimiento de las obligaciones internacionales.

Siendo indiscutible el postulado de que debe reco-- nocer el Ejecutivo y no el Órgano judicial, parece tam-- bién evidente por sí mismo que el Estado no puede adop-- tar una actitud divergente en sus distintos poderes. --- Para asegurar esa unidad indispensable es menester, por lo tanto, que cuando un juez necesite saber, para deci-- dir una causa pendiente, si un Gobierno ha sido o no reconocido, se dirija al Órgano ejecutivo requiriendo in-- formación al respecto y que esta información posea un va lor decisivo y concluyente.

En cuanto a la jurisprudencia internacional, ella -- ha afirmado el mismo principio. Estimó Taft, en el ya -- mencionado laudo en el arbitraje de Gran Bretaña y Costa Rica, que era inverosímil un conflicto de opinión entre el ejecutivo y la rama judicial.

1).-Esta situación de las cortes en Estados -- Unidos.

En Estados Unidos las cortes han decidido de mane-- ra unánime que el reconocimiento a cargo del departamen-- to político del Gobierno es obligatorio para ellas. No -- pueden entrar en un examen independiente a fin de deter-- minar por sí misma cuál es el Gobierno legalmente insti-- tuido en un territorio determinado. En los casos en que Estados Unidos, por intermedio de su Órgano ejecutivo, --

ya ha asumido una actitud y esa actitud consiste en -- reconocer. Esa decisión es obligatoria para los jueces, que se han rehusado a entrar en un examen tendiente a -- determinar por sí mismo si ese Gobierno está legalmente autorizado a representar a determinado Estado. E inversamente, en los casos en que el departamento político -- se ha negado expresamente a reconocer a un Gobierno, las cortes también se han declarado abligadas por esa decisión, rehusándose a poner en tela de juicio el acierto -- de la decisión del departamento político. En suma, las -- cortes de los Estados Unidos deben mirar a los gobiernos nuevos en la misma forma en que los ve el departamento -- Ejecutivo del Gobierno. De otro modo se daría el espectáculo extraordinario de que las cortes de un país repudiaran y anularan los actos de su propio Gobierno en -- asuntos de Estado y de diplomacia política. El caso en que se fundó esta doctrina es un fallo de Marshall (Rose V. Himerly), en donde pronunció las siguientes palabras, "Obiter dictum" en opinión de Dickinson, pero que han -- servido de punto de partida para la jurisprudencia ulterior. "Poco después en el caso Gelston V. Hoyt, el juez Story declaró: "Ninguna doctrina mejor establecida que -- la que reserva exclusivamente al poder ejecutivo el cuidado de reconocer los nuevos Estados que se forman en el curso que se efectuó este reconocimiento por nuestro Gobierno o por aquel al que pertenecía el nuevo Estado, -- los tribunales deben considerar el antiguo estado de cosas como incambiado.

2).- En Francia

En Francia la jurisprudencia adoptó al principio -- una actitud contraria. En un famoso pleito de fines del siglo pasado, *Matte y Ross V. Societé del Forges et --- Chantiers*, el procurador general Sarrault y la Corte, de-

terminaron por sí mismos, sin acción alguna del Ejecutivo, "cuando o cómo un Gobierno tiene una personalidad suficiente como para ser admitido en justicia y reclamar los derechos resultantes de un tratado celebrado -- por otro Gobierno del que pretende ser continuador", a pesar de que esa autoridad no haya sido reconocida por el departamento político del Gobierno.

Pero en la nota crítica de esta sentencia se ha de notar que "un tribunal no tiene competencia para apreciar si un Gobierno extranjero es o no un Gobierno de hecho, este diagnóstico pertenece salamente al poder ejecutivo, de otro modo habría una invasión del juez en los poderes del Gobierno".

Como dice N. Henry: en Francia el reconocimiento es un acto de Gobierno que los tribunales deben tener en cuenta para extraer todas las consecuencias jurídicas que comporta. Estas reglas conducen a prohibir al juez, en caso de silencio del Gobierno, la busqueda de si el Gobierno extranjero debe ser considerado como -- tal.

3).- Es Gran Bretaña

Donde esta subordinación de los órganos judiciales se ha expresado más enérgicamente es en Gran Bretaña. -- Como un incidente aislado y paralelo al de la "Concepción" en Estados Unidos, también el juez e internacionalista Sir. Phillimore se arrojó en un caso de facultad de estudiar por su cuenta el problema de si se habla -- reconocido o no a un Estado, relegando al papel disminuido de un simple elemento de juicio más, el informe del "Foreign Office" que llegaba a una conclusión negativa. Pero esta decisión fue expresamente repudiada en fallos ulteriores, afirmándose por el contrario las reglas siguientes:

A.- Si un Gobierno extranjero es reconocido por el Gobierno de este país, las cortes pueden y deben reconocer la soberanía de ese Gobierno extranjero y.

B.- Si un Gobierno extranjero a su soberanía no es reconocido por el Gobierno de este país, una corte judicial de este país no puede ni debe reconocer a tal Gobierno extranjero o a su soberanía.

C.- Y si existe una duda el deber del Tribunal es solicitar al Ministerio de Relaciones Exteriores información al respecto y esta información tiene valor concluyente y decisivo, y no puede ser alterada -- ni revisada por la Corte.

CAPITULO SEGUNDO

EL RECONOCIMIENTO DE UN NUEVO GOBIERNO EN FUNCION DE SU EFECTIVIDAD.

Corresponde estudiar ahora los requisitos que, condicionando el reconocimiento, hacen surgir para los terceros Estados el deber de reconocer y para el nuevo gobierno el derecho a ser reconocido.

La efectividad, o eficacia en el poder de la nueva autoridad, constituye un requisito exigido sin vacilaciones por la práctica internacional y reclamado por la unanimidad de autores, cualquiera sea la concepción doctrinaria que adopten respecto al problema de la Naturaleza Jurídica. Todos los partidarios de la Tesis Jurídica la consideran como una condición necesaria para dar carácter legal al reconocimiento y que, una vez presente, lo hace por sí sólo, ya conjuntamente con elementos complementarios, pero ocupando siempre el lugar más importante.

Pero algunos partidarios de la concepción política para evitar la apariencia de someter a condiciones un acto que proclaman discrecional, argumentan que faltando efectividad no existe un gobierno propiamente dicho, susceptible de ser reconocido. Como el reconocimiento no tiene efecto constitutivo, sino meramente declarativo de una situación ya existente, no puede substituir, palabras, dicho acto, cuando se otorga sin que exista este elemento, no puede surtir efectos. Si para los partidarios de la concepción Jurídica, el reconocimiento sin efectividad o el no reconocimiento con efectividad son por igual ilegales, para estos últimos autores, el reconocimiento sin efectividad es nulo, no produce sus efectos específicos sino el gobierno reconocido posee un poder efectivo.

VII.- Origen del Requisito

Este principio, que tiene en cuenta la efectividad y meramente la efectividad del nuevo gobierno como base para reconocerlo, no fué, la primera reacción frente al problema.

Debió luchar contra el fuertemente arraigado pre-juicio legitimista, según el cual la nula efectividad - no es bastante, se requiere además del hecho material - de la posesión, el título al mando, es necesario que el gobernante exitoso demuestre la existencia de un derecho a ocupar el poder.

Esta tendencia doctrinaria representa una substancial alteración en las ideas y prácticas legitimistas - de las Cortes europeas, que culminaron en la Santa Alianza, su nacimiento polémico se refleja en el tono encendido de los autores y de los prácticos que, por primera vez, le dieron expresión.

A.- Origen Doctrinario

Generalmente se ha considerado que Vattel era el fundador, en el campo doctrinario, del criterio de la efectividad como determinante del reconocimiento, si se exceptúa la opinión aislada de Goebel, quien se sintió obligado a llegar a la conclusión de que las ideas desarrolladas por Jefferson relativas al principio de facto del reconocimiento eran de su propia invención.

Sin embargo, Vattel, en este como en otros problemas, no fué un iniciador absoluto, sino que laboró sobre las huellas de sus antecesores, clarificando y precisando sus puntos de vista. Afirma Lauterpacht que los cimientos del principio de efectividad fueron echados - con cierta claridad, aunque en un campo limitado en el siglo XVII en los escritos de los fundadores del derecho internacional. Ellos discutieron el asunto princi-

palmente bajo dos aspectos: el problema del deber de -- obediencia hacia la autoridad revolucionaria del usurpa dor o del rebelde, y el problema del derecho de la auto ridad usurpadora o el gobierno de facto, como se le lla maría ahora.

Grocio estudió solamente el primer problema, sin sa lir por lo tanto, de los límites del derecho interno; -- Puffendorf fué quien introdujo el elemento internacio-- nal, pues después de proclamar, siguiendo a Grocio, la - existencia del deber de obedecer al usurpador, agregó -- que a los extranjeros no concierne el examen del título por el cual un hombre ha asumido la soberanía, sino que meramente deben atenderse a la posesión.

Vattel se plantea la misma hipótesis de cual debe ser la actitud del Estado al recibir los representantes diplomáticos del usurpador o al enviarle los suyos, y a firma que se debe seguir el principio de la posesión, - lo que es conforme al Derecho de Gentes y a la indepen dencia de los Estados. Dado que los extranjeros no tie nen derechos a interferir en los asuntos domésticos de un Estado, pueden si lo creen apropiado, presumir que - el gobernante en posesión es el legal.

B.- Origen Histórico

Donde recién surge y se diseña una política persis tente de aplicación de estas ideas anti-legitimistas y la proclamación de una verdadera norma para regir la -- conducta futura en todos los casos, es en la jurisprudencia diplomática de los Estados Unidos, a partir de - su primer Secretario de Estado Jefferson. Este como se ha dicho acertadamente concibió el reconocimiento como un acto condicionado solamente por la estabilidad guber namental de la nueva organización, estableciendo así la

doctrina de facto del reconocimiento en su forma más pu-
ra.

En 1792, a raíz del derrocamiento del rey de Fran-
cia. Jefferson envió la siguiente instrucción a Morris,
Ministro Estado-Undense en París: Esta de acuerdo con
nuestros principios reconocer a todo gobierno que se ha
ya constituido conforme a la voluntad de la Nación sus-
tancialmente declarada. Y agregó, poco después, estas -
palabras definitivas y hoy clásicas: Evidentemente no -
podemos negar a ninguna Nación el derecho sobre el cual
está fundado nuestro propio gobierno, que cada Nación -
puede gobernarse así misma según la forma que le plazca
y cambiar esa forma según su deseo, y que puede trami-
tar sus negocios con otras Naciones por intermedio de -
cualquier órgano que crea apropiado, sea Rey, Conven-
ción, Asamblea, Corte, Presidente o cualquier otro cuer-
po que pueda escoger. La voluntad de la Nación es la ú-
nica cosa esencial a tomar en cuenta.

Una afirmación posterior, también clara y terminan-
te de esa misma doctrina, se encuentra en las instru-
cciones del Secretario de Estado Buchanan al Ministro -
Rush en 1848: En sus relaciones con Naciones extranje-
ras, el gobierno de los Estados Unidos, desde su origen
ha reconocido a los gobiernos de facto. Reconocemos el
derecho de toda Nación a crear y reformar sus institu-
ciones políticas según su propia voluntad y deseo. No -
entramos en los antecedentes del gobierno existente pa-
ra enredarnos en cuestiones de legitimidad. Nos es sufi-
ciente saber que existe un gobierno capaz de sostenerse
así mismo; después de lo cual su reconocimiento por ---
nuestra parte subsigue inevitablemente. Este principio
de acción es resultante de nuestro respeto por la inde-
pendencia de las Naciones.

Esta es la base de la política seguida por los Estados Unidos y por todas las Naciones. Ha dicho J. B. - Moore: Estados Unidos sostuvo que la verdadera prueba - del título de un gobierno al reconocimiento no es la legitimidad teórica de su origen, sino el hecho de su existencia como el exponente aparente de la voluntad popular. Y de este principio, hoy universalmente aceptado se deduce necesariamente que el reconocimiento puede -- ser acordado regularmente sólo cuando el nuevo gobierno ha demostrado su capacidad para existir.

VIII.- Significado de este Requisito

Como es propio de un origen polémico, el principio de efectividad tiene una doble faz: positiva y negativa. En su aspecto positivo radica en que esta condición debe - reclamarse como requisito previo e indispensable para - el reconocimiento, y que por sí sólo o acompañado de al - gún otro elemento complementario, determina el deber -- jurídico de reconocer.

El aspecto negativo es que no corresponde a los -- terceros Estados plantear dudas acerca de la legitimidad o falta de legitimidad interna del nuevo Gobierno efectivo o acerca de los títulos en virtud de los cuales ejerce el poder.

Ambas facetas positiva y negativa son por igual esenciales y deben respetarse para dar acatamiento a este principio de hecho.

Del aspecto negativo del principio deriva el siguiente corolario: si el reconocimiento se funda en el mero hecho de la pacífica posesión del gobierno no puede entrañar, como entrañaba en la época del legitimismo un pronunciamiento en favor de la existencia de un título al gobierno por parte de la autoridad reconocida, ni siquiera implica una afirmación de la legitimidad del - nuevo gobierno del punto de vista constitucional.

El problema que resulta más difícil en la práctica en relación con éste, como con los demás requisitos del reconocimiento, consiste en determinar y precisar las reglas a las que deben ceñirse los Estados para juzgar en cada caso sobre la existencia de dichos requisitos.

A.- Criterios Objetivos

Un primer criterio, puramente objetivo y muy rudimentario, para determinar cual es entre dos o más bandos en lucha, el gobierno efectivo, toma en cuenta la circunstancia visible de la posesión de la capital del Estado.

Se ha afirmado que en cierta azarosa época de la -- evolución política de los países americanos, se habla -- llegado a un acuerdo entre los diplomáticos extranjeros a fin de considerar como gobierno de hecho al que poseyera la capital.

Como se ha sostenido acertadamente en un fallo de -- la jurisprudencia internacional "Ninguna inferencia puede extraerse de la mera posesión de la capital con respecto al carácter efectivo del pretendido gobierno de -- facto. Una facción puede apoderarse hoy de la capital y otra sin que la autoridad de ninguna de ellas sea reconocida y afirmada como poder supremo en toda la jurisdicción del país".

En otro fallo internacional semejante se señala lo arbitrario y peligroso de este criterio. Refiriéndose -- a la costumbre diplomática recordada se menciona que si ella existió, era simplemente absurda puesto que ofrecía un aliciente para que cualquier bandido, a la cabeza de una brigada, derrocara al gobierno del país. Sería bastante, en efecto, que una banda de hombres armados y -- decididos se apoderara por sorpresa de la capital de un Estado para que el gobierno reconocido perdiera su cali-

dad de tal y se debiera considerar como gobierno efectivo a esa banda armada.

Por estos motivos es que el criterio indicado ha sido totalmente desechado, ya en la doctrina, ya en la práctica.

Un criterio, también objetivo, pero de mayor precisión científica es el que propone Podestá Costa. Para este autor, el rasgo esencial a tomar en cuenta es que el gobierno de hecho sea obedecido en ciertos aspectos fundamentales. Se puede decir, en tésis general, que existe una autoridad efectiva allí donde una persona, un comité o una asamblea son obedecidos por la población de un territorio determinado, y en una forma tal que -- sus órdenes son respetadas y observadas, a lo menos en lo que concierne al impuesto de sangre y a las otras -- contribuciones. El gobierno al que le falta la autoridad necesaria y no puede ni siquiera disponer de soldados y de dinero no es un gobierno. Cuando esos deberes primordiales para toda sociedad humana son cumplidos en virtud de órdenes de un hombre o un grupo de hombres, -- existe una autoridad pública, un gobierno, embrionario si se quiere, pero efectivo.

Este criterio, además de ser excesivamente rígido y formal, adolece, aunque en grado menor, de los mismos inconvenientes del anterior. Las contribuciones militar y pecuniaria, se pueden arrancar, durante cierto tiempo, mediante el empleo de la fuerza, sin que esto implique que quienes se benefician de ellas cuenten con verdadera apoyo y autoridad sobre el pueblo del Estado.

Un criterio también objetivo que han propuesto algunos autores consiste en reclamar al gobierno de hecho -- que organice integralmente los tres poderes de Estado y administre y proceda por su conducto en forma regular.

Se puede invocar en favor de este criterio, un pre-

cedente de jurisprudencia internacional, en el que se ha bía cometido un hecho ilegal era efectivo y comprometía por lo tanto la responsabilidad del Estado.

Sin embargo, esta condición aplica en forma gene--
ral, pecaría por un lado de demasiado exigente y poco --
realista pues son precisamente los gobiernos revoluciona
rios los que suelen actuar, por lo menos durante algún --
tiempo, sin establecer una perfecta separación de las --
tres funciones fundamentales, sino por el contrario, con
centrando todos los poderes en pocas manos. Puede ser --
excesivamente benévola si atiende solamente a que el cen--
tro de autoridad haya organizado una perfecta separación
tripartita de poderes y prescindá del grado de acatamien--
to que logren sus disposiciones en el pueblo. Y sobre to--
do este es un defecto capital, puede conducir a una in--
tervención indebida en los asuntos interiores de los Es--
tados, pues como observa Podestá Costa, los extremos en
que se apoya son cuestiones de orden local subordinadas
al temperamento de cada pueblo y fuera del alcance de -
los Estados extranjeros.

Casi todos los criterios objetivos que se acaban de
analizar participan de un defecto común y es que se fun--
dan en la existencia de ciertos hechos reveladores de un
acatamiento por parte de la población del Estado ante la
nueva autoridad, que también puede responder a un transi
torio sometimiento a la fuerza o a la violencia. Los par
tidarios de estos criterios, como Podestá Costa, se ven
precisados a completar tales pautas objetivas con un ele--
mento adicional que es la estabilidad. Desde el punto de
vista lógico. Tales criterios señala el fracaso de la --
tentativa de proporcionar guías objetivas y externas que
permitan reconocer con facilidad cuando existe un gobier
no efectivo. Estos autores dejan, en efecto, sin resol--
ver el problema de cómo se aprecia este elemento secunda
rio ni cuándo ha transcurrido un lapso suficiente como -

para creer que el gobierno es ya estable y se ha consolidado en el poder.

B.- El criterio de la aquiescencia popular

Parece por todos estos motivos, preferible un criterio menos rígido, que tenga en cuenta fundamentalmente - la aquiescencia del pueblo hacia el nuevo gobierno, en -- lo que se incluye y quedan comprendidos los criterios objetivos antes mencionados, así como cualesquiera otras - manifestaciones de consentimiento y también implicitamente, ese nuevo elemento de estabilidad que escapa a todo intento de determinación puramente objetiva.

Este criterio es el que predomina desde tiempo atrás en la jurisprudencia diplomática de Estados Unidos, que - con ciertas salvedades es la que ha señalado directivas - más firmes en esta materia.

Esta es la posición dominante en la práctica de to-- dos los Estados. Ha dicho por ejemplo el gobierno de la - República Argentina, que en principio lo único que cabe - averiguar es si la autoridad de un gobierno, cualquiera - que sea la forma en que haya llegado al poder, es acepta-- da y acatada por la Nación, respeto¹ y acatamiento que -- puede manifestarse en forma activa, es decir mediante --- asambleas, plebiscito, elecciones y otras manifestaciones o en forma pasiva, mediante la simple continuada obediencia a las nuevas autoridades por parte del ejército, la - policía, los obreros, los empleados, etc.

C.- Reglas y máximas de experiencia para -- apreciar este requisito.

En los últimos casos de aquiescencia pasiva y táci-- ta, se requiere como punto de partida, como elemento mate-- rial, el ejercicio de un control de hecho total, sobre la maquinaria administrativa de todo el Estado.

Pero este control, para implicar la aceptación popular, ha de ser pacífico, empleando esta palabra en el mismo sentido que se da al calificativo cuando se aplica a los caracteres de la posesión hábil para adquirir el dominio. Existen a este fin, ciertas máximas de experiencia desarrolladas por la jurisprudencia diplomática de los Estados Unidos y que son muy apropiadas para determinar en la práctica cuándo el control gubernamental puede considerarse efectivo, restringiendo de este modo la libertad de apreciación de los Estados.

La falta de esta clase de oposición constituye, -- por lo general, la prueba positiva más visible del consentimiento popular o sea la efectividad.

Estas formulas representan criterios realistas, -- que se satisfacen con consentimiento general de la -- mayor parte de la población, estimando que no sería justo reclamar un apoyo unánime y sin discrepancia, y -- que si bien constituye un índice decisivo de efectividad el hecho negativo de la falta de revoluciones o de resistencia, activa o armada.

Y este nos conduce a un nuevo precepto emanado de la práctica para los casos en que no existe manifestación inequívoca de aquiescencia. Cuando hay alguna duda respecto de la voluntad de la Nación, se ha considerado generalmente, que constituye una sabia precaución dar tiempo suficiente para permitir al nuevo régimen que -- pruebe su estabilidad y la aquiescencia aparente del -- pueblo en el ejercicio de la autoridad que ha asumido.

La extensión de este plazo de espera depende de -- las circunstancias de cada caso, aunque es evidente que no cabe el reconocimiento hasta llegar a una certidumbre total de estabilidad, pues tal convicción absoluta sólo se podría lograr a posterior o después de un plazo muy prolongado y esa demora afectaría las buenas rela--

ciones con el nuevo gobierno.

Por eso, lo que se acostumbra hacer en la práctica es una apreciación anticipada, no sobre la estabilidad propiamente dicha, sino sobre la apariencia de la misma un cálculo o pronóstico acerca de ella que necesariamente tiene que recaer nuevamente en el hecho objetivo de si hay o no una oposición organizada y de si es o no -- probable que la haya en el futuro.

X.- Fundamento del requisito de efectividad.

Corresponde indicar ahora cual es el fundamento de este requisito de efectividad y porqué se ha de exigir antes de extender el reconocimiento.

Parecerla, a primera vista, que una investigación acerca del apoyo popular con que cuenta un nuevo gobierno, y sobre la existencia de movimientos subversivos y levantamientos armados en su contra, no debiera interesar a los otros Estados, por constituir cuestiones internas, privativas de cada uno de ellos. Sin embargo, - cuando tales circunstancias se presentan conjuntamente con la implantación de un nuevo gobierno, afectan directamente a los asuntos externos y adquieren relevancia - internacional. Como se ha expresado antes, solamente un gobierno efectivo puede obrar por cuenta del Estado y - comprometerlo con su conducta, sus tratados y demás actos jurídicos, recíprocamente, sólo podrían aceptar los Terceros Estados que fuera un gobierno capaz de ello, - el facultado para invocar y ejercer los derechos que el Estado acuerda el orden internacional, siendo éste el - motivo de que se requiera efectividad, se comprende y - justifica el interés y la preocupación de los terceros Estados en dicho elemento. Se reclama determinada condición interior porque ella evidencia la capacidad para - representar al Estado en la vida internacional.

De aquí se infiere que si un Estado reconoce como - gobierno a una autoridad no efectiva, ese reconocimiento no surte efecto jurídico, y si firma con él un tratado - o concierta cualquier clase de obligación internacional tales actos no responsabilizan al Estado en cuyo nombre pretende hablar la autoridad falsamente reconocida. El - verdadero gobierno efectivo, que posea o asuma posterior - mente el mando, no estará obligado a reconocer y cumplir tales actos jurídicos. Esto explica el cuidado que ponen los Estados, antes de entrar en tratados o acuerdos de - carácter permanente con un nuevo gobierno, en determinar su grado de efectividad.

Esta regla de que los actos de un régimen no efecti - vo no responsabilizan al Estado, ha sido evidenciada por diversos fallos de jurisprudencia internacional.

XI.- El reconocimiento prematuro

Poro además de no surtir efectos los actos jurldi - cos del régimen no efectivo que ha sido objeto de un re - conocimiento indebido, este reconocimiento sin efectiví - dad o como se le llama técnicamente, reconocimiento pre - maturo, constituye una flagrante ilegalidad, según el -- consenso de los autores que se han ocupado del problema, incluso casi todos los partidarios de la concepción fa - cultativa o puramente política.

Cuando se plantea más agudamente este problema del reconocimiento prematuro es en el caso de luchas civiles de un Estado.

Se ha establecido a este respecto una regla muy -- firme y clara del Derecho Internacional que indica has - ta qué momento corresponde mantener el reconocimiento - ya extendido en favor del gobierno de jure o más exacta - mente, del gobierno existente, que puede no ser de jure

sino también de facto.

Un autor que ha dado una formulación muy correcta y a la vez prudente, al precepto referido, afirma que - en tanto que el antiguo gobierno se mantenga en cual-quier parte considerable del territorio, representa por sí sólo la continuidad del Estado, y hasta que no haya ninguna probabilidad razonable de que pueda derrocar al nuevo gobierno permanece como el gobernante de jure de todo el Estado. Tiene derecho a continuar siendo reconocido como el gobierno del Estado.

La violación de esta regla constituye una ilegalidad internacional, la infracción contraria a la negativa de reconocer a un régimen establecido, que consiste en acordar el reconocimiento a un movimiento insurreccional que no ha desplazado aún al gobierno existente. Se considera unanimemente que esto constituye un acto de -- intervención contrario al Derecho Internacional.

Es claro que la influencia de esta regla no impide que mientras dure el conflicto, y sin perjuicio de continuar reconociendo al gobierno establecido, los terceros Estados pueden acordar el reconocimiento de insurgencia o de comunidad beligerante en favor del grupo rebelde, en conformidad con las reglas del Derecho Internacional en la materia.

Por otra parte, el propio enunciado de la regla implica ya las limitaciones que ella lleva consigo, cosa cuando el gobierno legal ofrezca una resistencia puramente nominal, o cuando las posiciones que mantenga se hayan reducido a la posesión de una parte pequeñísima de territorio, como una fortaleza o una isla. Lauterpacht señala otras limitaciones basadas en el principio de la buena fe, como la firma de tratados de alcance prolongado, por parte de un gobierno de jure a quien la fortuna de la --

guerra civil le es adversa. La jurisprudencia internacional apoya esta restricción a las facultades de un gobierno no establecido, que pierda día a día su efectividad, para comprometer al Estado con su palabra.

Un caso muy importante de aplicación de todos estos principios fué la guerra civil española. Como es de conocimiento general, a los cuatro meses de iniciada la misma, cuando el resultado de la lucha era todavía incierto. Alemania e Italia reconocieron a los insurgentes españoles como el gobierno de jure de España. Este reconocimiento fué claramente violatorio del Derecho Internacional.

La unanimidad con que fué aceptado esta última prueba decisivamente que el reconocimiento constituye un acto sometido a normas jurídicas y no puramente potestativo.

Si los Estados pudieran proceder en esta materia --- con desprecio de lo que es hoy un principio jurídico bien establecido, el resultado podría ser que en caso de guerra civil en un país extranjero o aún antes de la iniciación de las hostilidades propiamente dichas en una gran escala, nada le impediría a un Estado que así lo quisiera rehusar su reconocimiento al Gobierno establecido y --- transferirle al partido rebelde, con todas las consecuencias de vasto alcance que dicho cambio apareja en la situación jurídica. El resultado, en Derecho Internacional sería reducir el gobierno establecido al status de un --- grupo rebelde y elevar la autoridad recién reconocida a la posición de gobierno legítimo, susceptible de ser ayudado y apoyado legalmente.

XII.- Requisitos que no deben reclamarse - y es especial la legitimidad del nuevo gobierno.

Un primer requisito indebido, que se ha exigido con frecuencia en la historia política y por lo tanto es justo prestar atención preferente, es el de la legitimidad del nuevo gobierno.

De ordinario se usa este vocablo en una forma genérica, aunque para ser exactos, debemos distinguir dos modalidades diferentes de legitimidad: el legitimismo y la subsiguiente legitimación.

El legitimismo es la posición que reclama, como condición previa para reconocer, que el gobierno no haya surgido con violación de la continuidad y la integridad jurídica existentes. Esto como es natural, equivale en definitiva a negar el reconocimiento a los gobiernos de hecho, a las transformaciones políticas esperadas por vías inconstitucionales. Existen dos clases de legitimismo iguales en su aspecto formal, pero opuestos en su significado, y sustancia política, el diagnóstico según el cual se debe negar el reconocimiento a todo gobierno que surja mediante una alteración violenta en las reglas jurídicas de la devolución hereditaria, propia de los sistemas monárquicos y el constitucional, conforme al cual se debe rehusar el reconocimiento a todo gobierno surgido en violación de la constitución vigente del Estado.

La existencia de la legitimación se diferencia de la anterior en que admite el reconocimiento de los gobiernos surgidos con violación de las normas jurídicas constitucionales, sean monárquicas o democráticas, siempre que los gobiernos así implantados soliciten y obtengan una ratificación plebiscitaria, una adhesión expresa mediante procedimientos democráticos, de parte de la población del Estado donde se han impuesto. El aspecto más importante de la distinción es que el legitimismo del nuevo régimen se aprecia de acuerdo al orden de derecho anterior y preexistente, la legitimación, conforme al nuevo sistema jurídico que el propio régimen revolucionario instaura.

La importancia práctica de esa distinción es que --

mientras el primer sistema desconoce totalmente el derecho de revolución, el segundo lo sustenta y presupone.

De ahí que haya autores radicalmente opuestos al legitimismo y no obstante, partidarios de la subsiguiente legitimación democrática.

A.- El legitimismo dinástico y el constitucional.

La forma primaria del legitimismo es el dinástico, que constituye una doctrina propia del régimen monárquico absolutista y tiene su base ideológica en el principio del origen divino de una dinastía, que posee un derecho intangible a gobernar, por ello, toda lesión a ese derecho, aunque se funde en la voluntad del pueblo, es anti-jurídica, ilegítima y no debe, por tanto ser reconocida.

Esta doctrina configura la reivindicación del derecho personal, o más bien, familiar de los soberanos, por oposición al derecho de los pueblos.

Su expresión doctrinaria más rotunda se halla en Chateaubriand, quien decía, puede suceder que un rey cruel, tiránico, que viola las leyes, que priva a todo un pueblo de sus libertades sea depuesto por efecto de una revolución violenta, pero en ese caso extraordinario, la corona pasa a sus hijos o a su más próximo heredero.

En estos principios se basa la Santa Alianza la era Metternich, en nombre de ellos se produjeron intervenciones en diversos Estados a fin de evitar el derrocamiento de las dinastías legítimas. Las monarquías más absolutistas de Europa se comprometieron para no permitir ni aceptar ningún cambio de régimen en los otros países y Metternich sostuvo como conforme a los principios de derecho público, el axioma de que todo Estado tiene el derecho de intervenir en los cambios de régimen político que se ope-

ran en un Estado extranjero, cuando esos cambios son de índole tal que puedan amenazarlo en sus justos intereses y comprometer las bases de su existencia.

Esta posición doctrinaria, en su aplicación particular a la doctrina del reconocimiento, fué recogida --- por el congreso de Troppau. En el protocolo preliminar firmado por Austria, Rusia y Prusia el 19 de noviembre de 1820, estas potencias, fieles a los principios que -- han proclamado y el respeto debido a la autoridad de cada gobierno legítimo, se comprometen a rehusar su reconocimiento a los cambios consumados por vías ilegales.

En cuanto al legitimismo constitucional, tiene su expresión en la doctrina Tobar, Ex-Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador, quien escribía el 15 de Marzo de 1907 al Cónsul de Bolivia en Bruselas: Las Repúblicas Americanas por su buen nombre y crédito, aparte de otras consideraciones humanitarias y altruistas -- deben intervenir de modo indirecto en las decisiones de las Repúblicas del Continente. Estas intervenciones podrían consistir, a lo menos, en el no reconocimiento de los gobiernos de hecho surgidos de revoluciones contra la constitución.

Las doctrinas legitimistas, fuera de ser absolutamente ilegales del punto de vista del Derecho Internacional, por entrañar una intervención extranjera inadmisibles en la vida interna de los pueblos, padecen de un vicio fundamental, y es que desconocen el derecho a la revolución y pretenden mantener a todo trance el gobierno.

Negar el derecho de sublevarse contra un régimen -- semejante equivaldría a frustrar la verdadera autonomía de Gobierno.

B.- La legitimación democrática: doctrina centroamericana.

Esta doctrina fué prácticamente consagrada por los tratados centroamericanos de 1907 y de 1923, firmados por las cinco Repúblicas Centroamericanas que son la de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, cuyos representantes firmaron en Washinton el 7 de Febrero de 1923.

En ambos se estableció como principio general que: los gobiernos de las partes contratantes no reconocerán a ninguno que surja en cualquiera de las cinco Repúblicas por un golpe de Estado o una revolución contra un gobierno reconocido, mientras la representación del pueblo libremente electa, no haya reorganizado el país en forma constitucional.

La comparación de estas fórmulas con las anteriores demuestra de inmediato la diferencia fundamental que existe entre ellas. No se desconoce el derecho de resistencia a la opresión ni se pretende cristalizar definitivamente la situación interna, solamente se exige que las revoluciones victoriosas reorganicen constitucionalmente el país antes de poder ser reconocidas.

Esta diferencia tiene una importancia esencial -- pues como expresaba el mismo gobierno de Costa Rica al de Estados Unidos, al referirse al tratado de 1907, del que consiste simplemente en rehusar todo reconocimiento internacional a los gobiernos de hecho. Del texto citado se desprende claramente que el principio adoptado no tiene más alcance que impedir el reconocimiento de los gobiernos que emanan de la fuerza, en tanto que no han sido confirmados por la voluntad popular libremente expresada, la tiranía sería seguramente el destino de los pueblos centroamericanos.

Se comete un grave error, por lo tanto, cuando se afirma, como es frecuente, que los tratados centroaméri-

canos de 1907 y 1923 constituyeron la consagración a la aplicación práctica de la doctrina Tobar.

El tratado de 1923, agrega algunas limitaciones --- creando incapacidades absolutas para el reconocimiento, los firmantes del tratado se obligan a no otorgar el reconocimiento si algunas de las personas que resultaron electas, Presidente, Vicepresidente o Designado, estuviere comprendida en cualquier de los casos siguientes: Si fuere el jefe o uno de los jefes del golpe de Estado o de la revolución, o fuere por consanguinidad o afinidad, ascendiente, descendiente o hermano de alguno de ellos. Si hubiese sido Secretario de Estado o hubiese tenido el alto mando militar al verificarse el golpe de Estado o la revolución o al practicarse la elección, dentro de -- los seis meses anteriores al golpe de Estado, revolución o elección.

Estos acuerdos pusieron en vigor reglas particulares que obedecen a un entendimiento de política regional con el propósito de evitar o disminuir las revoluciones en América Central. Sin embargo, Estados Unidos por su calidad de promotor, en el primer caso conjuntamente con México y Huésped de las dos conferencias que originaron los tratados, se sintió obligado a acatarlos y los aplicó a pesar de no ser firmante de los mismos, en sus relaciones con los Estados Centroamericanos hasta el año de 1934.

C.- El constitucionalismo de Wilson

Durante los dos períodos presidenciales de Woodrow Wilson, Estados Unidos imprimió a su política Latino-Americana en materia de reconocimiento de nuevos gobiernos, una transformación fundamental respecto a la práctica seguida hasta entonces, que según, sabemos se conformaba con los dos elementos de efectividad y responsable

bilidad, como condiciones necesarias, y a la vez suficientes, para poder reconocer.

Aquel noblemente inspirado moralista político, implantó la doctrina que se ha llamado del mecanismo constitucionalista, que supedita el reconocimiento de los gobiernos de hecho al respecto o a la restauración del orden constitucional. En la mayor parte de los casos, puso el acento Wilson sobre el primer concepto, es decir, el respeto del orden constitucional, dando así a su doctrina una significación próxima a la de Tobar, en otros admitía el saneamiento del título democrático - constitucional del gobierno de hecho mediante la elección popular, en la forma preconizada por la tesis de la subsiguiente legitimación.

1).- Antecedentes de la posición de Wilson.

La posición especialísima de Wilson, contaba sin embargo con un remoto y aislado precedente: la política seguida de 1862 a 1870 por el Secretario de Estado de Lincoln, Seward. Este experimentado estadista, que debió dirigir las relaciones exteriores de su país durante la guerra de Secesión, se encontró en una difícil situación diplomática. Mientras que por un lado Estados Unidos se había ajustado expresamente hasta entonces, al principio de la mera efectividad como determinante del reconocimiento, por otra parte, se veía en la necesidad de protestar contra todo gobierno extranjero que intentara o creara la apariencia de extender el reconocimiento a las autoridades de la confederación, que eran indudablemente efectivas. Para fundar tales representaciones y protestas no encontró Seward fórmula mejor que invocar el principio del apoyo popular como pre-requisito esencial a tomarse en cuenta. Como él mismo ha dicho expresi

vamente: En nuestra última convulsión política protestamos a todo el mundo contra cualquier reconocimiento de los insurgentes como un cuerpo político por las naciones extranjeras y negamos el derecho de cualquiera de esas naciones a reconocer un gobierno independiente de nuestra república constitucional hasta que tal nuevo gobierno fuera, no sólo exitoso en las armas, sino también proclamado por el pueblo de los Estados Unidos.

La expresión más clara de esta nueva política se produjo en ocasión de un movimiento sedicioso en Perú. Dijo Seward: Las revoluciones en los Estados Repúblicanos no debieran ser aceptadas hasta que el pueblo las hubiera adoptado por sus leyes orgánicas con las solemnidades que parecieran suficientes para garantizar su estabilidad y permanencia.

2).- Las ideas de Wilson

El Presidente Wilson, profundamente imbuido de ideas democráticas y del principio del respeto sagrado a los preceptos de la Constitución inauguró en realidad una nueva posición, el empleo del reconocimiento como instrumento para promover el progreso constitucional y las prácticas democráticas en el Continente Americano.

El postulado básico de su política general es que el gobierno justo descansa en el consentimiento de los gobernados. Con la convicción de que tenía una misión que cumplir, la de hacer respetar estos principios por la Repúblicas de América, proclamó su designio de preferir como amigos a quienes respeten las limitaciones de las disposiciones constitucionales y no tener simpatía hacia los que busquen apoderarse del poder para favorecer sus intereses.

Esa preferencia, esa voluntad de ser más que amigo campeón del gobierno constitucional en América, se concretó en la promesa de prestar la influencia del gobier

no de Estados Unidos en apoyo de las autoridades legales y de asumir el deber de sostener por todos los medios posibles el gobierno constitucional de una nación.

D.- El reconocimiento y la intervención.

Estas doctrinas de la legitimidad, en cualquiera de sus facetas, es decir ya sea que se exija que el gobierno carezca de vicios constitucionales de origen o ya que se supedita su reconocimiento a la expresión del consentimiento popular, constituye, por igual, formas ilegales de ejercer el reconocimiento, porque suponen una profunda intervención en la vida interna de los Estados.

El modo verdaderamente abusivo en que se han invocado tales requisitos, particularmente en América, ha llevado en algunos casos a la convicción errónea de que el reconocimiento, por sí constituye un acto intrínsecamente intervencionista.

Después de reiteradas y dolorosas experiencias como víctima de tales ilegalidades, no ha de extrañar que el gobierno de México expresará en 1930, por intermedio de su Ministro de Relaciones Exteriores, Estrada que: - Es un hecho bien conocido que México ha tenido que sufrir como pocos países, hace algunos años las consecuencias de esa doctrina, que deja el arbitrio de los gobiernos extranjeros, el pronunciarse sobre la legitimidad o ilegitimidad de otro régimen, produciéndose con este motivo situaciones en que la capacidad legal o asenso nacional de los gobiernos, parece supeditarse a la opinión de los extraños. Esta es una práctica denigrante que, sobre herir la soberanía de otras Naciones, coloca a éstas 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.

Conceptos semejantes expresó la delegación del Ecuador en la conferencia de México de 1945, en el preámbulo del proyecto presentado en dicha reunión. Se afirmaba allí que la costumbre internacional del reconocimiento de gobiernos de facto vulnera directa o indirectamente la autonomía o soberanía doméstica de los Estados. El carácter facultativo de los reconocimientos con fiere a los gobiernos extranjeros la capacidad de inmiscuirse en la órbita inviolable de los asuntos interiores del Estado en el que se hubiere establecido el nuevo ente gubernativo., para enunciarlo y calificarlo universalmente a su capricho, y la consiguiente aptitud de ejercer una suerte de coerción moral, configurando así una ingerencia imperativa que corresponde a las formas típicas de la intervención.

Cuando el reconocimiento se extiende a un gobierno efectivo y responsable, o se rechusa a un régimen no efectivo e internacionalmente insolvente, nada puede haber en él de intervención, no es más que la exteriorización expresa o tácita, de una constatación sobre hechos objetivos, que poseen relevancia internacional o interesan a título legítimo a otros Estados, la capacidad de contraer obligaciones y de hacerlas efectivas y la voluntad de cumplirlas. Si tales constataciones y apreciaciones objetivas constituyeran una intervención en la esfera doméstica de los Estados, la vida de relación internacional sería imposible o se desarrollaría en permanente violación de ese principio.

El reconocimiento en sí mismo considerado y ejercido como un deber sujeto a reglamentación jurídica, no configura una intervención o una modalidad de la misma, solamente las bases, los motivos que se pueden tomar en cuenta en algunos casos para reconocer o no, son capaces

de determinar o servir de pretexto a ingerencias extranjeras en cuestiones domésticas.

E.- Las doctrinas legítimas y la inter--
vención.

Las doctrinas legitimistas son violatorias del De--
recho Internacional, no sólo por fundarse en una base --
contraria al principio esencial de ese orden jurídico,
la independencia e igualdad recíproca de los Estados, --
sino porque también porque su realización práctica las
convierte necesariamente en pretexto y vehículo para in--
tervenciones en asuntos internos de otros Estados.

Es indudable que estas exigencias vulneran el pri--
ncipio de independencia según el cual cada Estado tiene
derecho a darse la forma de gobierno que haya escogido -
o tolere su pueblo y a cambiar esa forma según su albe--
drio. Y no sólo ese principio fundamental, sino también
el de igualdad jurídica de los Estados se vería afectado
por esta política.

Además, la puesta en práctica de esta exigencia de
legitimidad constitucional, en su forma dinstica o de--
mocrática, aparece una profunda intromisión, contraria
al Derecho Internacional, porque la apreciación de las
condiciones que se postulan como necesarias y previas al
reconocimiento, implica que los Estados extranjeros han
de examinar y pronunciarse acerca de un problema de dere--
cho constitucional interno privativo de cada país, cual
es el de la legalidad del cambio de Gobierno.

El principio de la legitimidad es contrario al Dere--
cho Internacional, constituye opinión unánime de la ju--
risprudencia y la doctrina Universal.

Son innumerables los tratadistas que han señalado --
que: Si los gobiernos extranjeros exigieran sus títulos -
de legitimidad al gobierno de hecho, se inmiscuirían en
cuestiones de política interior, intervendrían en los ne

gocios de otro Estado, precisamente con respecto a algo que ha sido absolutamente desterrado del Derecho Internacional, lo referente a las cuestiones del régimen interno de cada país. Así los gobiernos extranjeros, sea para el reconocimiento del gobierno de facto, sea para las negociaciones que con él puedan efectuar, no tienen por qué examinar la mayor o menor conformidad de ese gobierno con las constituciones o las leyes locales.

Los datos de la realidad histórica denotan que la aplicación de estas doctrinas legitimistas se caracterizó por la persistente y grave intervención en la vida interna de los Estados. El sistema de la Santa Alianza. -- buscando asegurar la primacía y el mantenimiento del régimen monárquico hereditario no sólo proclamó el reconocimiento de los nuevos gobiernos revolucionarios, sino que además preconizó, e incluso llevó a la práctica -- más de una vez, la intervención armada para el restablecimiento de las monarquías derrocadas.

F.- La doctrina de la legitimación popular y la intervención.

En cuanto a la doctrina de la legitimación popular, no puede decirse que sea, como la anterior, contraria -- desde su propia base, al Derecho Internacional, pues la adhesión popular al nuevo gobierno, expresada conforme a los procedimientos democráticos, constituye cuando se ha realizado una de las formas lícitas y sin duda la más importante de apreciar en la efectividad del nuevo régimen.

Pero lo que es más grave, la adopción de esta exigencia significa, en mayor grado una intervención de terceros Estados en la órbita, interna. En efecto para que exista realmente aprobación popular hacia un nuevo gobierno es menester que la voluntad pública de consentimiento sea expresada de un modo libre e ilustrado. Esto sólo

puede lograrse si la autoridad que dirige la elección -- respeta cierto mínimo de libertades políticas, personales, de prensa, de propaganda, de reunión y de asociación, de modo que se puedan desenvolver sin trabas los métodos democráticos de libre discusión y persuasión, -- A menos que estas condiciones se impongan durante todo el período de pre-eleccionarlo, la votación no tendrá el carácter de una verdadera ratificación popular del gobierno. De manera que para estar seguros de una adhesión popular auténtica hacia el nuevo régimen, los Estados -- terceros se han de ver precisados a investigar si se respetaron las garantías electorales mínimas y además se han de convertir en fiscales del escrutinio y en suma, -- en jueces de todo el proceso, electoral. Es indudable -- que todo esto involucra una intervención intolerable en la soberanía o independencia.

Por eso la actitud que deben asumir los Estados extranjeros ha de ser prestar fe a los resultados de tales procesos electorales, como medios de expresión del apoyo popular que es índice de efectividad, o en caso -- de creer que no se han realizado elecciones honestas -- prescindir de ellas y acudir a los restantes métodos de determinación de la aquiescencia tácita que se han indicado precedentemente.

Cualquier otra política conduce natural y necesariamente al intervencionismo, a la fiscalización de elecciones y eventualmente, a la intervención armada.

G.- La doctrina de la legitimación y el derecho internacional general.

Se ha pretendido, que estas exigencias de la previa aprobación popular es impuesta por el Derecho Internacional general, y el autor que ha desarrollado tal teoría es Lauterpacht, que es quien más ha pugnado por imponer -- como un deber jurídico. Después de demostrar de una manera

verdaderamente magistral la auténtica naturaleza jurídica del instituto y su sumisión a una regla positiva de Derecho Internacional. Se equivoca sin embargo al determinar el contenido concreto de esa regla, ya que la -- práctica internacional, está dominada por el requisito de la legitimación subsiguiente del gobierno revolucionario por medio de un acto de aprobación popular adecuadamente expresado. La práctica de la mayoría de los Estados, en particular la de Gran Bretaña y los Estados Unidos ha sido reclamar como condición del reconocimiento que la autoridad de los nuevos gobernantes sea confirmada por el pueblo.

En cuanto a los ejemplos concretos que invoca Lauterpacht en apoyo de su tesis, requieren ciertas aclaraciones previas: la primera es que toda alusión al consentimiento del pueblo antes de reconocer no constituye argumento en favor del criterio de legitimación, porque puede referirse tanto al expreso como al tácito, en calidad de indicios o pruebas de efectividad. Una segunda advertencia es que el otorgamiento del reconocimiento a un nuevo gobierno que ha realizado elecciones o las ha convocado de manera espontánea, incluso si se hace mención expresada de este punto al reconocer, tampoco configura índice decisivo de aplicación el criterio de la legitimación pues esa aprobación popular y hasta la mera convocatoria a elecciones, aparecen como una demostración fidedigna de la real efectividad del nuevo gobierno. Solamente habra aplicación de este criterio, -- cuando se subordine el reconocimiento a esa condición -- del favorable resultado electoral, cuando se haga de ello cuestión decisiva para reconocer y se espere para ese fin el fallo de las urnas. Si se eliminan todos los ejemplos equívocos que no se ajustan a las condiciones antedichas y se descartan los casos especiales de Se--

ward y Wilson, así como los que se ajustan a los tratados de 1923, los que restan si es que queda alguno no alcanza a perfilar una práctica firme y bien establecida.

Se llega a la conclusión de que la tesis de Lauterpacht carece de objetividad en la práctica o de apoyo doctrinario y no es más que un reflejo de la impaciencia por proclamar como regla positiva de Derecho Internacional lo que sería quizás deseable llegase a serlo.

H. - La doctrina de la legitimación y el derecho internacional especial.

La objeción fundamental de intervencionismo que se formula a la tesis de la subsiguiente legitimación no alcanza a los tratados centroamericanos. La razón es que, como se ha dicho el propio Tobar en su famosa carta, una intervención convenida no es propiamente -- una intervención. El hecho de que los tratados de 1907 y 1923 fueran acuerdos mutuos, eliminaba completamente todo elemento de intervención. Es evidente que cuando el criterio de la legitimación se aplica en virtud de un tratado preexistente, no se incurre en violación del Derecho Internacional sino que, por el contrario, se desarrolla una conducta ajustada a una convención particular, que deroga, en las relaciones de los Estados que han sido partes del mismo, las reglas generales del Derecho Internacional, en el caso de la doctrina centroamericana, se trataba de un entendimiento especial, creado y aplicado entre Estados de una región particular que padecían de problemas semejantes, que habían formado parte de una confederación y cuyas relaciones eran un poco más que internacionales.

Pero este argumento sólo es válido para quienes

son partes de ese acuerdo especial, derogatorio del Derecho Internacional general. De manera que caben, con respecto a la actitud de Estados Unidos, todas las críticas que ya se formularon sobre la doctrina de la legítima---
ción, y en particular, la tacha de intromisión.

En suma, Estados Unidos no sólo no estaba obligado, sino tampoco autorizado a ajustarse a lo establecido en los tratados de Washinton, su política no justificada -- por una derogación convencional de la norma jurídica general, era necesariamente violatoria de esa propia norma

Por otra parte, la forma que adoptó Estados Unidos esa directiva, no como una regla obligatoria, sino como una política unilateral, que pudiera seguir o abandonar en función de sus intereses y conveniencias de momento, era evidentemente apta para transformarle en un medio - de imponer soluciones políticas, favorecer a ciertos es-
tadistas o vetar el acceso al poder de otros.

Así mismo como Estados Unidos se ajustó al tratado no en calidad de signatario del mismo, sino como simple endosante de la política en él contenida, preservando - intacta su libertad de acción, se encontró en una situa-
ción privilegiada con respecto a los Estados firmantes, en el sentido de que según adujo posteriormente, no se consideraba atado por reservas que al ratificar podría haber formulado alguno de los signatarios.

En estos casos, la política especial de reconocimiento condujo a Estados Unidos a la intervención. En otros, fueron sus derechos especiales de intervención, los que condicionaron y alteraron su política de reco-
ncimiento.

I.- El reconocimiento, la forma de go--
bierno y la protección de los derechos humanos.

El ejemplo típico de intervencionismo en el ejer-
cicio de la función del reconocimiento es que lo hace depender de la forma de gobierno que adopte la autori-

dad revolucionaria.

Las doctrinas legitimistas tenían, en realidad como propósito, el mantenimiento de los regímenes monárquicos o democráticos establecidos. La doctrina de la legitimación subsiguiente consiste, según se ha visto, en imponer al Estado la realización de procedimientos democráticos de consulta al pueblo.

Es posible que por un acto particular, un Estado pueda haberse comprometido respecto a otros Estados a no implantar un régimen determinado. Si el Estado se ha dado la forma de gobierno que había prometido no darse, no se puede dudar de que los otros Estados, respecto a los cuales se adoptó el compromiso, tendrán razón rehusan por eso reconocerlo.

Es en este sentido, como un proyecto de "lex specialis", derogatorio del derecho común, que cabe interpretar la iniciativa presentada por Guatemala a la conferencia de México, en el sentido de que las Repúblicas Americanas se abstengan de otorgar un reconocimiento y mantener relaciones con regímenes anti-democráticos que en el futuro pudieran establecerse en cualquiera de los países del continente.

Sin entrar, porque ello excedería de los límites de la presente obra, en el aspecto político del problema, cabe sólo señalar desde el punto de vista técnico, que el proyecto citado no soluciona las dificultades capitales, o sea quien decide y como se decide si un régimen es o no democrático. Parece abrir por el contrario, la puerta a los peores abusos, al confiar en la líbre apreciación de cada Estado, dando como única pauta la simple medida en que la voluntad popular del país ha ya contribuido a su establecimiento.

Por otra parte, los mismos objetivos que busca lograr la iniciativa Guatemalteca se podrán obtener a su

debido tiempo, sin que sea necesario para ello alterar la doctrina del reconocimiento tal como ella existe actualmente, en el Derecho Internacional positivo. Cuando este último llegue a contener una declaración Internacional de los deberes y derechos del hombre y a establecer un régimen de verificación propiamente dicho sobre la observancia de tales derechos, la existencia -- clásica de la responsabilidad, o sea capacidad y voluntad de cumplir los compromisos internacionales, incluirá, en primer plano, a este nuevo compromiso. Mediante El se caracteriza al régimen democrático. No se intentará ya una investigación, difícil y arbitraria, sobre la prevalencia de la voluntad popular. Se exigirá el respeto a los derechos esenciales.

Esta es la fórmula del porvenir de cuya aceptación futura se pueden decidir ya numerosos síntomas revelados. Ella permitirá alcanzar todos los beneficios políticos de la tesis de la legitimación popular y de la -- que dicen del no reconocimiento de los regímenes antidemocráticos a atentatorios de los derechos humanos, -- sin violar para ello el principio de la no intervención mediante el empleo intensivo del criterio de responsabilidad, como pre-requisito del reconocimiento.

J.- El reconocimiento y los procedimientos revolucionarios.

La inhumanidad y crueldad que a veces acompañan la revolución o el mantenimiento en el poder de las nuevas autoridades, ha encontrado expresión, en algún caso, en la negativa a reconocer al nuevo gobierno.

No obstante, los precedentes señalados no autorizan a afirmar la existencia de tal regla: la negativa de reconocer a la convención francesa en 1973 y al gobierno ruso en 1917, se fundaron más en otras causas -- que en esta y en los casos de Serbia en 1903, la rela--

ción de los Estados extranjeros tenían más el carácter de una suspensión de relaciones diplomáticas que de negativa del reconocimiento.

Es que condicionar el reconocimiento a esos extremos sería en realidad interferir en aspectos internos de la vida política de los Estados por más que se tratara de -- una intervención humanitaria. Desde este punto de vista -- no cabe retener o demorar el reconocimiento a causa de -- tales métodos, salvo que ellos, por alcanzar a extranje-- ros, generen una responsabilidad internacional y esta sea desconocida, o que la persistencia de los mismos demues-- tre la falta de consentimiento popular y de efectividad -- auténtica del nuevo régimen.

Como observa Lauterpach, la negativa de reconocer se ría en estos casos, además de ilegal, contraproducente -- porque dificultaría a los Estados interceder y apelar al sentido de humanidad y piedad de las autoridades revolu-- cionarias.

K.- El no reconocimiento por el incumplim-- miento de obligaciones de defensas continental: La Reso-- lución XXII del Comité de Defensa Política.

La Resolución XXII aprobada por el Comité de Defen-- sa Política el 24 de diciembre de 1943 recomienda a los -- Gobiernos Americanos que han declarado la guerra a las -- potencias del Eje o que han roto relaciones con ellas, -- que mientras dure el actual conflicto mundial no procedan al reconocimiento de un nuevo gobierno constituido por la fuerza, antes de consultarse entre sí con el propósito de determinar si ese gobierno cumple los compromisos intera-- mericanos para la defensa del continente, ni de las cir-- cunstancias que han determinado la implantación de dicho gobierno. Esta recomendación fué puesta en práctica por -- los Estados del continente, en los cambios violentos de --

gobiernos verificados desde diciembre de 1943, hasta el -- presente, en Argentina, Bolivia, Ecuador, el Salvador, Guatamala, Haití, Nicaragua y Venezuela. Aunque cuatro de estas alteraciones revolucionarias se produjeron en octubre de 1945, en enero de 1946 y julio, en mayo de 1947, se realizaron igualmente las consultas e intercambios de información preconizados por el Comité, a pesar de que la Resolución, según expresa el texto, aspiraba a regir únicamente mientras dure el actual conflicto mundial que, como es sabido, terminó con la rendición incondicional del Japón el 10. de septiembre de 1945.

En suma se presenta una interrogante que dice: puede afirmarse que ese estudio conjunto que sostiene la Resolución XXII, ese análisis por todos los Estados del continente de un problema de interés común, como es el acatamiento de una obligación internacional de tan fundamental importancia, vigorizada por la solidaridad frente a un mismo enemigo, constituya una intervención en los asuntos internos del Estado donde se ha producido el cambio de gobierno. Se da una respuesta a esta interrogante. Es evidente que la consulta recomendada no tiene otro objeto que apreciar, en uno de sus aspectos más importantes, la solvencia Internacional del nuevo régimen, que ella nada tiene de interfe-rencia en asuntos internos y no es otra cosa que una apreciación conjunta de la responsabilidad del nuevo gobierno, en uno de sus aspectos. Lejos de violar, una regla de Derecho Internacional, no se hace otra cosa que aplicarla. Y en caso de que se llegue a una conclusión negativa el no -reconocimiento se impondría como una sanción plenamente justificada por el desacato de un deber de tal magnitud. Se ha dicho, que este no reconocimiento colectivo es una modalidad de intervención. La expresión verbal de este concepto no es afortunada. La actitud colectiva en sí, no constituye una intervención, ello depende de las bases en que

se sustente. Si se niega el reconocimiento por falta de --
efectividad o responsabilidad, no habrá nunca intervención,
sea aquel denegado por uno o por todos los Estados, proce-
diendo aislada o concertadamente, si no se reconoce por fal-
ta de legitimidad o por oposición hacia la forma de gobier-
no, la composición de éste, las tendencias políticas o eco-
nómicas de sus dirigentes entonces habrá tal intervención,
aunque fuere un sólo Estado quien adopte esa conducta.

En una palabra: el problema depende del respeto o la -
violación de la regla jurídica positiva al realizar el acto
y no del número de participantes en el mismo.

CAPITULO TERCERO

PRINCIPALES FORMAS PARA EL OTORGAMIENTO DEL RECONOCIMIENTO

El presente capítulo trata de una cuestión que es generalmente considerada por los tratadistas al discutir las diversas formas del reconocimiento, bajo el título de reconocimiento individual y colectivo.

Este planteamiento, que constituye el modo usual de estudiar dicho problema, es hoy suficiente y empequeñece la -- cuestión, puesto que la realidad internacional muestra varias dísimas formas intermedias o de transición entre ambos modos de reconocer.

El reconocimiento individual es, aún hoy, la regla general, el caso normal. En él, cada Estado actúa sólo y por su exclusiva cuenta en las tres fases en que se puede prescindir el acto de reconocimiento, la de información, en que se recogen los hechos del caso, tendientes a evidenciar la existencia o ausencia de efectividad y responsabilidad, la de decisión o sea aquella etapa en que se aprecian tales hechos y se llega a un juicio positivo o negativo de los mismos, y finalmente, la de exteriorización, en que manifiesta la actitud que se ha decidido adoptar. El reconocimiento colectivo, en cambio es aquel en el cual las tres fases de información, decisión y anuncio, se realizan en forma conjunta por más de un Estado.

XIII.- El reconocimiento consultado

A.- Las consultas aconsejadas por el Comité de Defensa Política.

El ejemplo característico de esta modalidad se encuentra en la Resolución XXII, del Comité de Defensa Política. Por ella, en efecto se recomienda a los gobiernos interesados consultarse y realizar un intercambio de informaciones --

acerca de determinados extremos. Como ha dicho un autor, -- aunque el Comité podía razonablemente haber expresado que la consulta propuesta fuera seguida por una acción uniforme no recomendó una decisión colectiva, dejando a cada Estado en libertad de actuar por sí mismo después de la consulta.

Es que esta libertad de decisión constituye el rasgo fundamental del sistema consultivo interamericano, que ha sido definido como una coordinación de voluntades soberanas. Ella quedaba preservada íntegramente en el caso de la Resolución XXII, no sólo por el hecho de que nada se dijera en la misma acerca de la decisión única y obligatoria, sino sobre todo, por la interpretación coordinada de esa fórmula -- con las resoluciones interamericanas en materia de consulta y en particular, la declaración de Lima, según la cual queda entendido que las Repúblicas Americanas actuarán independientemente en su capacidad individual, reconociéndose ampliamente su igualdad jurídica como Estados soberanos.

A pesar de esto, la preocupación por preservar, por encima de toda duda, su libertad de decisión, llevó algunos gobiernos a reiterar en sus respuestas a la Resolución XXII ese mismo principio. Tales respuestas tienen interés porque revelan el firme y expreso designio de numerosos gobiernos americanos, de detenerse en esta modalidad del reconocimiento y de no dar paso más hacia la progresiva unificación del mismo.

Este carácter meramente consultivo del procedimiento, tal como se aconsejó y se aplicó, cuyo sólo objeto consiste en que cada gobierno pueda estar en posesión de todos los datos e informaciones pertinentes para fundar su decisión individual, fue reafirmado también al discutirse el método mediante el cual se llevarían a cabo las consultas y canjes de información.

B.- Ejemplos de reconocimiento consultado.

En sus respuestas al Comité, algunos gobiernos destacan que este procedimiento no constituía una innovación total, sino que representaba la aplicación y extensión de una práctica ya existente. La respuesta del gobierno Uruguayo - expresa, por ejemplo, que el temperamento aconsejado sólo significa la metodización de una práctica arraigada de antiguo en las cancillerías, en el sentido de extender a todos los gobiernos americanos en las condiciones presupuestas en el texto de la recomendación, los cambios de las ideas e informaciones que, hasta el presente, sólo se hacían efectivos con los países más interesados, más próximos o más directamente vinculados en una línea de política común. Pero según se desprende de las palabras transcritas, este procedimiento quedaba librado a la cortesía diplomática, sin cobrar verdadera individualidad jurídica. En cambio, la aceptación de la Resolución del Comité por todos los gobiernos a los que se dirigió creó entre ellos un compromiso, cuyo contenido consiste en que los gobiernos interesados habrán de abstenerse de decidir sobre el reconocimiento hasta que se hayan verificado, las consultas e intercambios de información. Es por esto que el sistema previamente concertado de consultas se ha definido como el deber de oír y el derecho de ser oído, sin perjuicio de que quede la decisión librada en su contenido y oportunidad al arbitrio de cada país.

XIV.- El reconocimiento concertado

Un grado más hacia la colectivización del reconocimiento es la forma que hemos llamado concertada, es decir aquella en la cual la acción conjunta no comprende solamente el período informativo y deliberante, sino también el decisivo. En esta modalidad hay no sólo consulta sino también como resultado de esa consulta, una conclusión única y obligatoria.

Existe aquí, como es natural una renuncia mayor de -- los poderes de cada Estado, pero como contra partida de esto, se subsanan los más graves inconvenientes del reconocimiento individual. Son tres, las desventajas de la descentralización existente en la función de reconocer dos de -- ellas, la posibilidad de abusos en su ejercicio y la de -- errores en el juicio por deficiencias de información, alcanza a repararlas la consulta previa. La tercera y más -- grave que es la situación, cuya frecuencia no disminuye lo que tiene de absurdo, de que una autoridad sea reconocida como gobierno por algunos Estados pero no por otros, sólo puede ser evitada totalmente mediante el reconocimiento colectivo o el concertado, la consulta logra únicamente notar de modo parcial. Sin embargo, el celo revelado por los gobiernos del Continente Americano, que es donde más lejos se ha ido en este proceso de centralización, en defender su autonomía para decidir, cuando ni siquiera se habla intentado afectarla, evidencia que, salvo en casos muy excepcionales, los Estados no se encuentran todavía dispuestos a renunciar a su poder de decisión individual en beneficio del fallo de un grupo.

Por ser más evolucionado, el reconocimiento concertado requiere una organización más compleja que la modalidad anterior. No bastarían para él los conductos diplomáticos -- usuales, puesto que se requiere llegar a una conclusión -- que supone la más de las veces, un voto por unanimidad o -- por mayoría.

A.- El reconocimiento concertado en un organismo internacional preexistente.

Como un ejemplo sumamente interesante de este tipo se puede señalar el reconocimiento de los gobiernos revolucionarios de Franco en Paraguay y de Toro en Bolivia, en el -- año de 1936.

En el momento que se produjeron estos golpes, de Estado se encontraba reunida de Buenos Aires la conferencia de la Paz y ya ambas partes hablan aceptado el Protocolo del Chaco. Temieron las potencias mediadoras que estos -- cambios de gobierno pudieran afectar o perturbar la marcha de las negociaciones de paz, sobre todo porque algunos hablan surgido de movimientos de fuerza que inscribieron en su programa el repudio de los protocolos de paz de 1935.

Convenido el procedimiento conjunto, esos gobiernos confiaron a un órgano internacional preexistente, la Comisión Ejecutiva de la conferencia de la Paz, la tarea de decidir si se llenaban las condiciones preñijadas, en -- otras palabras, si se debía reconocer o no.

La comisión Ejecutiva llegó en el caso de Franco a -- la opinión de que el hecho de que se hubieran cumplido -- las disposiciones del art. 4 del protocolo del 21 de enero de 1936, sobre repatriación de prisioneros de guerra -- bolivianos y paraguayos conjuntamente con la declaración del gobierno paraguayo de su intención de respetar los -- protocolos de Buenos Aires, colocaba a la conferencia en situación de tener que recomendar el reconocimiento a los gobiernos participantes.

Un procedimiento idéntico se siguió con la revoción de Toro en Bolivia. Producido este golpe de Estado fué -- opinión de la Comisión Ejecutiva que el reconocimiento -- probablemente pudiera ser acordado por las seis naciones mediadoras dentro de corto tiempo.

B.- El reconocimiento concertado en organismos o conferencias especiales.

Cabe señalar ejemplos en los cuales la misión de decidir o asesorar sobre la decisión a adoptarse no se encomienda a un órgano internacional ya existente, sino a en-

tidades o conferencias especiales convocadas con el propósito único o fundamental de arribar a una decisión conjunta en materia de reconocimiento o a una recomendación que permita llegar a esa decisión conjunta. Tales son los casos de las conferencias de Nicaragua Falls (Canadá) y de Washington para tratar del reconocimiento de gobiernos mexicanos y de las reuniones de Cannes y Génova para discutir acerca del régimen soviético. En todos ellos se procedió, no sólo en forma de consulta en la información sino también de concierto en la decisión, o en la recomendación previa a la misma, cuya fuerza en estos casos muy difícil desacatar.

C.- El reconocimiento concertado en el cuerpo diplomático.

El ejemplo de reconocimiento concertado con intervención, no de un órgano preexistente especial, sino del cuerpo diplomático acreditado ante el Estado donde se ha producido la transformación revolucionaria, tampoco ha sido raro. Así en diciembre de 1908, el cuerpo diplomático en Haití, intervino para expresar la opinión unánime de que la situación no es oportuna para reconocer a la autoridad existente en la actualidad.

Como observa Lauterpacht, es altamente improbable -- que el cuerpo diplomático en su conjunto pueda ser un instrumento directo de reconocimiento. Es un organismo que no tiene forma aunque actúe ocasionalmente al mismo tono, en relación con el ceremonial y para el propósito de proteger los privilegios diplomáticos difícilmente pueda actuar como un órgano inestable tienden a desdibujarse los caracteres del reconocimiento concertado propiamente dicho, para pasar a la zona limítrofe con las consultas previas, se acentúa la informalidad de las conversaciones y la indole meramente consultiva de las conclusiones y por

ese cambio, cada Estado llega al final del proceso conservado íntegra su libertad de decisión.

XV.- El reconocimiento simultáneo y el -- conjunto.

Cuando la acción combinada de los Estados, se manifiesta en la fase de exteriorización de la decisión a que se ha llegado respecto al reconocimiento, sea que ella se dirija al gobierno interesado o al público, se tiene entonces dos posibilidades: el reconocimiento simultáneo o el conjunto. El primero es aquel que se practica por los Estados, separadamente en forma individual, pero aun mismo tiempo, el segundo ocurre cuando el reconocimiento se extiende por más de un Estado, en una misma nota, o en una comunicación verbal en nombre de todos ellos.

El reconocimiento simultáneo es muy frecuente y tiende a revelar, ya la acción combinada de la consulta o el concierto previos, ya una simple coincidencia de orientación política. Ejemplos del reconocimiento simultáneo es decir puro y simple, sin consulta o concierto, se puede señalar por ejemplo, el caso del gobierno boliviano en 1921, que fue reconocido al mismo tiempo por Argentina, Estados Unidos y Brasil, sin intercambiar informaciones u opiniones entre sí, ni tampoco poniéndose de acuerdo antes en la decisión. En este caso Estados Unidos preguntó a los otros dos países si estaban de acuerdo y dispuestos a proceder con independencia, pero simultáneamente.

El reconocimiento consultado tiende naturalmente a una coincidencia en la oportunidad de anunciar la decisión. Por ejemplo casi todas las Repúblicas Americanas aceptaron en junio de 1944, una iniciativa de la Cancillería de México para efectuar el reconocimiento de Bolivia en forma simultánea. Es claro que anexa a la libertad de decisión propia de la consulta, se encuentra la facultad

de escoger libremente el momento en que se comunica dicha decisión pero, con la simultaneidad se requiere expresar - aquí un valor simbólico más que real, que el acto lleve en sí mismo a una prueba inconfundible de la actitud solidaria y común de los Estados.

XVI.- El reconocimiento colectivo.

En el estado actual de desarrollo del Derecho Internacional el reconocimiento colectivo constituye una modalidad sumamente rara.

Más frecuente ha sido el caso con respecto a nuevos - Estados, cuyo reconocimiento implica también, según se ha visto el del gobierno en el poder. Pero en lo que se refiere a reconocimiento exclusivo de gobiernos, fuera de los - casos de China en 1924 y Marruecos en 1909.

Han sostenido numerosos autores que el ingreso a la - Sociedad de las Naciones aparejaba el reconocimiento colectivo del Estado y por lo tanto, del gobierno aceptado por parte de todos los demás miembros de la organización.

A.- El reconocimiento colectivo y la admisión en la Naciones Unidas.

El argumento de que los vínculos creados por la Carta implican el reconocimiento colectivo, ellos alcanzan a todos los Estados del orbe, a base del postulado de la indivisibilidad de la paz y de la seguridad, y sería necesario admitir que todos los Estados y Gobiernos se encuentran en situación de permanente y mutuo reconocimiento, conclusión no sólo absurda, sino en contradicción con los hechos.

De manera, que la tesis del reconocimiento colectivo por el ingreso a la organización se encuentra colocada ahora en terreno más desfavorable que en el régimen anterior.

Subsisten objeciones que se hablan hecho antes. Una - de ellas quizás la más importante, es que la práctica seguida por los miembros de la Liga no se ajustó por lo gene

ral a dicha doctrina. Algunos Estados, como Suiza y Bélgica, al producirse el ingreso de Rusia, afirmaron su derecho a continuar denegando el reconocimiento al gobierno - Soviético, sin que ese derecho fuera impugnado por otros miembros.

Predominó, en la práctica, la concepción que se ha - llamado intramural de los efectos del ingreso, la participación en el organismo internacional común genera ciertos vínculos que se agotan en el ámbito de la misma organización, fuera de ella continúan las prácticas acostumbradas del reconocimiento separado y del mantenimiento o suspensión individuales de la relaciones diplomáticas. Y no cabe duda que los contactos dentro del organismo no alcanzan a configurar un reconocimiento tácito; si falta la intención de acordarlo.

Esta práctica parece subsistir en el sistema de la carta aunque, naturalmente, el problema no se ha definido aún con la precisión deseable. Es un hecho por ejemplo, que no todos los Estados miembros de las Naciones Unidas mantienen relaciones diplomáticas entre sí, aunque exista una innegable tendencia hacia el incremento - en las mismas. Como se ha dicho con referencia a la liga la participación como miembro sin duda presupone una - - - cierta medida de relaciones pero ellas no tienen por que ser directas ni generales. Y el contacto que se hace, no implica necesariamente el reconocimiento.

B.- La votación sobre la solicitud de ingreso y el reconocimiento ulterior.

Una modalidad un poco diferente y menos expuesta a críticas de la doctrina del reconocimiento colectivo a - través del ingreso a las Naciones Unidas que sostenía -- que la admisión como miembro no aparejaba en sí un reconocimiento colectivo, sino que era necesario, siempre que

cada Estado procediera luego a un acto individual, pero - que el contenido de dicho acto individual quedaba prede-terminado por la votación acerca del ingreso en el cuer- por internacional.

Lo que hay de substancial en esta posición es la ob- servación de que el voto favorable a la solicitud de in- greso de un miembro pueda significar, para el Estado que votó y también para los demás que se abstuvieron u opusie- ron, la expresión de una ponderada opinión en el sentido de que el estado y también el gobierno aceptados, reúnen las condiciones prefijadas por la ley internacional para tener derecho a ser reconocidos.

Es cierto que la aprobación del ingreso de un Estado implica considerar que el gobierno de ese Estado acepta - las obligaciones consignadas en la carta y está capacita- do para cumplir dichas obligaciones y se halla dispuesto a hacerlo, por lo que parecería contener un pronunciamien- to favorable y obligatorio para el futuro, sobre las con- diciones del nuevo gobierno y una admisión de que posee - de hecho los requisitos necesarios y suficientes para de- terminar el reconocimiento, conforme al Derecho Interna- cional.

Ese voto afirmativo significa, si, admitir la efecti- vidad del gobierno del nuevo miembro, puesto que se consi- dera y acepta la solicitud de ingreso presentada por él, pero no tiene un alcance tan vasto en cuanto al elemento de responsabilidad. En efecto lo único que autoriza la -- carta es un juicio sobre la responsabilidad del gobierno en cuanto al cumplimiento de las obligaciones consignadas en la misma.

El nuevo gobierno de un Estado puede d conocer cien- tos tratados suscriptos por sus predecesores en materias de secundaria importancia, como por ejemplo: extradición, comercio, naturalización y de este modo justificarse su no

reconocimiento por ausencia de responsabilidad, pero ese repudio de ciertas obligaciones de secundaria importancia y de interés para un sólo Estado, puede no afectar su capacidad ni su disposición para cumplir las obligaciones de la Carta. Se trata de un problema de hecho a decidir en cada caso, pero que muestra que al lado del ingreso en la organización subsiste reconocimiento individual, rigiéndose por consideraciones paralelas pero no idénticas.

C. - Los cambios de gobierno en el Estado - miembro.

Se refiere al reconocimiento en sus relaciones con la Organización Internacional, es el caso de que se produzcan alteraciones revolucionarias en el gobierno de un Estado que ya forma parte de la misma.

Lauterpacht se plantea este problema y dice: la idea de participación en una Organización Internacional amplia presupone y requiere algún mecanismo colectivo de reconocimiento de gobiernos. Es claro que después de un cambio revolucionario de gobierno verificado en el Estado que es miembro de la organización debe haber cierto órgano que determine si la nueva autoridad puede ser considerada como representando apropiadamente el Estado en cuestión -- dentro de la Organización Internacional y señala que lo reconocería, la creación de un órgano tal como un Comité permanente de la Asamblea General o del Consejo de Seguridad y que la incorporación debe ser considerada como uno de los objetivos principales de la revisión de la Carta que se contempla.

Esto denota que no existe un mecanismo dentro de la organización apto para el reconocimiento colectivo de los nuevos gobiernos, por el momento esto se maneja a través el pronunciamiento individual de los Estados miembros, lo que sin duda alguna puede aparejar graves dificultades, -

sobre todo en caso de discrepancia entre los mismos. Si la cuestión no se ha presentado en forma más aguda y frecuente ello se debe a que constituye una práctica acostumbrada basada en un principio general del foro doméstico, la que admite la continuación de los poderes de los delegados del régimen anterior, hasta que dichos poderes sean revocados por la nueva autoridad.

La hipótesis, aún más seria, de que la discrepancia en cuanto al reconocimiento entre los Estados Miembros se daba, no a diferencias sobre la solvencia del nuevo régimen, sino en cuanto a la apreciación de la efectividad, - por haber dos facciones o más en lucha, la Organización Internacional cuenta con el apoyo del principio de efectividad.

Pero sí, a pesar de todo esto, se presentara el caso hipotético, de tener que decidir entre dos facciones rivales, ninguna de las cuales estuviera amparada por dicha presunción y pretendiendo al Estado ante el órgano internacional, nada abstaría a que se encomendara a un Comité especial, la investigación de los hechos, a fin de decidir a base del principio de efectividad.

XVII.- Actos que implican reconocimiento.

Estos actos son: primero aceptar representante del - nuevo gobierno con calidad diplomática o enviar ante él - esos mismos representantes y segundo, firmar con él tratos de carácter bilateral.

A.- Aceptación o envío de representantes diplomáticos.

Es indudable que siempre que un Estado acepta representantes diplomáticos del gobierno de hecho o le envía los suyos, es porque considera que ese gobierno puede representar al Estado en el cual se ha establecido y posee,

por lo tanto, efectividad y responsabilidad. Esta solución ya era señalada por los autores clásicos, que discutían el problema del reconocimiento al tratar el derecho de legación activa y pasiva del príncipe destronado y del usurpador.

En cuanto a la práctica internacional se encuentran testimonios muy expresivos en la jurisprudencia diplomática de Estados Unidos. En una ocasión sostuvo el Departamento de Estado, que hay ciertos actos que no pueden menos -- que tener el efecto de reconocer a un gobierno, como acreditar representantes diplomáticos. Así mismo ha sostenido este gobierno que el deseo expresado de entablar relaciones diplomáticas así como el nombre del nuevo embajador, llevan consigo el reconocimiento.

B.-Firma de tratados bilaterales.

La firma de un tratado bilateral también configura un reconocimiento tácito porque la conclusión de un acuerdo -- implica admitir al gobierno con el que se celebra como componente para crear obligaciones que se impondrán a cualquier ulterior.

En 1928, expresaba Kellog: no tengo ninguna duda de -- que la firma del tratado constituye técnicamente un reconocimiento y que la ratificación por el Senado no es necesaria para dar efecto al acto de reconocimiento.

Es necesario hacer una salvedad, la firma de un trato acarrea el reconocimiento porque implica admitir que el gobierno con el cual se suscribe posee capacidad como para hacer ejecutar sus disposiciones en todo el territorio y puede comprometer al Estado, obligando a gobernantes futuros. Pero hay ciertos acuerdos o convenios a los que pueda darse cumplimiento aún en ausencia de verdadera efectividad, que no generan obligaciones de carácter permanente o duradero, pues se agotan en su cumplimiento, son sobrevivi-

vir a su aplicación en un caso concreto, y en los cuales - por consiguiente, no interesa que resulte obligado el Estado mismo. Son de este tipo los contratos sobre compras y - ventas de artículos o ciertos acuerdos que se suele celebrar sin dificultades no sólo con autoridades gubernamentales, sino hasta con comunidades a las que se ha reconocido calidad de beligerantes o insurgentes. La firma de esta -- clase de acuerdos, que de ningún modo implican aceptar la verdadera efectividad o responsabilidad de la otra parte, - no configura un reconocimiento tácito.

La iniciación de conversaciones o discusiones y aún - la designación de agentes plenipotenciarios, son actos que no implican, en la misma medida que la firma del tratado, un pronunciamiento sobre la efectividad y responsabilidad de las nuevas autoridades. Precisamente tales negociacio-- nes preliminares son las que permiten poner en evidencia, la verdadera capacidad y voluntad de cumplir de la otra -- parte porque en ellas se discute de ordinario el alcance - de las obligaciones preexistentes, es la culminación y no el desarrollo de estas tentativas lo que implica aceptar - al nuevo gobierno como tal.

XVIII.- Actos de discutible o dudoso sig-
nificado.

En estos actos comienzan las discrepancias entre los especialistas y las vacilaciones y contradicciones de la - práctica.

Es posible sistematizar todas esas diferencias, entre posiciones de distintas: 1) una teoría que se ha llamado doctrina del reconocimiento implícito, pero que, con más exactitud, cabría calificarla como doctrina objetiva, según la cual todos los actos de contacto o de relación con el nuevo gobierno implican reconocimiento; 2) una teoría puramente subjetiva o intencional, que sostiene que ningún acto -

de relación, fuera de los ya indicados, implica por sí mismo el reconocimiento si no existe la intención de reconocer, por parte del Estado que lo realiza. En el terreno de la práctica esto lleva a lo siguiente: no se puede imputar a un Estado, en ningún caso, el haber realizado un reconocimiento implícito. 3) una posición intermedia, que sostiene en lo fundamental la tesis subjetiva pero la corrige en un aspecto, aceptando que existen ciertos actos tan expresivos de la intención de reconocer, que si no se quiere que tengan ese efecto, es necesario que al tiempo de realizarlos, se exprese una voluntad contraria. También sostiene esta doctrina que hay por otro lado determinados actos de relación entre los Estados que son de tan escasa significación, tan poco expresivos de la existencia de una voluntad de reconocer, que por más intención que se pusiera al realizarlos, no podrían nunca implicar el reconocimiento.

XIX.- La teoría objetiva o doctrina del reconocimiento.

El postulado básico de esta doctrina es que puede imputarse a un Estado el haber otorgado el reconocimiento a un nuevo gobierno, por el sólo hecho de comprobar que ha entrado en vinculación con él, sin que sea necesario tomar en cuenta para nada la intención con que se ha llevado a cabo esa relación.

La consecuencia de esta doctrina, en el terreno de la práctica, es que el Estado que no quiere reconocer determinada transformación política, tendrán que abstenerse de todo contacto con las nuevas autoridades, su pena de verse sorprendido por el hecho de haber reconocido, sin quererlo y por la sola virtud de sus actos.

El principal inconveniente práctico es que la total interrupción de relaciones que esta tesis requiere, perjuri-

dica no sólo al Estado donde se ha verificado la alteración política, sino también a los Terceros Estados, que se ven entonces impedidos de proteger a sus nacionales. Por esto tal doctrina no se ha seguido en la práctica. Pero además de este grave inconveniente, tampoco es conforme al Derecho Internacional, porque exagera el valor de la conducta objetiva como manifestación tácita de voluntad y porque impone el reconocimiento sorpresivamente a una parte que no lo ha querido. Esto es sentar una regla de la mayor gravedad que no puede ser admitida en un sistema jurídico en el cual la libertad de acción y la ausencia de obligaciones impuestas aún forma una de las bases del derecho positivo.

XX.- La teoría subjetiva e intencional.

Las consecuencias de esta posición son también contrarias a las de la anterior, se podrá mantener con el nuevo gobierno toda clase de relaciones y contactos, siempre que ello se haga sin intención de reconocer.

Esta tesis tiene graves inconvenientes. Sería sumamente fácil para un Estado que desee retirar un reconocimiento que ha sido ya verdaderamente extendido, alegar a posterior, que el acto al que se atribuyó tal significado no iba acompañado de intención de reconocer. Esto colocaría al Gobierno interesado en la difícilísima situación de tener que demostrar, además del acto, la existencia de la intención. Esa facilidad con que se verían beneficiados los Estados para poder desligarse de las consecuencias de un acto del cual se hubieran arrepentido más tarde o por el contrario, para alegar haber reconocido mediante un acto intrascendente cumplido con esa intención, introduce un factor de grave inestabilidad e incertidumbre y compromete y compromete además una de las garantías fundamentales del

reconocimiento, uno de sus rasgos más definidos y firmes y que más contribuyen a evitar los abusos de su ejercicio el principio de su irrevocabilidad.

XXI.- La teoría ecléctica o intermedia.

Frente a las exageraciones e inconveniencias de las dos posiciones anteriores se ha impuesto, primero en la práctica y luego en la doctrina, una teoría ecléctica o intermedia, que tiene en cuenta y combina perfectamente tanto el elemento objetivo o sea la conducta del Estado como el elemento subjetivo o su intención.

El punto de partida de esta posición es que cuando los hechos, por su naturaleza esencial o por las circunstancias que los rodean son suficientemente expresivos de la voluntad de reconocer, se debe presumir sin más, a base exclusivamente de esa conducta objetiva, la existencia de un reconocimiento implícito, sin necesidad de demostrar también que hubo además la intención de reconocer y sin que quepa, por lo tanto, la posibilidad de desligarse ulterior y unilateralmente, las de consecuencias de dicho acto. Pero a fin de que el reconocimiento pueda ser inferido de este modo, el acto a detener un carácter tan inequívoco como para no dejar lugar a dudas sobre la intención del Estado que lo realiza o participa en él, de tratar con el nuevo gobierno oficialmente como tal. Y como también se ha expresado es esencial que el acto que constituye el reconocimiento manifieste una clara indicación de la intención de aceptar al nuevo gobierno como teniendo autoridad para representar al Estado que pretende gobernar y de mantener relaciones diplomáticas con él.

Es claro que esta posición no tiene ni la exactitud ni la generalidad de las dos anteriores, sino que es necesario proceder en una forma de conciencia, a fin de determinar cuáles actos de relación nunca llegan a constituir reconocimiento y cuáles otros tienen entidad y significa-

ción bastante como para implicarlo. Esto ha dado lugar a incertidumbres inevitables, a divergencias de opinión, - entre los diversos países acerca de las inferencias a -- que puedan dar lugar determinados actos concretos y hasta contradicciones en la jurisprudencia de un mismo Estado.

A.- Firma de tratados multilaterales.

Han sostenido diversos autores, partidarios de la - posición objetiva, que no se puede pretender no haber re conocido a un gobierno, y al mismo tiempo firmar con él una convención multilateral, o permitirle adherir a la - misma.

Una opinión radicalmente contraria, que significa a plicar a este caso la teoría subjetiva, es la que se expone: ni la firma, ni la adhesión ya sea por parte del - Estado que no reconoce ya del reconocido, implican por - sí mismas el reconocimiento.

Ante todo, parece indudable que de la adhesión o -- firma interior de un gobierno no reconocido a una con vención abierta, no cabe de ningún modo inferir el reconoci miento por parte de los signatarios de la convención. -- La opinión contraria expresaba en una ocasión Estados U- nidos, haría posible a un gobierno no reconocido imponer obligatoriamente su reconocimiento a otro Estado, una in tención de reconocer no puede ser imputada a un Estado - por la acción unilateral de un gobierno.

Un caso distinto es el de la firma originaria de u- na Convención multilateral. La jurisprudencia diplomática de los Estados Unidos, cuya actitud en todo este problema ha sido deliberada y consciente, distingue aque-- llas convenciones multilaterales que puedan llamarse de orden nuevo, que generan obligaciones negativas o de me- ra abstención, de aquellas otras de las cuales derivan o

bligaciones políticas, de acción y no de omisión y por - las que es necesaria con la colaboración efectiva e inme- diata entre gobiernos, ya sea directamente impuesta por el tratado o indispensable para el cumplimiento de las - finalidades del mismo. Si el tratado aparece obligacio- nes mutuas y recíprocas, requiriendo de los gobiernos te- ner tratos entre sí o reconocer actos oficiales dentro, la firma del tratado significaría el reconocimiento. Es obvio que la firma con un gobierno no reconocido de un - tratado multilateral conteniendo disposiciones de esta naturaleza, que requieren una cooperación internacional positiva con los gobiernos no reconocidos, constituiría reconocimiento. Por otro lado, cuando un tratado o con- vención es de tal carácter que es posible su aplicación sin tal cooperación inter-gubernamental o canje de comu- nica- ciones, es decir, cuando no existen deberes y obli- gaciones positivas recíprocas, la firma de tal tratado o convención no tiene ese efecto.

Por eso, cuando al firmar convenciones no se ha re- conocido ni se desea reconocer a determinado gobierno - signatario, lo que corresponde es formular una salvedad expresa en tal sentido. Es así que al firmar la Conven- ción Sanitaria de 1926, que reclama una acción positiva entre los gobiernos, Estados Unidos declaró que: su fír- ma no debe interpretarse como significado que reconoce a un régimen o una entidad que actúa como gobierno de u- na potencia signataria o adherente cuando este régimen o entidad no este reconocido por los Estados Unidos como el gobierno de esa potencia.

B.- Participación en conferencias interna- cionales.

Algunos partidarios de la doctrina objetiva han -- sostenido que también constituye reconocimiento de un -

nuevo gobierno la participación junto a él, en conferencias internacionales.

Pero esto no ha sido confirmado en la práctica, Estados Unidos por ejemplo, ha sostenido reiteradamente que la mera participación en una conferencia en la que intervienen representantes de un régimen no reconocido nada -- significa.

C.- Relaciones oficiosas con el gobierno -- no reconocido.

Dentro de esta serie de actos que no alcanzan a constituir reconocimiento, la práctica de los Estados ha señalado diversas modalidades, pudiéndose afirmar que ella, -- en general es opuesta a la conclusión de la doctrina objetiva, según la cual los Estados deben abstenerse de toda relación a fin de mantener la negativa del reconocimiento.

La práctica de Gran Bretaña. El no reconocimiento no significa la ausencia total de relaciones, desde el contacto de alguna clase es inevitable entre los países importantes organizados como Estados. En la práctica el Ministerio de Relaciones Exteriores nunca se ha negado a -- tramitar los asuntos importantes, con los agentes de Estado no reconocidos, aunque siempre se ha tenido el cuidado de dejar bien aclarado que las conversaciones informales eran llevadas a cabo en condiciones visiblemente diferentes de las del contacto diplomático regular.

La única limitación de estas relaciones oficiosas radica en que los asuntos que es posible continuar tratando con las autoridades no reconocidas son las cuestiones de rutina o las materias graves, tal como lo relativo a la -- protección de los derechos de los nacionales, evitando -- los asuntos de carácter político y desarrollando esos -- contactos de manera puramente informal.

Como ha expresado el habeas de un órgano internacio--

nal, los negocios diplomáticos y consulares de rutina continuaran siendo tramitados ante las autoridades que pre-tendan actuar como gobierno y que ejerzan control sobre el departamento de asuntos extranjeros, la Tesorería y -- la embajadas y consulados en el extranjero.

Esta continuación de relaciones puede requerir el -- mantenimiento del antiguo representante diplomático o de un miembro de esa representación como encargado de nego--cios, y esto no constituye reconocimiento del nuevo go--bierno, mientras no haya presentación formal de creden--cias y las comunicaciones tengan sólo un carácter inoficío--so.

Igualmente ha sido la práctica de Gran Bretaña, man--tener a los representantes diplomáticos y autorizarlos a los contactos necesarios, sin reconocer oficialmente al --nuevo gobierno.

En estos casos se suele dar instrucciones a los re--presentantes para que mantengan relaciones de manera in--formal.

D.- Recepción o envío de agentes especiales

Tampoco constituye reconocimiento implícito la recep--ción o el envío de agentes o representantes de un Estado, cuando ellos no tienen carácter diplomático. Así por ejem--plo, Estados Unidos y otros países americanos han recibi--do y aceptado sin dificultades agentes confidenciales de los regímenes no reconocidos en América Latina.

El envío de tales agentes, cuando no es acompañado -- por la representación oficial de credenciales, tampoco -- constituye reconocimiento tácito. Tales misiones, lejos -- de significar el reconocimiento, son una consecuencia de la negativa del mismo. Estos agentes son enviados antes -- del reconocimiento, precisamente para obtener información acerca de la estabilidad del régimen y para proteger de --

manera informal los intereses nacionales. Cuando Inglaterra envió agentes especiales en Noviembre de 1937, ante el gobierno de Franco y recibió los de éste, declaró que la recepción de los mismos no constituía de ningún modo reconocimiento, y que ninguna de las dos partes se beneficiaría con el estatuto diplomático.

E.- Nombramiento y recepción de consules

Uno de los casos más debatidos en la práctica es el relativo a los efectos del nombramiento y recepción de funcionarios consulares.

Se acostumbra distinguir los casos en que media exequater o autorización de funcionamiento para tales funcionarios. Cuando se mantiene, envía o recibe a los mismos -- sin haber cuestión acerca de su exequater, existe acuerdo en que ese acto no alcanza a configurar reconocimiento. La continuación en la actividad de los funcionarios que ya se encontraban en el Estado donde se produjo la transformación política es perfectamente aceptada sin que se pretenda inducir de este hecho pronunciamiento alguno: los consules en el Estado cuyo gobierno no es reconocido pueden atender los asuntos que no impliquen reconocimiento oficial del gobierno, en la medida que pueda ser necesaria para permitir a -- los nacionales de los respectivos países llevar a cabo su comercio legítimo.

Incluso, si la situación de no reconocimiento se prolonga y se hace necesario sustituir a los funcionarios nombrados, se puede sin infringir la situación de no reconocimiento disponer, si es necesario, el reemplazo de los consules. El despacho de consules, bajo las circunstancias, no implica reconocimiento dado que esos agentes son designados con el propósito de mantener informados a sus gobiernos y proteger a sus nacionales.

Del mismo modo, no se presumirá que un Estado reconoce

a un gobierno por el hecho de no haber opuesto objeciones al ejercicio de funciones consulares dentro de su territorio por una persona nombrada para ese fin por tal gobierno.

V en cuanto, no a la solicitud sino al otorgamiento de exequaturs, Estados Unidos ha sostenido que mientras - no puede expedir exequaturs a los funcionarios consulares de un régimen no reconocido, estaría dispuesto a permitir a los funcionarios consulares designados por las autoridades en el poder, a llevar a cabo provisoriamente sus funciones sin exequatur.

Se explica esta diferencia porque cuando se pide una autorización formal esto equivale a admitir que la autoridad requerida ejerce el poder en el territorio en cuestión y está en situación de asegurar las condiciones necesarias para el desarrollo normal de las funciones consulares y -- cuando inversamente se otorga tal autorización a un funcionario, a pedido de una autoridad extranjera, se acepta con ello a tal autoridad como facultada para actuar por cuenta del Estado y se reconoce el valor jurídico de uno de sus - actos. De manera que aunque parezca un poco artificiosa, - la práctica vigente se funda en ponderadas razones.

F.- Actos de cortesía.

Este punto a considerar es el que se relaciona con -- los actos de mera cortesía y de sociabilidad diplomática. Hay unanimidad en la doctrina y en la práctica en que no - pueden jamás configurar reconocimiento y que no existe, -- por lo tanto motivo verdadero para abstenerse de ellos ni formular aclaraciones acerca de su significado o la intención que los acompaña. Son siempre innecesarios cuando se trata de actos que no alcanzan a configurar reconocimiento pues si el gobierno interesado quisiera atribuirles la intención de reconocer, el Estado no se vería impedido de no

gar que el acto tenga ese efecto.

XXII.- El reconocimiento simple y el condicional.

Al lado del reconocimiento puro y simple, o incondicional, la práctica de los Estados muestra numerosos ejemplos de reconocimientos sujetos a estipulaciones accesorias, a los que se les suele llamar condicionales.

Esto es frecuente en lo que se refiere a Estados de la primera categoría, el reconocimiento de Rumania, Serbia y Bulgaria por el tratado de Berlín, en 1878 a condición de que respetaran la igualdad de todos los ciudadanos y la libertad de cultos, el de Polonia por el tratado de Versalles subordinado a la aceptación de determinadas obligaciones, en especial las relativas a la protección de minorías. Entre los ejemplos del segundo tipo, sólo señalaremos el del régimen de Costa Rica por Estados Unidos en 1859 a condición de que las reclamaciones de los ciudadanos del último país, por razón de daños causados por las autoridades del primero, fueran sometidas al examen de una Comisión Mixta. El ejemplo más resonante es el del gobierno soviético por Estados Unidos en 1933, también sujeto a la condición de no realizar actos de propaganda subversiva contra otro Estado y conceder a los nacionales de éste el ejercicio de la libertad de conciencia, culto y enseñanza.

La realidad internacional evidencia que al lado del reconocimiento puro y simple, casi con la misma frecuencia se encuentra el que se ha dado en llamar condicional. Los Estados que reconocen, acostumbra subordinar ese acto a modalidades accesorias que los nuevos gobiernos aceptan.

Pero frente a esto, la doctrina del Derecho Internacional demuestra con argumentos lógicamente irrefutables

que el reconocimiento de un nuevo gobierno, como el de un Estado, no pueden ser condicionales, desde que no son -- otra cosa que la constatación objetiva de hechos.

El reconocimiento no puede ser condicional. Es imposible reconocer un hecho condicionalmente o es un hecho o no lo es. La íntima esencia del reconocimiento es que el Estado que reconoce declara que está satisfecho en que la autoridad reconocida posee las notas distintivas de un gobierno.

En otras palabras el reconocimiento se funda en la existencia de ciertos hechos, efectividad y responsabilidad y esos hechos existen o no. Si existen, se debe reconocer, si no existen, no cabe hacerlo. Esta situación no tolera la adición de condiciones que contradicen la propia naturaleza y razón de ser de la medida.

A.- La irrevocabilidad del reconocimiento.

La regla de la irrevocabilidad del reconocimiento es un principio cardinal, cuyo previo examen es indispensable para determinar la auténtica naturaleza del llamado condicional.

La base fundamental de este principio es que una vez extendido el reconocimiento, no se puede ya más restablecer la situación tal como existía con anterioridad.

Lo primero está asegurado por la dignidad y consistencia que en sus actos de relación internacional ha de tener un Estado. Este puede llegar a desear que el reconocimiento nunca se haya extendido, pero no puede permitirse una contradicción y negar hoy lo que admitió. Si un país ha declarado que determinado régimen constituye un gobierno, no puede reiterar esa declaración a menos que en los hechos deje de ser tal gobierno.

Y por otro lado, tampoco puede hacerlo. El reconocimiento se funda en hechos, se produce en virtud de cir--

cunstancias materiales, una vez que se ha llegado a ese nivel que lo hacen receptivo, es extendido y junto con él van aparejados ciertos efectos. Lo único que cabe será -- romper relaciones con el nuevo gobierno, la ruptura de relaciones no puede volver a crear una situación exactamente igual a la que existía antes, porque no es el mismo -- status el del no reconocimiento que el de la mera interrupción de relaciones.

B. - El llamado reconocimiento condicional..

El principio precedente nos permite anticipar que es lo que ocurrirá si el gobierno reconocido o uno de -- sus sucesores, deja de cumplir con las pretendidas condiciones anexas al reconocimiento. No por ello dejará este último de subsistir, si le violan esas estipulaciones se debe buscar por otro camino el remedio a ese incumplimiento.

Un autor plantea exactamente los hechos y sus consecuencias habla todavía de condiciones del reconocimiento Cabe preguntarse se esas estipulaciones accesorias a que se acostumbra subordinar el reconocimiento constituyen -- en realidad condiciones propiamente dichas, si es exacto hablar, por lo tanto de reconocimiento condicional. Lo propio de toda condición resolutoria y de ella se trata, pues en el caso no pueden ser suspensivas desde que se -- ha extendido ya el reconocimiento con efectos inmediatos y restablece la situación anterior.

Esto no es, como ya se ha visto, el efecto del incumplimiento de las modalidades que sacen acceder al acto de reconocimiento, porque la situación anterior es -- irreversibile.

La naturaleza de estas estipulaciones que indudablemente se hacen en la práctica, esto es se trata de com--

promisos cuya inobservancia solamente puede dar derecho a obtener su ejecución por los medios ordinarios que acuerda el Derecho Internacional. Se trata de verdaderos modos y no de condiciones propiamente tales, pues esa la diferencia técnica entre una y otra modalidad accesorias. Otro ejemplo dice al estudiar el efecto jurídico de la cláusula de neutralidad a que fué sometido el reconocimiento de Bélgica señala que ella es no una condición a que se somete el reconocimiento sino un modo, aún en el caso de -- que el Estado neutralizado falte a su obligación, el reconocimiento no se considera por ello mismo como no ocurrido, sino que pueden tomarse medidas, como la suspensión o ruptura de relaciones diplomáticas y las represalias.

XXIII.- El reconocimiento unilateral y el bilateral.

El reconocimiento de nuevos gobiernos es, por regla general, el acto unilateral de un Estado por el cual reconoce el nuevo gobierno de otro Estado, sin que sea necesaria ninguna expresión de voluntad de parte de este último. Si a veces se encuentran declaraciones, como el caso del reconocimiento del gobierno siviético por Italia, es que se trata de actos de significado político, donde una de las tales manifestaciones esta dada. El tratado entre Italia y la U.R.R.S. del 7 de febrero de 1924 disponia, -- en efecto, que el gobierno de cada uno de los Estados con tratantes es mutuamente reconocido como el único legal y soberano en los respectivos países, con todas las consecuencias que siguen para la otra parte, según el Derecho Internacional y la costumbre internacional.

Puede ocurrir sin embargo, que por acontecimientos -- sumamente excepcionales, el acto de reconocimiento asuma carácter bilateral. Para ello es menester que se hayan -- producido modificaciones políticas revolucionarias en dos

Estados y que ambos gobiernos de facto se reconozcan recíprocamente. Así por ejemplo, el 3 de septiembre de --- 1930, la Junta Militar Revolucionaria de Bolivia y la de Perú, procedieron a extenderse un mutuo reconocimiento.

La circunstancia de que destaquemos el carácter unilateral del reconocimiento, salvo en casos excepcionallísimos, no implica que no deba mediar antes de extenderlo, una solicitud por lo menos, una comunicación del nuevo gobierno, que cuenta de los hechos ocurridos. La exigencia previa de la comunicación es conveniente por que proporciona la unidad de que los Terceros Estados tengan conocimiento de los hechos. Sería peligroso que estos últimos pudieran intervenir oficiosamente y por iniciativa propia de un Estado, cuando que se ha producido en él una transformación política es claro que puede ocurrir que la notoriedad misma de las circunstancias haga innecesario esperar tal comunicación, de no anticipar el reconocimiento representa una práctica bien establecida y como se ve, no carente de fundamento.

XXIV.- El reconocimiento de jure y el de facto.

En la práctica, y apenas instalado un nuevo gobierno, es a veces difícil determinar si llena o no los requisitos de estabilidad y responsabilidad reclamados -- por el Derecho Internacional. Al mismo tiempo, por exigencias de orden comercial o de otra índole, o por la propia abstención del gobierno revolucionario, el Estado tercero necesita mantener con el nuevo régimen relaciones más estrechas o constantes de aquellas tan limitadas y esporádicas que autoriza la teoría, los actos que no alcanzan a constituir reconocimiento. Como a la vez, ese Estado tercero no se quiere comprometer de modo definitivo ni desaprovechar en forma irreparable la oportunidad que le brinda la situación de no reconoci-

miento para obtener seguridades acerca del cumplimiento de obligaciones internacionales por parte de la autoridad revolucionaria.

La respuesta que la práctica ha proporcionado a este dilema de intereses encontrados es la modalidad que se ha dado a llamar, con impropiedad evidente, el reconocimiento de facto.

A. - Concepto del reconocimiento de facto.

Este es un reconocimiento parcial, limitado fundamentalmente en un efecto, en lo que tiene que ver con la reanudación de relaciones diplomáticas. Es un reconocimiento sin reanudación de tales relaciones y en el cual los vínculos se atan por ende, mediante agentes sin carácter diplomático. De este modo se pueden restablecer contactos y vinculaciones de muy diversa índole con el gobierno revolucionario, conserva el Estado tercero, como una arma en su favor, la posibilidad de completar este acto de modo definitivo, extendiendo el reconocimiento porpiamente tal, completo, o de jure, que involucra la total reanudación de relaciones diplomáticas, hasta ese momento interrumpidas. Como el reconocimiento de jure es más completo y satisfactorio, se explica su importancia política y el precio enorme que se da a este último. De ahí que el gobierno objeto del reconocimiento de facto sigue teniendo interés en verlo confirmado y transformado en de jure, la ansiedad por este nuevo paso surte los efectos del propio no reconocimiento.

Es natural que este sistema sólo será legítimo cuando en verdad responda a dudas fundadas y serias sobre los caracteres de efectividad, o más fácilmente, de responsabilidad del nuevo gobierno. De otro modo no sería más que una nueva clase de abuso del poder de reconocer, destinada a ejercer presión sobre las nuevas autoridades

evitando todos los inconvenientes de la situación de no re conocimiento total.

B.- Ejemplos de esta forma de reconocer

El ejemplo típico de aplicación de esta modalidad se encuentra en las relaciones de Gran Bretaña con Rusia de 1921 a 1923.

El 16 de marzo de 1921, se firmo un acuerdo comercial entre el Imperio Británico y el agente ruso Krassin, en nombre del gobierno soviético, en el cual se establecían ciertas estipulaciones comerciales, como la cláusula de la nación más favorecida, el compromiso recíproco de ambos gobiernos de abstenerse de toda acción y propaganda hostiles y el canje de los receptivos nacionales que pudieran ser repatriados. En un artículo de ese acuerdo se regulaba la situación de agentes oficiales, que cada una de las partes podía mantener cerca de la otra para dirigir las operaciones previstas en el mismo.

El 22 de marzo de ese mismo año, o sea cinco días después, ante la Cámara de los Comunes. Lloyd George definía así el alcance del acuerdo que se acaba de firmarse: se trata de un simple acuerdo comercial que reconoce al gobierno de facto de Rusia, como lo es in duda alguna. Los soviets ejercen sobre el vasto territorio ruso una autoridad tan completa como la que pudiera tener allí cualquier gobierno, se esta en el deber de reconocer que ellos constituyen el gobierno de facto de aquel imperio.

Y es bien conocido que a pesar de este acto y posterioridad al mismo Gran Bretaña participó en las conversaciones y acuerdos que se formalizaron para discutir el reconocimiento de jure del gobierno soviético, asumiendo un papel dirigente en Cannes y en Génova.

Durante la vigencia de este acuerdo comercial y antes del reconocimiento pleno del Soviet se planteó en Inglate-

rra un asunto Judicial que puso bien a las claras la diferencia existente entre el reconocimiento de facto y el de jure.

Ante una demanda judicial que se le entabló, Krassine, que habla permanecido en Londres como el agente oficial soviético, solicitó el amparo de la inmunidades judiciales acordadas por el Derecho Internacional consuetudinario a los representantes diplomáticos acreditados por gobiernos extranjeros.

El Ministro de Relaciones Exteriores informó a la Corte Judicial que: Mr. Krassine no ha sido nunca recibido por su Majestad. Está en este país por virtud de un acuerdo con el gobierno de los Soviets. No es la costumbre del soberano recibir a los representantes de Estados que no han sido reconocidos de jure, y además completamente aparte de la situación de Mr. Krassine, ningún representante de los Soviets podría ser recibido por el gobierno de su Majestad, porque el gobierno de los Soviets no ha sido reconocido de jure en tanto que Estado. La corte decidió, en consecuencia, que Krassine no podía ampararse en la inmunidad diplomática.

Muchos especialistas que se han ocupado de esta materia, han destacado precisamente a partir del ejemplo mencionado, que la diferencia fundamental, es que en la práctica permite distinguir objetivamente el reconocimiento de facto del de jure, es que el primero constituye ni a unir relaciones diplomáticas. Se ha dicho con mucha precisión en los últimos años, que se ha desarrollado una distinción entre el reconocimiento de facto y el de jure. El reconocimiento de jure es el reconocimiento completo, que implica relaciones diplomáticas plenas o normales, en tanto que el reconocimiento de facto es un reconocimiento -- con propósitos comerciales o para satisfacer necesidades prácticas.

C.- ¿El reconocimiento de facto es revocable?

La tesis que puede considerarse dominante en el campo de la doctrina es la que sostiene que la distinción -- entre ambas modalidades radica en que el reconocimiento de jure es definitivo e irrevocable y el de facto provisorio y revocable.

A pesar de su difusión esta tesis no parece exacta. El principio de la irrevocabilidad del reconocimiento es general y aplicable a todas las formas del mismo, sea de jure o de facto. Una vez que se ha admitido que un gobierno no es efectivo y responsable o meramente efectivo, no se puede retroceder, se ha constatado un hecho que sólo puede ser destruido por hechos contrarios emanados del propio gobierno reconocido y no del Estado que reconoce. En el caso de que se revoque un reconocimiento de facto, caso puramente hipotético, como se dice aun no se ha dado -- un ejemplo de retiro de un reconocimiento de facto, se regresaría no a la situación de pre-reconocimiento sino a la ruptura o suspensión de relaciones comerciales, financieras, etc. Y la situación de no reconocimiento es diferente de la de suspensión de relaciones; para la primera no existe un gobierno, para la segunda, ese gobierno existe únicamente no se quiere tener tratos con él. Y esto -- crea diferencias de gran importancia, principalmente en lo que se refiere a los efectos jurídicos de los actos de régimen no reconocido.

El hecho de que la opinión que se ha criticado se halla tan difundida, se explica porque se confunde el reconocimiento con relaciones diplomáticas o de otra índoles. Lo que sucede es que en el reconocimiento de jure, con -- restablecimiento de relaciones diplomáticas, el principio de la irrevocabilidad parece estar más afianzado porque --

no se puedan suspender los contactos con el nuevo gobierno no sin el hecho ostensible de la ruptura de relaciones diplomáticas. En cambio en el reconocimiento de facto, - que no supone reanudación de aquellas, en caso de querer se suspender los contactos y vinculaciones mantenidos, - se puede hacer tal cosa sin necesidad de ruptura, mediante una simple paralización de los mismos. Pero repetimos la abstención que no se muestra o encubierta de relaciones no repone las cosas en el status anterior al reconocimiento acordado, sea de jure o de facto.

Otra circunstancia que también induce a errores que el gobierno reconocido de facto mantiene muchas veces su deseo, y hasta su ansiedad previas al reconocimiento, pero esto no obedece al carácter precario y revocable de aquél, sino al interés en obtener el reconocimiento de jure, que constituye un certificado más completo de efectividad y responsabilidad.

CAPITULO CUARTO

LOS PRINCIPALES EFECTOS DEL RECONOCIMIENTO DEL ESTADO Y SU GOBIERNO.

XXV.- La responsabilidad del nuevo gobierno.

La efectividad constituye, según se ha visto, la primera y más importante condición previa al reconocimiento, pero no es el único elemento que toma en cuenta el Derecho Internacional. Existe una segunda condición, complementaria y hasta cierto punto derivada de la anterior, la capacidad y voluntad del nuevo gobierno para cumplir las obligaciones internacionales del Estado.

Este elemento es estimado como esencial por la mayoría de los autores, sean partidarios de la concepción jurídica, como de la concepción facultativa del instituto, y por la práctica dominante de los Estados.

Por un lado, la presencia simultánea de ambos elementos, la condición objetiva y la subjetiva, hacen preceptivo el reconocimiento y por otro, el extendido sin efectividad es ilegal y además nulo según se vió, no sucede lo mismo cuando un Estado reconoce voluntariamente a un gobierno al que falta la capacidad o la voluntad de cumplir sus obligaciones internacionales. En este último caso el reconocimiento tiene pleno valor y eficacia y de ningún modo constituye un acto contrario al Derecho Internacional.

Esto significa que la falta de solvencia internacional configura una excusa válida para no reconocer, pero nunca un impedimento legal para hacerlo, ni un requisito de realización previa e indispensable. Esto se debe a la naturaleza especial de este elemento. El empleo de esta noción de responsabilidad internacional como condición -

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

Más de una vez se ha visto el caso de un Estado que reconoce a un nuevo gobierno aún antes de estar seguro de que éste se encuentra dispuesto a honrar las obligaciones internacionales asumidas por sus predecesores. Esto de ningún modo configura una ilegalidad. Y por parte, el Derecho Internacional estipula la subsistencia íntegra de las obligaciones internacionales del Estado a pesar del cambio de su elenco gubernativo, sin prestar oídos a las manifestaciones de repudiación o a las pretensiones libertatorias del nuevo régimen y provee, además los medios ordinarios prescritos para el caso de incumplimiento internacional. De manera que el Estado que reconoce antes de estar seguro de la responsabilidad internacional del nuevo gobierno, no experimenta con ello ningún gravamen irremediable, pues le quedan expeditas las restantes vías que establece el orden internacional para obtener ejecución.

A.- Origen de esta exigencia.

Mientras que el requisito de efectividad se originó en la doctrina de los fundadores del Derecho Internacional y fué llevado luego a la práctica, principalmente por Estados Unidos, con respecto a esta exigencia la doctrina marchó a la zaga de la jurisprudencia diplomática de ese país, pues fué donde nació y se desarrolló este concepto.

Su primera expresión parece encontrarse en unas palabras pronunciadas por Clay en 1835, al ocuparse del reconocimiento del nuevo Estado de Texas. Después de mencionar la importancia del principio de efectividad, señala que es necesario tener en cuenta además, la capacidad del gobierno para desempeñar los deberes y llenar las obligaciones hacia las potencias extranjeras.

La segunda vez que aparece una fórmula parecida es al discutirse el reconocimiento de la independencia de Cuba. El mensaje del Presidente Grant de 1875, señala que una de las consideraciones a tener en cuenta para ello es que la nueva autoridad sea capaz de asumir las obligaciones internacionales y en condiciones de cumplir los deberes internacionales correspondientes y llega a una conclusión negativa, a causa de que no existe aún una organización que pueda ser reconocida como un gobierno independiente capaz de desempeñar sus obligaciones internacionales. Pero cuando se da, por primera vez, expresión definida y clara a este criterio y a su conexión con la decisión de reconocer es, dos años más tarde, en el mensaje del presidente Hayes en el cual se expresa que ha sido la costumbre de los Estados Unidos, cuando se hayan verificado tales cambios revolucionarios reconocer y entrar en relaciones oficiales con el gobierno de hecho como pareciera tener plena aprobación del pueblo y manifieste disposición del pueblo y manifieste disposición de adherir a las obligaciones de los tratados y a la amistad internacional.

Ya a partir de este momento el criterio, que tuvo el principio de origen empírico y una aplicación limitada a aquellos casos en que había desconocimiento de obligaciones preexistentes, o surgían dudas al respecto, se transformó en una regla general, en un patrón objetivo conforme al cual se debían examinar todos los casos antes de otorgar el reconocimiento, y es así que en 1900 se procla

ma como la regla de los Estados Unidos diferir el reconocimiento hasta que el nuevo gobierno esté en posición de cumplir todas las obligaciones y responsabilidades que incumben a un Estado soberano, según los tratados y el Derecho Internacional.

En realidad, esto no entraña una violación ni un apartamiento, siquiera pasajero, del criterio establecido cobra valor aquí lo que se viene de decir sobre el carácter facultativo y no preceptivo de la formulación de esta exigencia. Cuando no hay obligaciones internacionales desconocidas o no existen tratados que merezcan un cuidado especial, nada obsta a que se reconozca sobre la base de la efectividad lisa y llana, sin que esto implique derogar o restringir la esfera geográfica de aplicación del criterio, sino simplemente aportarlo para el caso, por innecesario.

B. - Significado de la responsabilidad internacional.

Es pertinente examinar ahora cuál es el alcance de la fórmula desarrollada por la práctica diplomática de los Estados Unidos.

En un principio en los pasajes de Clay y de Grant, se habla exclusivamente de capacidad del nuevo Estado para cumplir sus obligaciones. Pero ya la primera vez que se aplica el criterio al reconocimiento de gobiernos se emplea una fórmula más amplia, se utiliza el vocablo disposición. Esto significa que corresponde tomar en cuenta no sólo el aspecto material, de capacidad del nuevo régimen para honrar sus obligaciones, sino también y sobre todo, la actitud subjetiva de éste su intención o voluntad de cumplir.

No sólo porque la primera vez que se aplica al criterio al reconocimiento de un nuevo gobierno se usa una pa-

labra, que involucra a la vez la posición objetiva y también el aspecto subjetivo del problema, sino también porque ya en 1877, cuando todavía estaba el concepto en pleno período formativo, decía el Secretario de Estado Evans. Si un gobierno se confiesa incapaz o no dispuesto a conformarse a las obligaciones internacionales que deben existir entre gobiernos establecidos o Estados amigos, - admite por este acto que no tiene derecho a ser considerado o reconocido como un poder soberano e independiente.

Así mismo, en 1879, insistía el mismo Secretario de Estado en reclamar la capacidad de cumplir las obligaciones internacionales.

C.- Generalización de esta exigencia.

La revolución soviética mostro el espectáculo de un gran país, que poseía vinculaciones de diversa índole -- con muchas naciones del globo y con un gobierno indiscutiblemente efectivo, pero que no ofrecía seguridades en cuanto a poder o querer cumplir sus obligaciones internacionales.

La mayor parte de los Estados comprendió la necesidad y utilidad de este requisito complementario del principio de efectividad y puede afirmarse que fué ese caso el que determinó la adopción del criterio de responsabilidad de un modo generalizado. Las potencias aliadas en la primera guerra mundial, o sea Gran Bretaña, Francia, Italia, Japón y Bélgica y casi todos los demás países -- europeos, no sólo no reconocieron el régimen soviético, sino que más de cinco años después de su establecimiento cuando ya se encontraba plenamente consolidado en el poder, combinaron sus esfuerzos para retener el reconocimiento hasta lograr una aceptación clara y terminante, -

por parte del nuevo gobierno, de las obligaciones contraídas por los regímenes anteriores. Las potencias aliadas se reunieron en Cannes y declararon el 6 de enero de --- 1922, que no reconocerían al gobierno bolchevique, antes de la aceptación de ciertos principios indispensables, a los cuales un gobierno civilizado no podría sustraerse, a saber, la protección de la propiedad individual, el reconocimiento de deudas, un régimen general para asegurar la ejecución de los tratados la supresión de toda propaganda subversiva contra los otros Estados. En esa misma reunión de Cannes se fijaron las bases para una conferencia en Génova a la que serían invitados representantes de Rusia Soviética, y se concertó un compromiso, que revelaba el designio común de no otorgar el reconocimiento sino a cambio de seguridades acerca del cumplimiento de las obligaciones internacionales. Si en vista de asegurar las condiciones necesarias para el desarrollo del comercio en Rusia, el gobierno ruso reclamara su reconocimiento oficial, las potencias no podrán acordar este reconocimiento sino si el gobierno ruso acepta las estipulaciones que preceden.

Esta declaración no significa otra cosa que la adopción del criterio de responsabilidad como excusa válida para no reconocer, por parte de las mencionadas potencias y también de los países asistentes a la Conferencia

La circunstancia de que algunos contados países reconocieron al gobierno ruso antes de la conferencia de Génova y casi todos después de finalizada ésta, no implica de ningún modo que no se haya aplicado el criterio de responsabilidad. Como se han demostrado ya, esta exigencia configura un beneficio de que disponen los Estados y que es, como tal, renunciable. Cuando un Estado después de haber hecho valer esa exigencia, incluso colectivamente

te, como ocurrió en Cannes y Génova, se convence de que ya no es más útil para obtener del gobierno ruso la --- aceptación de las obligaciones internacionales, nada impide, y hasta es aconsejable, que extienda el reconocimiento, en la esperanza de que la reanudación de relaciones permita llegar a un mejor entendimiento. Esto es aún más conveniente en aquellos casos en que las reclamaciones o derechos que se intenta afianzar por medio del reconocimiento son controvertibles o controvertidos. Tal era precisamente el caso de Rusia, quien frente a las reclamaciones aliadas respondió con contrareclamaciones basadas en los perjuicios ocasionales por la intervención extranjera en territorio soviético y discutió el monto y la procedencia de ciertos rubros.

En estos casos no hay otro remedio que renuncias al instrumento excepcional del no reconocimiento y confiar en los métodos normales, basados en la persuasión y la presión diplomáticas, que suponen el previo reconocimiento.

Por otra parte, tampoco es exacto que el reconocimiento individualmente otorgado al gobierno ruso en el decenio 1923-1933, haya significado disponer la actitud principista mantenida de 1917 a 1923, solamente se quebró el frente común sustentando hasta entonces pero cada Estado, al reconocer en forma individual, insistió en obtener, siempre que tuviera interés en ello, y obtuvo --- efectivamente, seguridades acerca de los deberes internacionales del Estado ruso. De manera que no renunció de la exigencia de capacidad y voluntad para cumplir y, contrariamente a lo que se ha sostenido, el dilatado proceso del reconocimiento del régimen de Moscú proporciona la prueba más decisiva de la universalización del criterio de responsabilidad.

Queda, por último, una aclaración. Es tal la natura

leza de este requisito que no es necesario demostrar su aplicación expresa y constante para evidenciar su aceptación, basta con que se haya empleado una sola vez para que ya quede consagrado como recurso lícito.

En los ejemplos en que se prescindía de invocarlo expresamente, habrá sólo una abstención transitoria, por -- que se juzga que las circunstancias del caso no justifican su empleo.

Como se ha dicho con sumo acierto, en todo acto de reconocimiento hay que sobreentender la reserva de que -- la autoridad reconocida respetará las obligaciones que resulten para él, sea del Derecho Internacional general, -- sea de los acuerdos internacionales especiales.

D.- Fundamento del requisito.

La exigencia de la responsabilidad o solvencia internacional del nuevo gobierno no constituye sino un desarrollo, inevitable de la regla de la efectividad y sobre todo, del fundamento en que ésta se basa.

Se ha visto que un gobierno debe ser efectivo para poder ser reconocido, porque sólo aquel que llena esa condición puede comprometer al Estado, hablar por su cuenta asumir obligaciones internacionales que lo responsabilicen y llevarlas a la práctica, pero no es bastante que el gobierno sea efectivo. Es preciso examinar si, además de -- ser efectivo, tiene capacidad como para cumplir esas obligaciones que asume por cuenta del Estado, así como las -- preexistentes, y posee también la voluntad de llevarlas a cabo.

Dado que la efectividad se toma en cuenta, a decir verdad, como su indicio cierto de la existencia de responsabilidad internacional, parece lógico que se atienda también al aspecto substancial de la cuestión, a la responsabilidad misma, es decir no sólo al hecho de poder crear

obligaciones para el Estado, sino también al de poder y querer cumplirlas.

Los dos requisitos están íntimamente ligados, por que la efectividad interesa desde el punto de vista de las obligaciones internacionales, y la responsabilidad, sobre todo en una de sus facetas, la de capacidad, se confunde con uno de los aspectos de la efectividad.

Esto demuestra también que más que la capacidad, lo que interesa primordialmente bajo este requisito es la voluntad, la disposición del nuevo gobierno de cumplir las obligaciones existentes o las nuevas. La preponderancia de este último aspecto explica que muchos autores -- llamen a esta exigencia el elemento subjetivo del reconocimiento, por oposición al elemento objetivo o efectividad.

Este requisito se funda en el postulado de la transmisión de responsabilidades, o sea la continuidad de los deberes internacionales del Estado a pesar del cambio de su gobierno.

Una de las reglas más incontrovertibles del Derecho Internacional es la que afirma que los cambios revolucionarios en la constitución o en la forma de gobierno, no afectan la continuidad de las obligaciones internacionales del Estado, que el nuevo gobierno no puede eximirse del cumplimiento de los deberes contraídos por las autoridades que lo precedieron en el mando. Esta regla se funda en el principio de la continuidad e identidad del Estado a pesar de las alteraciones que experimenta su gobierno y ha encontrado su expresión más rotunda en el protocolo de Londres de 1831, que dice, es un principio de orden superior que los tratados no pierdan su carácter obligatorio cualesquiera que sean los cambios que sufran en su organización interna los pueblos.

Estos principios son aplicables también en el caso

de que las autoridades hayan sido gobernantes de facto.

Además de las razones de orden moral en que se funda existe una consideración práctica que explica el consentimiento general que se presta a esta norma, las obligaciones internacionales serían de poco o ningún valor si pudieran ser puestas en peligro por cada alteración revolucionaria, por ello el principio es tan importante de defender para el nuevo gobierno como para los demás Estados

E.- El no reconocimiento como sanción.

A diferencia del requisito de efectividad, que no es objeto de discusión, el de responsabilidad ha sido sumamente controvertido por los especialistas de Derecho Internacional. Esa crítica puede sintetizarse en las siguientes proposiciones, la responsabilidad de un gobierno -- por las obligaciones del Estado existe por imperio de la norma de Derecho Internacional que se ha señalado en el párrafo precedente, la repudiación expresa o tácita de esas obligaciones no tiene validez ni efecto alguno en cuanto a su extinción, el reconocimiento del gobierno que ha hecho tal repudiación no implica de ningún modo aceptar esa denuncia de obligaciones o renunciar a los derechos correlativos a las mismas. Lo que corresponde entonces, dicen los contrarios a este requisito, es reconocer primero y exigir luego el cumplimiento de las obligaciones del Estado, que incumben al nuevo gobierno, por los medios que acuerda el Derecho Internacional.

Esta posición doctrinaria coincide con la actitud asumida por algunos nuevos gobiernos cuyo reconocimiento se postergó por aplicación de este requisito. Así por ejemplo, la delegación rusa en Génova expresó que el gobierno ruso no podría asumir ninguna obligación por las deudas de sus predecesores en tanto que no haya sido oficialmente reconocido de jure por las potencias intere-

Es justificado, desde este punto de vista, considerar el no reconocimiento, cuando se aplica haciendo uso de este criterio, como una sanción por la violación o el intento de violación de las normas del Derecho Internacional. Se retiene el reconocimiento de un nuevo gobierno si éste no se da, ya sea expresa o implícitamente seguridades de que está dispuesto a cumplir las obligaciones internacionales del Estado. Claro que es este un remedio transitorio, si el nuevo gobierno se niega a dar tales seguridades y, pese a ello, se consolida y estabiliza en el poder, no cabe retener indefinidamente su reconocimiento. Por el contrario, pasado el lapso razonable en que pueda tener eficacia esa retención, si se ve que ella no surte el efecto intimidatorio y coercitivo que se deseaba si el nuevo gobierno resiste esta forma de presión legítima lo razonable es renunciar entonces a ella y proceder al reconocimiento, a fin de colocarse en condiciones de buscar otras vías de arreglo o de entendimiento sobre el problema. Por la naturaleza misma de las cosas, el no reconocimiento de un nuevo gobierno no puede ser eterno, aún si se justifica como sanción.

Esta forma de utilizar el no reconocimiento para imponer al nuevo gobierno el acatamiento de las obligaciones anteriores constituye, en realidad la aplicación de una sanción de Derecho Internacional, que en su procedimiento, su mecanismo y sus efectos, es comparable a ciertas sanciones del orden jurídico interno, como por ejemplo el derecho de retención o la excepción de contrato no cumplido. Tiene en efecto sus mismas características, es de aplicación inorgánica o descentralizada, en el sentido de que la administra el propio perjudicado, no es coactiva pero aprovecha la situación de hecho ya existente, sin alterarlo por medio de la fuerza y finalmente es de utilidad meramente transitoria, pues no da una solu-

ción permanente al problema.

De este modo el no reconocimiento puede convertirse - en un medio de obtener el sometimiento del Estado al Derecho Internacional. En estos casos, el no reconocimiento debe ser considerado como una sanción, como un modo de compelir a una personal internacional a cumplir sus deberes. El no reconocimiento se transforma así en una de las armas -- que, junto con la guerra y las represalias, existen para -- poner en verdad a las naciones delincuentes. La negativa -- del reconocimiento se ha venido usando como una sanción -- compulsiva de la ejecución de las obligaciones internacionales. Pertenecen al género de sanciones negativas tales como la ruptura de relaciones diplomáticas, suspensión del -- intercambio comercial.

No se debe olvidar nunca que el reconocimiento es un procedimiento internacional por el cual se somete la acción del Estado, independientemente su propia voluntad, a una acción exterior. Es así un procedimiento que toma su base en la existencia de una sociedad internacional y en el interés legítimo que tiene todo Estado en la conducta de los demás Estados.

En resumen sumado al deber jurídico de reconocer al nuevo gobierno de hecho efectivo, existe la facultad de imponer una sanción si viola las normas del Derecho Internacional o desconoce las obligaciones que de ellas emanan mediante la negativa a reconocerlo hasta que rectifique su conducta.

F. - El abuso del reconocimiento.

La crítica principal que se ha hecho al criterio de responsabilidad y, por lo tanto, al no reconocimiento como sanción, está basada en observaciones de orden práctico y experimental, que se presta a abusos, a actos de extorsión, en los cuales un Estado, bajo pretexto de recla-

mar el cumplimiento de obligaciones internacionales exige y obtiene concesiones especiales como precio del reconocimiento.

En realidad, la aplicación del criterio de responsabilidad está ilustrado por numerosos ejemplos en que se arrancó o intentó arrancar el consentimiento a obligaciones dudosas o previamente inexistentes, a cambio del reconocimiento. Esto ha sido característico de la política estado-unidense respecto a América Latina, en determinadas épocas. Si bien no ha faltado quien admitiera e intentara justificar esos abusos como un acto legítimo, la mayor -- parte de quienes has estudiado esa política la consideran como una expresión, en un campo particular, de la diplomacia del dólar, que tan gravemente comprometió, antes de -- inaugurarse la política de buena vecindad, las amistosas -- relaciones interamericanas.

Pueden citarse numerosos ejemplos. Cuando se estableció en Haití en 1914 el gobierno Théodore se le informó -- que el reconocimiento sería concedido por los Estados Unidos cuando una comisión dotada de plenos poderes para -- arreglar ciertas cuestiones de interés para ambos gobiernos, esté en situación de dar las seguridades necesarias A causa de un interpelación en el Senado de Haití el De--partamento de Estado modificó en algo sus condiciones, ma--nifestando que la cuestión del reconocimiento será consi--derada en méritos y se concederá cuando haya un gobierno capaz de hacer frente a las obligaciones del país hacia -- las naciones extranjeras. Pero ese gobierno nunca fué re--conocido. El siguiente, en cambio, lo fué el mismo día en que firmó un tratado sobre los puntos que se habían recla--mado como pre-requisitados del reconocimi nto.

Menos éxito tuvo el intento de presionar al nuevo go--bierno chileno en 1932. En vista de que el nuevo régimen había propuesto ciertas medidas que se apartaban de una --

protección adecuada de la propiedad extranjera, se pidie ron algunas seguridades sobre el respeto de las obligaciones internacionales en materia de protección de la -- propiedad de extranjeros. El nuevo gobierno chileno contestó dignamente que respetaría sus obligaciones interna cionales en interés de los extranjeros en conformidad -- con las Leyes y la constitución política del Estado.

Pero no debe creerse que Estados Unidos haya sido - el único país que ha incurrido en esta clase de abusos - Exigencias semejantes se pueden señalar en la práctica - diplomática de Gran Bretaña, de Francia, Bélgica e Ita-
lia y de muchos otros países.

Esto revela que existe una tendencia general a uti-
lizar el no reconocimiento con fines egoístas y de apro-
vechamiento utilitario, en vez del interés general y co-
lectivo del acatamiento al derecho.

G.- Límites del no reconocimiento como san-
ción.

Repitiendo conceptos expresados con anterioridad, -
pero que son de nuevo oportunos, debemos decir que el no
reconocimiento como sanción, debe ser ejercido como toda
sanción del ordenamiento jurídico con arreglo al Dere--
cho. Si bien cada Estado la aplica por sí mismo, actúa -
en ese caso por delegación del orden jurídico general, -
como un órgano encargado de asegurar su respeto y tutela
Por lo tanto, así como no puede un acreedor en la esfera
privada, utilizar su derecho de retención, ejerciendo un
chantaje a fin de obtener una mejora en su crédito, tam-
poco pueden los Estados emplear este cometido, usar de -
esta función específica que les es encomendada por el or-
den internacional, para obtener concesiones particulares
beneficios especiales o lograr la aceptación de obliga- -- ciones dudosas o controvertibles.

Esta sanción está sometida, como todas las demás, - a normas jurídicas que regulan su administración. El críterio fundamental, lo que puede llamarse la regla de oro en esta materia, se indica con las siguientes palabras -- "No se puede imponer a un nuevo gobierno tal o cual conducta política, pero se puede exigirle una conducta conforme al derecho".

Quedan así excluidas de modo radical, ante todo las exigencias especiales y demandas políticas arbitrarias - que puedan formularse en ocasión del reconocimiento y -- que no provengan de modo inmediato y directo de una regla del Derecho Internacional general o especial.

Pertenece a esta misma clase de verdaderos chantajes internacionales, aquellos casos en que se trata, no de obtener el cumplimiento de obligaciones preexistentes sino de crear nuevas, ya sea por medio de tratados o en otra forma similar. Se quiere aprovechar la situación de que el gobierno nuevo tenga necesidad de ser reconocido, para consolidar su situación y ejercer los derechos que aparece tal reconocimiento, a fin de imponerle, por --- ejemplo, un tratado de límites o de cesión territorial, naturalmente favorables al Estado que reconoce, o la -- conseción, por ese mismo método, de un tratamiento ---- excepcional, más beneficioso; a los ciudadanos del Estado que negocia su reconocimiento, o al comercio de ese mismo Estado.

El principio básico es que aquello cuyo cumplimiento se pide constituya una obligación jurídica preexistente en todos sus aspectos, no se debe explotar la nueva situación para crear, modificar o entender en ningún aspecto un deber internacional que no existiera ante--riormente. Sería igualmente ilícito intentar imponer, - por medio del no reconocimiento, una interpretación de un deber internacional preexistente, favorable al Estado que reconoce y a la que se hubiera resistido hasta

entonces el Estado donde se ha producido el cambio de gobierno. Se trata de aquellos casos en los que se usa el - no reconocimiento, no para afianzar en forma legítima una obligación anterior, sino para imponer una interpretación determinada que origine una obligación nueva o haga más - gravoso un deber ya existente.

Es Estado que ejerce, arbitrariamente y en su beneficio exclusivo una función encomendada por el ordenamiento internacional, incurre como el órgano del Estado que emplea en beneficio propio las facultades que éste le atribuye, en un abuso o desviación de poder.

Se puede afirmar, además, que todas las concesiones particulares, las seguridades especiales, la confirmación de obligaciones inexistentes o controvertibles, arrandadas mediante esa extorsión, no son válidas pues se fundan en una ilicitud, en un abuso de derecho. De acuerdo al -- principio general, también regla el Derecho Internacional que firma que de la ilegalidad no puede emanar nada válido, es necesario llegar a la conclusión de que tales concesiones particulares, interpretaciones especiales de --- obligaciones preexistentes, aumento de las mismas, o seguridades especiales logradas mediante tales actos extorsivos, no se imponen obligatoriamente a los Estados que las han formulado por medio de su nuevo gobierno en trance de ser reconocido.

H.- Consideraciones finales sobre el no reconocimiento como sanción.

Naturalmente, la solución ideal del problema del abuso del reconocimiento consistiría en evitar que los Estados lo acordaran por sí, pues es comprensible que esa facultad de que se ve investido cada uno de ellos, se sienta tentado a usarla con el designio de obtener benefi--- cios y ventajas especiales. El objeto que se desea alcanzar sería que la función de otorgar o no el reconocimien to fuera confiada a un órgano internacional encargado de

determinar imparcialmente si los hechos del nuevo regimen satisfacen los requisitos del Derecho de Gentes, y de --- aplicar la sanción del no reconocimiento si ese nuevo gobierno no se allana a cumplir o aceptar las obligaciones internacionales anteriores e incontrovertibles.

Pero esta es una solución que pertenece todavía al reino de la utopía.

En vez de aplicar cada Estado por sí mismo la sanción del no reconocimiento, tomando en cuenta solamente sus puntos de vista e intereses particulares, todos ellos ponen en común sus conocimientos sobre los hechos de la situación, y en base a ese intercambio de informaciones, puede llegarse a una solución más exacta en el problema de si corresponde reconocer o no. Este procedimiento tiene una virtud evidente desde el punto de vista que ahora nos interesa y es como los Estados deben actuar al mismo tono, o por lo menos hay ciertas etapas del proceso de reconocimiento que se recorren conjuntamente, ello impide o hace más difícil que algún Estado pretenda valerse del no reconocimiento para arrancar con cesiones particulares y obtener ventajas especiales. Es evidente que si se conciertan varios Estados para discutir si se debe reconocer o no a un nuevo gobierno, hay mayores posibilidades de que se proceda de acuerdo a las normas del Derecho Internacional, que cuando cada Estado actúa por sí mismo. La consulta tiene esa virtud inmediata de que evita o hace menos factibles las exigencias y abusos del reconocimiento, chantaje o reconocimiento de extorsión, -- pues pone de relieve el interés general o común de acatamiento al Derecho Internacional antes que los intereses particulares y egoístas de cada Estado.

Esto evidencia que el pretendido defecto de que tal sanción se presta a abusos, constituye en realidad vicio propio del método general de aplicación de las sanciones

del Derecho Internacional. También la guerra y las represalias son susceptibles de emplearse en forma indebida.

Se han formulado, además de la indicada, otras objeciones menores, de orden práctico o doctrinario, a la utilización del criterio de responsabilidad como una forma de sanción internacional.

Una primera crítica de orden práctico radica en sostener que ella solamente surtiría efecto en las relaciones entre un Estado poderoso y otro débil.

Cuando se estudien los efectos de la medida, se verá que el no reconocimiento aparece una serie de graves inconvenientes e inhabilidades para el nuevo gobierno, lo que hace de aquél una conquista valiosa y sumamente apreciada. Por otra parte, no es exacto que el Estado no reconocido se encuentre impedido de proteger a sus nacionales. La doctrina y la práctica internacional establecen que entre un gobierno no reconocido y el Estado que no lo reconoce, pueden subsistir ciertas relaciones mínimas, para asuntos de rutina, entre los cuales está incluido, en lugar fundamental, lo relativo a la protección de los intereses nacionales.

Otra objeción, ésta de orden doctrinario, que se ha formulado al uso del no reconocimiento como sanción, es que tiene una esfera de aplicación limitada, pues sólo se la empleada contra nuevos gobiernos revolucionarios.

Como se ha dicho ya, esto se debe a que son precisamente los nuevos gobiernos revolucionarios los que suelen romper con la tradición anterior y pretender quebrar los vínculos asumidos por sus antecesores, tanto en la esfera interna como en la internacional. Esto justifica y hace sumamente oportuna la preocupación por el problema de responsabilidad antes de reconocer. Por otro lado, la circunstancia de que no pueda administrarse una sanción en todos los casos en que sea necesaria, no es la razón para

dejar de utilizarle en aquellos otros en que su ejercicio además de legítimo puede ser eficaz.

1. - Apreciación de la responsabilidad.

Corresponde señalar ahora cómo se aprecia y determina la presencia o la falta de este requisito de responsabilidad.

Como se ha visto ya, la responsabilidad está compuesta por dos elementos: capacidad y voluntad de cumplir las obligaciones internacionales.

En cuanto al primer elemento, la capacidad se aprecia de modo semejante a cómo se juzga la existencia de -- efectividad, pues no es más de la última. El gobierno --- efectivo, un gobierno que cuente con el consentimiento general expresa o tácita del pueblo y no encuentre resistencia substancial a su autoridad, a la vez que compromete al Estado con sus actos, estará también en condiciones de cumplir las obligaciones internacionales de este.

De manera que esta primera faz del requisito se aprecia, de manera objetiva, a base de los hechos y no de las protestas o manifestaciones que pueda hacer un nuevo régimen que se sienta capaz de poder cumplir sus obligaciones. Las reglas prácticas que se han propuesto para regir esta evaluación denotan que ambas condiciones son inseparables la capacidad puede ser deducida de ciertos hechos que un gobierno extranjero debe tomar en cuenta. Estos hechos -- son las generalidades de la aceptación popular de la autoridad del gobierno, el poder físico, para imponer su voluntad a todas las personas dentro del territorio del Estado, y la preservación general de la paz y el orden dentro de las fronteras nacionales.

Lo que plantea mayores dificultades es saber cómo se aprecia la existencia de la voluntad de cumplir las obligaciones internacionales.

Hay algunos casos que no dejan lugar a duda son aquellos en los cuales el nuevo gobierno manifiesta expresamente o de manera implícita, por sus actos, en forma indudable, que no está dispuesto a satisfacer esas obligaciones. Esto último puede ser, ya dejando de cumplir ciertos compromisos o deberes internacionales, ya adoptando medidas que constituyen o impliquen la violación de una norma de Derecho Internacional. En todos estos casos no cabe duda de que no hay responsabilidad o solvencia internacional y se justifica entonces el no reconocimiento.

La mayor parte de las veces, los nuevos gobiernos -- cuando llegan al poder, como primera medida, proclaman -- que están dispuestos a cumplir y respetar las obligaciones internacionales preexistentes y las que se contraigan.

Es natural que para dar valor concluyente a estas declaraciones, se requieren que ellas se encuentren apoyadas y no desmentidas por los hechos. Pero puede ocurrir también que el nuevo gobierno no haga manifestaciones expresas ni en uno ni en otro sentido y no adopte actitudes o realice actos que configuren infracciones al Derecho Internacional. En estos casos, cada vez más raros, hay que esperar para saber a que atenerse respecto a la conducta del nuevo gobierno, y se justifica entonces, por tal motivo, retener durante más tiempo el reconocimiento a fin de poder decidir si aquella se ajusta al Derecho Internacional. En estos casos el requisito es juzgado por su observancia real después que se ha llegado al poder.

J.- La doctrina Stimson y el reconocimiento de nuevos gobiernos.

En caso de que ese examen lleve a la conclusión de que el nuevo régimen ha sido implantado mediante la intervención extranjera, corresponde aplicar a este caso de re

conocimiento de un nuevo gobierno, una tesis universalmente aceptada y que ha tenido también acogida en el campo - las relaciones interamericanas, la doctrina Stimson sobre no reconocimiento de las situaciones surgidas con violación del Derecho Internacional.

Esta doctrina se originó con motivo de la agresión - de Manchukuo por el Japón, en una nota dirigida el 7 de - enero de 1932 por Stimson, secretario de Estado de los Es - tados Unidos, a China y Japón, les informaba que su go - - - bierno no tenía la intención de reconocer una situación, - un tratado o un acuerdo cualquiera, que pudiera resultar de hechos contrarios a las convenciones y a las obligacio - nes que emanan del Pacto de París de 1928.

De manera que, conforme a esta interpretación exten - siva de la doctrina Stimson, no tiene derecho a ser reco - nocidos los gobiernos surgidos con violación del orden in - ternacional, como por ejemplo, los instalados por la agre - sión militar de Estados extranjeros, o por la agresión po - lítica de estos últimos, cuando la haya sido decisiva.

Aunque estamos, en lo fundamental, de acuerdo con es - te autor en los principios que inspiran la conclusión pre - cedente, no nos animamos a suscribir una de las consecuen - cias prácticas que de ella deriva. Decimos que el gobier - no ha surgido contra el ordenamiento internacional no tie - ne derecho a ser reconocido y que se puede legítimamente negarle el reconocimiento a título de sanción. Pero cree - mos también que por regla general, la aplicación de san - ciones en el Derecho Internacional queda por el momento - librada a la potestad y al interés de cada país. De mane - ra que los Estados, salvo que exista entre ellos acuerdos o tratados especiales, como el Pacto Antagónico de Río de Janeiro entre las Repúblicas Americanas, no están obliga - dos a imponer esta sanción y a no reconocer al gobierno -

surgido en violación del ordenamiento internacional.

En resumen y a modo de conclusión decimos, sin incurrir en ilicitud, reconocer a un nuevo gobierno meramente efectivo, Este para adquirir derecho a ser reconocido, no sólo tiene que acatar el Derecho Internacional, sino también haber surgido en conformidad con él. Es necesario -- que el concepto de responsabilidad sea ampliado a fin de abarcar este elemento, resultante de la aplicación de la Doctrina Stimson, en su sentido más lato, al caso particular del reconocimiento de gobiernos.

XXVI.- Efectos internacionales del reconocimiento.

XXVII.- Restablecimiento de relaciones diplomáticas.

El más visible de los efectos internacionales del reconocimiento, está constituido por el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con el nuevo gobierno.

Va se ha indicado que para gran parte de los tratadistas en esta consecuencia principal e incluso para algunos, dicha medida se agota en la reanudación de relaciones, y hasta se identifica con ella.

Esto no constituye una mera diferencia verbal, sino real y de un gran valor práctico. Los actos legislativos o administrativos de un gobierno no reconocido, - en principio, no pueden tener validez jurídica para el Estado que no lo reconoce, los de un gobierno cuya existencia se admite, pero con el que no se tiene vínculos diplomáticos, poseen en cambio plena validez jurídica y pueden y deben ser ejecutados por los tribunales de ese Estado.

Lo que ocurre es que por regla general, los Estados al propio tiempo que reconocen a un gobierno, constatan su efectividad y responsabilidad., en un acto de

mero conocimiento, ejercen también un acto de voluntad, - por el cual quieren en relaciones diplomáticas con él. Pero el hecho de que ambos actos se presenten casi siempre unidos no significa que sean absolutamente indispensables. No obstante si bien el reconocimiento puede ser desglosado de la reanudación de relaciones, la reciproca no es -- exacta, solamente cabe establecer contactos diplomáticos con un gobierno, de modo que la iniciación de ellos presupone e implica inevitablemente el acto de reconocimiento.

XXVIII.- Efectos respecto a los deberes y derechos derivados del orden jurídico internacional general.

Un principio general domina esta materia y es que el no reconocimiento de un gobierno no implica de ningún modo poner en tela de juicio la personalidad internacional del Estado, ni mucho menos revocar el reconocimiento que aquel ya posee en su calidad de tal.

A.- Subsistencia de las obligaciones.

El Estado cuyo gobierno no ha sido reconocido, lo - que equivale a decir, este gobierno si es en verdad efectivo, se encontrará sometido a las normas del Derecho Internacional general.

Una consecuencia que deriva de esta regla de la subsistencia de las obligaciones es que el Estado que no reconoce conserva la facultad de ejercer la protección diplomática de sus nacionales, mediante actos que no constituyan reconocimiento. Es natural como se ha visto ya, el gobierno a quien se rehuse injustamente el reconoci-miento puede reaccionar no prestando oídos a tales representaciones, sus represalias consistirán justamente en -paralizar el ejercicio del derecho de protección que posee el Estado que no reconoce. Esto quiere decir las de

claraciones que algunas advierten a sus nacionales que - no podrán asegurarles protección en sus tratos con determinados gobiernos no reconocidos, no significan de ningún modo una liberación de la responsabilidad internacional en que pueden incurrir dichos gobiernos por los abusos o ilegalidades que cometieren respecto a extranjeros ni tampoco implican que esos gobiernos queden autorizados a invocar tales declaraciones para eximirse de responsabilidad. Tales afirmaciones no afectan el problema internacional en sí mismo, son solamente una expresión del carácter facultativo con que los Estados dispensan la protección diplomática. Con ellas se quiere expresar meramente, de modo enfático, las dificultades que se encuentran para ejercitar ese derecho o se busca, más bien sitiar al gobierno no reconocido, intimidando a quienes pudieran estar dispuestos a comerciar con él.

Esto nos permite afirmar lo siguiente, el reconocimiento de un gobierno es una indicación positiva que hace un Estado a sus ciudadanos en el sentido de que podrán contratar válida y confiadamente con él, pero la falta de reconocimiento, en cambio no debe interpretarse como una advertencia en sentido contrario.

B.- Mantenimiento de los derechos.

Pero así como subsisten las obligaciones han de subsistir también los derechos que al Estado correspondan por el ordenamiento internacional. El primero y más importante de ellos es el relativo a la integridad territorial. La persistencia de ese derecho fundamental a pesar de que detente el poder un gobierno no reconocido, e incluso, cuando no exista una autoridad realmente efectiva en todo el Estado, sino dos o más facciones rivales - empeñadas en guerra civil, fue dramáticamente ilustrada a raíz de la ocupación de Veracruz por Estados Unidos en

1914. Uno de los Episodios más dignos y enaltecedores de todo ese período de las turbulencias revolucionarias está -- constituido por la patriótica protesta de Carranza contra ese acto, a pesar de que el mismo era un golpe de muerte -- para su adversario.

Es evidente que de acuerdo a los principios señalados tampoco este derecho del Estado, mientras sea admitido por el ordenamiento internacional positivo, puede ser desconocido por los demás.

C.- Caso de guerra civil en el Estado cuyo -- gobierno no es reconocido.

Otro problema pero este más dudoso por que se refiere, no a la integridad física o jurídica del Estado, sino a la seguridad política del gobierno no reconocido, a la -- estabilidad del régimen exaltado del poder, es el que tiene que ver con la actitud que han de observar los terceros estados que no lo reconocen, respecto a los movimientos se diciosos que pueden surgir en contra.

Es éste un efecto practicamente muy importante del re conocimiento y es preciso que su alcance quede bien aclarado, según las reglas del Derecho Internacional, el gobierno de un país, que ha sido reconocido, tiene las facultades ordinarias de todo gobierno para comprar armas en los Estados que lo reconocen. Pero en cambio el movimiento se dicioso que trata de derrocar por métodos violentos a ese gobierno y no ha sido reconocido a su vez como comunidad -- beligerante, carece de esa misma facultad.

De modo que el gobierno reconocido se encuentra en -- una situación muy favorable respecto al que no ha sido objeto de ese acto, puede abastecerse de armas en el extranjero para hacer frente a sus adversarios, viéndose estos -- en cambio impedidos de hacerlo. Por el contrario, el régimen al que no se ha extendido el reconocimiento se ve en -- la imposibilidad de llevar a cabo tales compras para afian

zarse en el poder,

Esto tiene dentro del Continente Americano, no el -- carácter de una política que se siga conforme a normas -- más o menos imprecisas de Derecho Internacional consuetudinario, sino la base de una convención firmada por todos ellos y ratificada por trece Estados. La convención sobre Luchas Cíviles de la Habana de 1928, establece la obligación de todo Estado de prohibir el tráfico de armas y material de guerra salvo cuando fueren destinados al gobierno, mientras no este reconocida la beligerancia de los rebeldes, caso en el cual se aplicarían las reglas de neutralidad. Por el gobierno ha de entenderse naturalmente el reconocimiento como tal por cada país, aún cuando no se mantengan con él relaciones diplomáticas.

Allega la diferencia del tratamiento autorizada por el Derecho Internacional, no es jurídicamente correcto, -- por lo tanto como ha ocurrido más de una vez, que los Estados que no han reconocido a un gobierno se crean con derecho a convertirse en focos de subversión y en base de operaciones para movimientos sediciosos contra ese gobierno no reconocido. Los Estados americanos tienen obligación de emplear todos los medios a su alcance para evitar que los habitantes de su territorio, nacionales o extranjeros, tomen parte, reúnan elementos pasen la frontera o se embarquen en su territorio para iniciar o fomentar una lucha cívil, en otros Estados del Continente.

La base de esta prohibición no radica en el interés de la seguridad y estabilidad de un gobierno que no ha sido reconocido, sino en un derecho del Estado, que subsiste a pesar del no reconocimiento de su gobierno, el de independencia, que se veía afectada por la intervención extranjera en su conflictos internos.

D.- Suscripción de empréstitos por el gobierno no reconocido.

Otra consecuencia también muy importante, del reco-
mimiento es la que se refiere a la posibilidad de suscribir
 empréstitos u obtener préstamos en los Estados extranje-
 ros. El efecto principal del no reconocimiento se mani-
 fiesta en el dominio financiero. El gobierno no reconodi-
 do no puede emitir un empréstito en el país que no lo re-
 conoce. Esta disminución de capacidad del gobierno no re-
 conocido es admisible, pues no afecta ningún derecho fun-
 damental del Estado. Es así como el que no reconoce, pue-
 de sí no prohibir, por lo menos desalentar tales tentati-
 vas.

Innumerables ejemplos demuestran que el interés y --
 hasta la ansiedad que muchos gobiernos ponen en el recono-
 cimiento se debe al deseo de hacer cesar estas inhabilita-
des y discriminaciones en la esfera económica y financie-
 ra.

Existen finalmente, otros efectos internacionales -
 derivados del no reconocimiento y que concurren a valori-
 zar ese acto. Uno de las más comunes es el que se refie-
 re a la invitación a congresos y conferencias internacio-
 nales., el Estado sede de las mismas no invita a los regi-
menes que no ha reconocido.

XXIX.- Efectos respecto a los tratados.

La concepción absolutista de los tratados personales
 que se estimaban suscriptos entre gobernantes y sometidos
 por consiguiente a caducidad cada vez que se producía una
 alteración en el elenco dirigente del país, no dejó de te-
ner repercusión en el problema de los efectos de los vín-
 culos convencionales existentes, al producirse una situa-
 ción de no reconocimiento del gobierno de un Estado.

A.- Tesis de la suspensión de los tratados
 con el gobierno no reconocido.

Aunque parezca sorprendente, algunos rasgos de aquella posición de Hamilton, fueron recogidos en la doctrina moderna nada menos que por Mac Nair, una de las mayores autoridades en esta materia, quien sostiene que el período de no reconocimiento, tiene por efecto suspender durante ese lapso los tratados existentes entre el país cuyo gobierno ha cambiado y todo Estado que rehuse reconocer al nuevo gobierno.

Durante el intervalo parece claro que lo más exacto es considerar esos tratados como suspendidos y no como -- abrogados. Pero a diferencia de Hamilton, para quien la situación de no reconocimiento provocaba una oportunidad excepcional para denunciar los tratados, aunque dicha denuncia no estuviera autorizada por los mismos, Mac Nair niega radicalmente esa facultad, incluso para el caso de que ella fuera concedida por los propios términos del tratado. Parece igualmente que en el caso de que un tratado pueda ser validamente denunciado por la notificación de una de las partes, una denuncia efectiva es imposible si una de las partes rehusa al mismo tiempo reconocer al gobierno de la otra.

B.- Tesis de la subsistencia de los tratados con el gobierno no reconocido.

Ambos aspectos de la posición de Mac Nair, han sido radicalmente desmentidos por la jurisprudencia interna de los Estados. Esta ha sostenido de una manera firme y generalizada en todos los países, la continuación y pleno vigor, como regla, de los tratados suscriptos con un Estado aunque el gobierno momentáneo del mismo no sea reconocido. Al hacerlo se funda en dos premisas incontrovertibles la primera, la subsistencia de las obligaciones convencionales a pesar de los cambios de gobierno, la segunda, la continuidad del reconocimiento de la personalidad interna

cional del Estado, aunque no se reconzca su gobierno del momento.

Como se ve, los tratados continúan en vigor y cabe su denuncia, siempre que ella esté autorizada o se justifique por el incumplimiento de la otra parte. La objeción de Mac Nair, de que la notificación de esa denuncia no puede hacerse al gobierno no reconocido, la resolvió el gobierno francés, en 1921, denunciando la Convención Consular con Rusia de 1874, mediante una declaración publicada en el Diario Oficial.

C.- La excepción a la regla de la continuidad de los tratados.

La regla de la continuación y vigencia de los tratados durante el periodo de no reconocimiento tiene una excepción importante, pero más aparente que real. Ella se basa en una consecuencia que aunque no necesaria, es normal del no reconocimiento, la ausencia de relaciones diplomáticas. Existen muy numerosos tratados que suponen y requieren la subsistencia de tales relaciones y cuyo cumplimiento se torna imposible a falta de las mismas. Así un fallo holandés contemporáneo de los anteriormente transcritos, se recuerda el principio de la continuación de los tratados, pero se agrega por otro lado que es evidente de los términos de la Convención que en ciertos casos se consideró esa solución posible solamente entre Estados que mantienen recíprocamente relaciones diplomáticas, los Estados contratantes entendieron que las disposiciones del tratado serían obligatorias para ellos solamente cuando, existieran relaciones diplomáticas.

De modo que los tratados permanecen en vigor, pero cuando su aplicación presupone o reclaman la existencia de relaciones normales entre los Estados, quedan momentáneamente inoperantes. Pero esto no es un efecto propio

del no reconocimiento sino que se debe a la alteración de las circunstancias previstas al suscribir el tratado, -- constituye un caso particular de aplicación de la regla.

Por lo tanto el reconocimiento de jure de un gobierno no tiene el efecto de restablecer la aplicación de los -- tratados así suspendidos. Pero la consecuencia más importante en esta materia es que resurge la posibilidad de -- firmar tratados bilaterales con el Estado que ha reconocido. En cuanto a los tratados multilaterales es posible, -- que al firmarlos además de formular la salvedad relativa al reconocimiento implícito, un Estado haya hecho reserva expresa acerca de la entrada en vigor de los mismos en -- sus relaciones con el gobierno no reconocido. En este caso, el reconocimiento sea de jure o de facto, repone la -- vigencia de tales disposiciones.

XXX.- Efectos internos del reconocimiento -- en particular ante el juez.

Se trata de ver, cuales son las repercusiones del no reconocimiento de un gobierno en la esfera interna del Es tado que no lo reconoce, y particularmente su situación -- ante los órganos judiciales de ese Estado. Son dos las -- cuestiones, capitales que se ha planteado en la práctica, la primera, es la concerniente a la legitimación procesal activa o pasiva, del gobierno no reconocido y la segunda la de la validez de sus actos legislativos, administrativos y judiciales ante los órganos del Estado que no lo re conoce. Estas cuestiones interesan fundamentalmente al De recho Internacional Público puesto que configuran los -- efectos más importantes del reconocimiento y una prueba -- decisiva de que esos efectos no se agotan en el estableci- miento de las relaciones diplomáticas.

A.- El gobierno no reconocido como demandan- te.

Veamos primero cual es la actitud adoptada por las cortes judiciales de los diversos países en cuanto a admitir o denegar la legitimación procesal activa del gobierno no reconocido.

Un autor ha querido resumir esa práctica y el carácter evidentemente contradictorio de la misma diciendo: Hay dos concepciones, la de la jurisprudencia anglo-americana y la de los Estados Europeos. La primera parte del principio de que un gobierno de hecho no reconocido no posee la capacidad de actuar en justicia. Los tribunales europeos tienen la posición contraria.

Sin embargo, si entramos en un estudio un poco más detallado se verá que ese cuadro no se ajusta fielmente a la realidad y que esta es bastante más confusa y contradictoria.

1).- Gran Bretaña.

La jurisprudencia británica ha adherido firmemente al precedente *City Of Berra vs Bank Of England*. En este caso, planteado en 1804, el gobierno suizo entabló una demanda y el adversario objetó que no habiendo sido reconocido por el gobierno británico no podía ser tenido en cuenta por la corte. El juez al rehusarse a aceptar la demanda expresó que estaba muy impresionado por esta objeción y que era extremadamente difícil afirmar que una corte judicial pudiera tomar en cuenta un gobierno que no hubiera sido nunca reconocido por el gobierno del país donde funciona la corte.

2).- Estados Unidos.

En Estados Unidos el litigio judicial iniciado por el gobierno soviético contra un particular, Jacques Cibario, que se habla apoderado indebidamente de unos fondos que le fueron entregados por las autoridades soviéticas -

para hacer *comphas* por cuenta de estas. El demandado opuso la excepción de que no habiendo reconocido el actor por -- los departamentos ejecutivo o legislativo del gobierno de Estados Unidos, no tiene personería para demandar en las cortes de Estados Unidos o de cualquiera de sus Estados. En este caso se decidió que aunque el actor pretende ser un gobierno de facto y su título para demandar descansa en este hecho, es incapaz de mostrar ningún acto de reconocimiento por el gobierno de este país. Por el contrario el expediente prueba que, en lo que concierne a este país, el actor es inexistente, de donde se sigue que no tiene capacidad para demandar en las cortes de este Estado.

3).- Francia,

En Francia, en cambio, en un asunto judicial que ya hemos citado, *Matté y Ross con Societé des Forges et Chantiers*, triunfo la doctrina opuesta, *Sarraut*, como Fiscal de la Corte, expuso en forma extendida la tesis contraria a la de la jurisprudencia anglo-americana, se trata de saber cuándo y cómo un gobierno tiene una personalidad suficiente para ser admitido en justicia y reclamar los derechos resultantes de un tratado celebrado por otro gobierno del que pretende ser continuador. No admitir a un gobierno extranjero a presentarse ante la justicia sino cuando ha sido reconocido oficialmente, no es tener suficientemente en cuenta al alcance de los hechos en una materia que el derecho escrito no regula. Es imposible sustentar, en tesis general, que el reconocimiento oficial de un gobierno es la condición *sine quanon* de la admisibilidad de las acciones que intente ante la justicia. Hay que consultar -- los hechos, porque de otro modo un gobierno de hecho cuya autoridad se extendiera a todo el territorio, que percibiera los impuestos, armara ejércitos, dirigiera operaciones militares, negociara tratados, no tendría una personalidad

suficiente para actuar ante la justicia. Hay dos sistemas en presencia, un sistema absoluto que subordina la admisibilidad de la acción judicial al hecho del reconocimiento oficial y otro sistema, de la falta de personería del demandante, que se examinó hasta el fondo del asunto.

4).- Otros países, Bélgica,¹⁾ Suecia, Italia Argentina.

Las cortes belgas han decidido que un Estado extranjero tiene acceso a la justicia solamente si su gobierno ha sido reconocido oficialmente por el gobierno belga, - el único competente para tal fin siendo un principio de Derecho Internacional Público, que el poder de conceder - el reconocimiento a otros Estados pertenece solamente al Ejecutivo. La negativa por parte del ejecutivo a reconocer un gobierno extranjero equivale a la denegación de - toda capacidad jurídica a ese Estado, en el mismo sentido, un tribunal sueco ha decidido que Rusia Soviética no puede demandar porque no está reconocida y los tribunales italianos, al admitir una reclamación del gobierno - ruso, ya reconocido, declararon que como resultado del - reconocimiento de la U.R.S.S. por Italia, no puede ser - le denega la capacidad para aparecer ante los tribunales italianos. En la Argentina tampoco se reconoció, en un - caso la personería a agentes del gobierno congresional - chileno que intentaron entablar una demanda judicial.

5).- Holanda, Egipto.

Un tribunal holandés decidió en una oportunidad que el reconocimiento, de ningún modo aparece la consecuencia de que el gobierno de facto del Estado de Rusia, sea incapaz de actuar por Rusia en asuntos de derecho privado ante las cortes de Holanda. Y un tribunal egipcio de-

cedió en una oportunidad admitir al goerno ruso como demandante.

Frente a esta diversidad y contradicción de la jurisprudencia de diversos Estados, veamos cuáles son los argumentos invocados en favor de una y otra posición.

6).- La tesis negativa sus argumentos.

El primero de los argumentos de la posición que rechaza la legitimación procesar activa del gobierno no reconocido, es que si las cortes admitieran su personería, realizarían un acto de reconocimiento, lo que les está vedado, como se ha visto esto constituye una facultad --privativa del ejecutivo.

Este argumento carece de fuerza. Se ha dicho con razón, las cortes angloamericanas temen que si admiten un gobierno no reconocido como demandante o permiten su existencia se demuestre de otro modo que por una declaración del ejecutivo ellas estarían de ese modo reconociendo a ese gobierno, pero admitir la existencia de un gobierno no sería de ningún modo otorgarle reconocimiento en el sentido internaciona y es equivocado a este respecto hablar del peligro de que un Estado se exprese por --dos bocas en el problema. Para los objetivos del reconocimiento según el Derecho Internacional, un Estado sólo tiene una voz que puede obligarlo internacionalmente, y esa es la del ejecutivo.

La aceptación de la personería del gobierno como actor no sería reconocer al mismo, se trata aquí, no del --reconocimiento en sí, sino de uno de sus posibles efectos.

Pero aunque este temor haya permanecido latente en la actitud negativa de los órganos judiciales de diversos Estados, la razón que se ha invocado más a menudo para rechazar la demanda por falta de personería, es la --

inexistencia del demandante.

No puede a nuestro juicio, afirmarse la inexistencia jurídica de una parte a falta del reconocimiento, esto no posee fuerza constitutiva, no extrae algo de la nada. Como ya se ha dicho más de una vez, el no reconocimiento -- del gobierno para nada afecta la personalidad internacional del Estado, que subsiste íntegra, con todos sus derechos y obligaciones. El cuerpo político es el mismo aunque pueda tener un diferente órgano de comunicación.

El tercer argumento en que se funda esta jurisprudencia es que de ese modo, negando la personería del gobierno no reconocido, las cortes apoyan la política del gobierno del cual depende. Es en ese sentido la posición negativa cuando afirma que esa actitud viene a reforzar útilmente la acción diplomática del gobierno. La actitud de la jurisprudencia de los diversos países, frente al Soviet, ha tenido gran influencia en los esfuerzos hechos por este último para obtener su reconocimiento. Agrega -- otro autor, la negativa del derecho a demandar ha dado al gobierno un poder adicional en su negociaciones con las -- autoridades no reconocidas.

Esto podría ser una consecuencia ventajosa de la regla existente, pero nunca un argumento para determinar -- cuál es la norma de derecho conforme a la cual deben decidir los tribunales de justicia. La misión de éstos no es reforzar o hacerse cómplices de la política internacional del ejecutivo. Su deber es fallar los casos ocurrientes con imparcialidad y según las normas jurídicas vigentes, con persistencia de todo cálculo anticipado sobre -- las consecuencias políticas de sus decisiones.

7).- La posición afirmativa

La tesis afirmativa, que preconiza la aceptación de la personería judicial del gobierno no reconocido.

Un tribunal no puede en efecto, resolver el juicio - iniciado por un gobierno extranjero no reconocido reclamando ciertos derechos del Estado, sin determinar antes - si es efectivo y capaz, por lo tanto, de invocar y ejercer esos derechos. De otro modo, se correría el gravísimo riesgo de adjudicar los derechos que pertenecen al Estado extranjero a cualquier grupo de usurpadores que se decidieran a hacerlos valer, comprometiendo así la responsabilidad internacional del Estado del cual dependen el tribu- nal.

Por este motivo es que los partidarios de la tesis - afirmativa se ven obligados a admitir que no puede haber aceptación de las demandas de un gobierno no reconocido - sin que el órgano judicial deba pronunciarse acerca de la efectividad de aquél.

Todo esto desplaza gravísimos problemas de apreciación política a los órganos judiciales. Las cortes, aunque no para resolver el problema de la personería en sí - sino para decidir sobre la cuestión de fondo, o sea si el demandante posee derecho a aquello que reclama, tienen ne- cesidad de pronunciarse sobre la efectividad, si la auto- ridad que se presenta como actor ejerce o no un control - indiscutido, si hay más de una agrupación que pretenda el gobierno, si existe o no luchar por el contro gubernamen- tal, es una palabra, formular una decisión independiente de la del ejecutivo sobre la efectividad del nuevo regi- men.

Por otro lado como el ejecutivo tiene necesidad de - pronunciarse sobre el mismo problema, con mejores elementos de juicio, no habrá en propiedad dos reconocimientos distintos, uno ejecutivo y otro judicial, ni dos bocas -- que pronuncien palabras contradictorias sobre un mismo -- asunto, pero es indudable que existirán o podran existir

dos opiniones divergentes acerca de la efectividad de un régimen o acerca del número y situación de los pretendientes al gobierno en un país extranjero. Los peligros y complicaciones en caso de que las opiniones fueran divergentes, como podrían fácilmente serlo dados los distintos -- elementos de juicio tomados en consideración, no necesitan ser encarecidos.

Finalmente, la decisión de reconocer del ejecutivo -- no se funda exclusivamente en la existencia de efectividad, pueden exigirse también pruebas o seguridades acerca de la responsabilidad internacional del nuevo gobierno. -- Esta es una decisión eminentemente política, exclusivamente confiada al ejecutivo, se trata nada menos, de resolver si se aplica o no una sanción internacional. El poder judicial, sin duda, no tiene que concurrir con su acción a reforzar la política ejecutiva ni tampoco esto puede -- ser una consideración determinante de su actitud, pero, -- eso sí, no le es posible, invadiendo una esfera ajena perturbar la política que ha adoptado el ejecutivo en una -- cuestión de su exclusiva competencia. Una cosa es que los jueces no perturben, excediéndose de sus facultades, la -- política internacional del gobierno, y otra muy distinta es que, violando su deber de imparcialidad, fallen de modo de apoyar o secundar esa política.

8).- La solución preferible.

El problema de que se trata se encuentra jurídicamente regulado por el juego combinado de dos normas de derecho de distinto orden. Una regla de Derecho Internacional público dispone que es bastante que sea efectivo un gobierno para que ya pueda invocar y ejercer los derechos -- del Estado, y otra de Derecho Constitucional establece -- que el órgano que exclusivamente competente para la determinación de esa efectividad es el poder ejecutivo, quien

desempeña tal competencia al decidir sobre el reconocimiento. Por imperio de estas dos normas el juez tendrá - por regla general, que esperar dicho acto a fin de conceder personería para demandar.

Sin embargo, hay casos excepcionales en que el órgano ejecutivo ha aceptado ante el juez que un régimen determinado es efectivo, aunque no esté reconocido. Sería; el ejemplo, ocurrido alguna vez de que al evacuar el pedido de informes que se hace un tribunal sobre el estatus de determinado régimen, el ejecutivo responda que, - si bien debe admitir que es efectivo, no lo reconoce por que abriga reservas en cuanto a su grado de responsabilidad.

En este caso se ha dado cumplimiento al precepto -- constitucional de que la determinación de la efectividad compete privativamente al ejecutivo; entra en vigor entonces la regla de Derecho Internacional Público, de modo que el juez no sólo no está impedido de admitir la -- demanda, sino que se encuentra obligado a aceptarla. El orden internacional no reclama; en efecto el reconocimiento como condición previa para poder hacer valer los derechos de un Estado, le basta con la efectividad.

Pero fuera de estas situaciones excepcionales; la -- regla ha de ser la denotación de la capacidad procesal -- activa del gobierno no reconocido.

9). = Las medidas conservatorias.

La primera consecuencia práctica de esta determinación de la situación jurídica del Estado cuyo gobierno no es reconocido, es que sólo así queda legitimada la posibilidad de adptar medidas conservatorias respecto a los derechos y bienes del Estado, mientras dure la situación de no reconocimiento de su gobierno.

Casi todos los países poseen derechos de diversa in-

dole en el territorio de Estados extranjeros, por ejemplo son propietarios del edificio de la respectiva embajada o legación, son titulares de derechos de crédito, cada vez con más frecuencia, dada la intensificación de las relaciones internacionales por un lado y el creciente intervencionismo en la esfera económica, por otro.

En cambio, el fundamento y explicación propuestos para la tesis negativa, conducen a resolver este problema. Sería el caso, corriente en la esfera interna, de bienes o derechos que carecen de un titular capaz de ejercerlos por sí y ampararlos contra robo, deterioro, prescripción y demás perjuicios. El derecho civil de todos los pueblos desde el ordenamiento jurídico romano, admite en estos casos la posibilidad de la adopción de medidas conservatorias, a pedido de cualquier persona, aunque no tenga un interés directo en la cuestión ni posea derecho alguno -- respecto a tales bienes y a futuro, a pedido de quien pueda resultar dueño de los mismos. Constituye un principio general de derecho, incorporado al foro doméstico de todos los pueblos civilizados, el que provee a esa custodia o conservación, e, por lo tanto, una norma positiva de -- Derecho Internacional. Por eso puede afirmarse como vigente, impuesto por el ordenamiento internacional, que el -- juez debe aplicar directamente en la esfera interna el -- sistema de las propiedades o dineros del Estado cuyo gobierno no ha sido reconocido deberían ser conservados en beneficio del Estado reconocido hasta que el poder ejecutivo reconozca un gobierno de ese Estado.

Pero, además, es posible aceptar para el gobierno no reconocido el goce del derecho a reclamar y obtener judicialmente, no sólo medidas conservatorias, sino también -- de seguridad, como el embargo. Hemos visto que el único -- obstáculo a la aceptación de sus demandas judiciales radi

ca en que no es posible adjudicarle o atribuirle los derechos del Estado, pero tales medidas cautelares no constituyen un prejuzgamiento, no implican una decisión de fondo ni una alteración. No hay inconveniente en reconocer una personería limitada a estos efectos, siempre que el juez entienda que se ha reunido, en una apreciación a, los requerimientos de seriedad e interés que se reclaman generalmente para esta clase de providencias.

En resumen, la posición negativa, a nuestro juicio - no es incompatible con la aceptación de una limitada capacidad procesal activa del gobierno no reconocido, para medidas de índole conservatoria o cautelar. Con ellas, la autoridad judicial no perturba la acción ejecutiva ni se pronuncia tampoco en un problema ajeno a su competencia, puesto que la cuestión litigiosa no queda definitivamente resuelta, si el reconocimiento es denegado será siempre posible poner fin a las medidas conservatorias o cautelares adoptadas, que por su propia naturaleza, no causan gravamen irreparable ni prejuzgan la cuestión de fondo.

10).- La prescripción extintiva de los derechos.

Un problema derivado del anterior es el que se refiere a la prescripción extintiva de derechos y créditos. Parece una irritante injusticia y un exceso de lógica negar a un Estado cuyo gobierno no ha sido reconocido, la capacidad de demandar, por un lado; y por otro, sancionarlo con la prescripción extintiva de sus créditos y acciones por no haber iniciado en tiempo hábil la demanda judicial correspondiente.

Sin embargo, a este verdadero atentado contra el sentido común y los principios fundamentales de derecho, conduce la tesis negativa cuando ella se basa en los argumen

tos de la inexistencia de la parte procesar y de la necesidad de que el juez apoye y refuerce en la medida de lo posible la política del gobierno y la presión diplomática que éste pueda ejercer.

Pero esta solución, que priva a un sujeto de sus derechos sin darle oportunidad alguna a defenderlos, no es una consecuencia necesaria de la tesis negativa, sino de los argumentos errados en que se la funda. Por el contrario, si se explica esta doctrina como determinante de -- una falta de capacidad de ejercicio de derechos, cuyo goce se conserva, surge aquí un principio general de todo orden jurídico que resuelve satisfactoriamente este problema.

Es cierto que la tesis que aquí se sustenta parece no haber contado, en un caso resonante, con la aprobación de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos, que admitió la prescripción extintiva de un crédito del Estado ruso durante la época en que el gobierno soviético no podía demandar en las Cortes de Estados Unidos.

El motivo por el cual ésta admitió la prescripción del crédito no fué que el gobierno soviético no hubiera demandado en tiempo, cosa que no podía hacer, sino que se podía haber iniciado un juicio en tiempo hábil por -- cuenta del Estado ruso, en quien estaba investido el derecho, ante las cortes, por el gobierno que había sido -- reconocido por el departamento político de nuestro gobierno como el gobierno autorizado del Estado extranjero. Existió durante todo el período de prescripción, un representante diplomático reconocido (el del gobierno -- provisional de Jerensky): No nos detenemos a indagar --

cuál era la autoridad real de esos representantes diplomáticos. Desde el punto de vista de la ley de prescripción es bastante que nuestras cortes hayan estado abiertas a un juicio por cuenta del Estado ruso, y que el departamento político del gobierno haya acordado el reconocimiento a un gobierno de ese Estado.

Quiere decir que se consideró extinguido el derecho, no porque no se hubiera ejercido en tiempo por un sujeto que tenía el acceso vedado a la corte, sino porque no se invocó por aquel gobierno reconocido por el poder ejecutivo, a quién ese camino estuvo siempre expedito. Es decir, se perjudicaban al gobierno ruso soviético por la omisión de los agentes de Kerensky. Desde ese punto de vista el argumento de la corte es difícilmente regutable, las críticas por su irritante injusticia deben dirigirse contra el órgano político por haber seguido reconociendo como representante de un gobierno real a los agentes de un régimen desaparecido veinte años antes.

La inferencia del fallo es clara, corrió el plazo de prescripción no contra el gobierno no reconocido, -- que no pudo actuar, sino contra el pseudo-gobierno reconocido, que no quiso hacerlo.

B.- El gobierno no reconocido como demandado.

El Estado cuyo gobierno ha sido reconocido, goza tradicionalmente de inmunidad de jurisdicción. Este es un privilegio que se otorga, a fin de evitar que se perturbe la paz de las naciones.

1).- La tesis negativa: Sus argumentos.

Los mismos argumentos de la tesis negativa en materia de capacidad para demandar, llevan en este caso a

conclusión de que el Estado cuyo gobierno no ha sido reconocido carece de inmunidad de jurisdicción y puede ser, - por lo tanto, demandado.

Para llegar a esta respuesta se aducen las razones - ya conocidas, principalmente la de orden político. Las -- consideraciones políticas contra el otorgamiento de inmunidad al gobierno no reconocido parecen inducir a algo.

Sin embargo uno de los argumentos de aquella tesis, el de la inexistencia del gobierno no reconocido como -- parte procesal, parecería llevar a una conclusión diferente, ya que lo que no existe no puede ser demandado.

2).- La solución positiva.

El argumento anterior nos conduce aquí a una radical oposición en la práctica, con la tesis negativa. Creemos en efecto, que se debe admitir la inmunidad de jurisdicción del Estado cuyo gobierno no ha sido reconocido, por que esa inmunidad configura un privilegio del Estado y no del gobierno, una facultad de goce de un derecho que se - posee y que no requiere ningún acto positivo de ejercicio puesto que debe acordarse por los jueces, hasta de oficio. Es natural que para conceder tal prerrogativa es necesario que con la demanda que se instaure, se intente responder al Estado como tal, en sus bienes o propiedades, aunque éstas se encuentren en manos de autoridades no reconocidas. Toda vez que se quiera alcanzar con una acción judicial paralizar con un secuestro o un embargo, propiedades o derechos del Estado, aún cuando temporariamente - sean administrados por un gobierno no reconocido como tal debe concederse la inmunidad porque, como decía una Corte Judicial de Inglaterra, existe la misma necesidad de derechos recíprocos de inmunidad, el mismo sentimiento de orgullo injuriado sin un tribunal ejerce jurisdicción, el - mismo peligro de acción beligerante si alguna propiedad -

del gobierno es tomada o dañada.

De manera que la preocupación fundamental del órgano judicial ha de ser, ver si con la acción se intenta responsabilizar al Estado en su patrimonio y éste será en definitiva, el perjudicado por esa demanda.

Esta incidencia constituye una prueba decisiva de -- que la inmunidad debe subsistir, en primer lugar, porque el Estado sigue siendo reconocido como tal y en segundo -- lugar, porque el fundamento de la misma, que es evitar -- las complicaciones internacionales y los peligros de re--presalias subsiste igualmente por más que el gobierno no sea reconocido. Y puede decirse que esta tesis contó en -- ese caso con el apoyo implícito del gobierno de Estados -- Unidos.

Por otra parte para conceder el goce de la inmunidad no se requiere ningún acto de ejercicio ni la Corte tiene necesidad de preguntarse o proponerse si quiera la cues--tión de la efectividad del gobierno concretamente deman--dado. Bastará con que vea que la acción se dirige contra el Estado, ataca sus bienes, tiende a hacer responsable a éste como tal, para que deba rechazarse la demanda, decli--nando jurisdicción en el caso, aún de oficio. Se dirá que de este modo se podrán beneficiar con tal prerrogativa -- usurpadores no efectivos, y contestaremos que es justo que así sea, porque si no son realmente efectivos no pueden -- legalmente responsabilizar por sus actos o delito la persona internacional del Estado. Esto no será obstáculo para responsabilizar, penal o civilmente, por sus desmanes, a los individuos que se presenten como gobierno de un Es--tado, sin serlo, siempre que la acción se dirija contra -- la persona a los bienes de estos últimos y no contra los de un Estado donde nunca lograron efectividad.

3).- La práctica judicial de los Estados.

Veamos cómo se ha resuelto este problema en la práctica judicial de algunos países.

En Estados Unidos la cuestión se planteó judicialmente en un asunto iniciado por Wulfsohn contra la República Socialista Federal Soviética Rusa, en el cual se pretendieron embargar ciertos bienes que pertenecían al Estado ruso, o que, por lo menos, no eran propiedad personal y privada de los dirigentes soviéticos. Ante esta acción judicial, el gobierno soviético, cuya capacidad para demandar acaba de ser denegada en el caso Cibrario, sostuvo en una actitud muy semejante a la que ilustra el transcripto decreto de Obregón y basándose en la analogía, que si no podía demandar en las Cortes de Estados Unidos tampoco podría ser demandado ante ellas. Este argumento analógico, aunque a primera vista parezca equitativo, es excesivamente simplista. Más bien la analogía conducirla a la solución contraria, si un gobierno no reconocido carece de personería para deducir acciones, menos aún debiera gozar de inmunidad, que constituye un privilegio mayor. Y fue así como la corte sostuvo que la inmunidad no era procedente, basándose en que ésta es concedida no como un derecho, sino por cortesía internacional, y que no puede haber, con un gobierno no reconocido, que puede ser demandado como una corporación privada cualquiera.

En cuanto a la jurisprudencia británica, se afirma por lo general, que ella ha sustentado una posición opuesta a la estadounidense, haciendo depender la inmunidad del reconocimiento. Se cita al efecto el caso del barco Annette, por el cual se negó inmunidad a este navío utilizando por el gobierno provisional del norte de Rusia, a causa de que no había sido reconocido por Gran Bretaña. Sin embargo, si se analizan los fundamentos de este caso se ve que ellos no están en contradicción -

ni con la tesis aquí defendida, ni con la jurisprudencia americana. En el caso británico no se negó inmunidad por que el gobierno no fuera reconocido, sino porque ese gobierno no representaba a un Estado reconocido, no existía respaldando a esas autoridades, un Estado admitido en la comunidad internacional que poseyera, por tanto, inmunidad jurisdiccional. Es lógiga la decisión y ella confirma, en vez de contrariar, los principios arriba expresados. Así se dijo en el informe del Ministerio de Relaciones Exteriores, que ese gobierno no ha sido reconocido como el gobierno de un Estado soberano independiente. Lo relevante aquí no es que se reconociera o no a un gobierno, sino que detrás del grupo de hombres un Estado propriamente tal, único capaz de disfrutar de inmunidad de jurisdicción.

XXXI. - Los efectos de los actos jurídicos - del gobierno no reconocido.

A. - La posición negativa.

Una primera posición, en el problema de los efectos de los actos jurídicos (leyes, decretos, reglamentos) -- del gobierno no reconocido en el Estado que no lo reconoce, consiste en negar toda eficacia a los mismos.

Las bases de esta tesis son las que ya se han indicado respecto a la cuestión de la legitimación procesal, activa o pasiva, del gobierno no reconocido. El primer argumento es el de la inexistencia de este último, no únicamente como parte procesal, sino también como fuente productora de normas jurídicas válidas. Se desprende de esto que si el gobierno no reconocido es incapaz para dictar leyes que los Terceros Estados pueden aceptar como válidaz, tampoco podrá abrogar las antiguas, emitidas por gobiernos precedentemente reconocidos, cuyas disposiciones se debe considerar, por lo tanto, como aún subsistentes.

También se aduce para fundar esta solución, lo de la competencia exclusiva del ejecutivo para reconocer y el argumento, ya precedentemente juzgado, de que dar efecto a los actos jurídicos del régimen no reconocido sería invadir la esfera ejecutiva y aceptar la existencia de un gobierno que el departamento de relaciones exteriores se obstina en ignorar. Finalmente se alega que de este modo se refuerza la presión diplomática y se da un precio mayor al reconocimiento, vigorizando en medida proporcional la situación del órgano político.

B. - Gran Bretaña.

Un ejemplo famoso del caso *Luther vs Sagor*. El antiguo propietario de un establecimiento fabril radicado en Rusia y confiscado por el gobierno soviético, reivindicó ante las cortes inglesas, ciertos bienes que habían sido de su pertenencia, comprados por un tercero a la comisión comercial soviética y transportados a Inglaterra. El demandado invocaba como título la compra al gobierno soviético, el que, a su vez sería propietario de los bienes disputados por virtud del decreto de nacionalización.

El juez de primera instancia decidió que esa medida no podía considerarse como un acto jurídico válido, e hizo lugar a la demanda. Su argumento capital fue que si el gobierno ruso no ha sido reconocido por el británico, no puede ser reconocido por las cortes de este país, las que en esas circunstancias, están obligadas a considerar que el antiguo orden de cosas permanece incambiado. No se ha demostrado que el gobierno de su Majestad haya reconocido al soviético, por lo tanto es impotente para reconocerlo o sostener que tiene soberanía o es capaz de privar, por decreto, al demandante de su propiedad.

Esta doctrina fue mantenida en segunda instancia y constituye, de acuerdo a la regla del precedente obliga-

torio, la ley británica en la materia. Es cierto que en apelación fue revocado el fallo, rechazándose la demanda pero ello se debió exclusivamente a que, mientras tanto, se habla producido el reconocimiento de facto del gobierno soviético. Pero la corte de apelación dio a entender claramente que no desaprobaba el pronunciamiento anterior y lo hubiera confirmado en caso de no haberse verificado ese hecho nuevo que cambiaba totalmente los términos del problema.

C.- Francia.

En Francia se planteó, unos años después, un caso similar, Héritiers Bouniatan con Optorg, también en él se admitió la reivindicación en favor de los antiguos propietarios desposeídos por el decreto de nacionalización soviético, declarando el tribunal que esta última medida debe ser asimilada a la substracción fraudulenta de la cosa ajena, al apoderamiento por violencia de la cosa en el curso de operaciones ejecutadas por la orden de un grupo de fuerza que, en el momento en que ellas tuvieron lugar, no ha sido objeto de reconocimiento diplomático en calidad de gobierno regular. Se sostuvo que además de poder reivindicar, el demandante no estaba obligado a devolver el valor de la cosa, porque el adquirente no era de buena fe. El poseedor no era de buena fe cuando adquirió los artículos sabiendo que la posesión tenía por origen un acto de despojo y porque no ignoraba que Francia se negó siempre a reconocer diplomáticamente al régimen soviético como un gobierno regular.

Y en Francia se planteó el problema no sólo en su faz negativa, sino también en la positiva. Es decir - no sólo la legislación soviética no es aplicable por emanar de un gobierno no reconocido, sino también debe determinarse cuál es la ley que rige en ausencia de esas -

normas, Este problema de la ley aplicable es más frecuente en los países que siguen el sistema de la nacionalidad que en los que se ajustan al del domicilio. Francia, por ejemplo, tuvo necesidad de determinar por qué ley se regían las relaciones jurídicas de estado y capacidad de los nacionales rusos refugiados en su territorio. Del principio de que los actos soviéticos no tenían fuerza jurídica se llegó a la conclusión de que la antigua legislación pre-soviética debía considerarse todavía subsistente. Del punto de vista lógico y dada la premisa del no reconocimiento del gobierno soviético, habla que continuar aplicando en Francia la antigua legislación rusa.

D.- Bélgica, Egipto.

En Bélgica se siguió exactamente la misma doctrina, tanto en su parte negativa como positiva. Es sumamente ilustrativo el caso Digmeloff, verificado en 1928, en el cual el reclamante pidió que se declarara válido un divorcio religioso pronunciado en 1927, que disolvía el matrimonio celebrado en Rusia en 1912. La dificultad radicaba en que la ley soviética confina los efectos legales a los divorcios decretados por autoridades civiles. Se decidió que como Bélgica no ha reconocido al gobierno soviético, sus tribunales no son competentes para reconocer o ejecutar decretos de este gobierno. Por lo tanto, el estatuto personal de los rusos refugiados en Bélgica se gobierna por la legislación que estaba en vigor en la época en que surgió el régimen soviético.

Y en Egipto, cuando se planteó en un caso la necesidad de determinar cuál era la ley aplicable a un nacional ruso, se decidió que el estatuto no puede ser el de la nueva legislación, pues ésta emana de una autoridad a la cual, por el solo hecho de su no reconocimiento, le -

ha sido denegado el poder de legislar, atributo exclusivo de un gobierno legítimo, y por vía de consecuencia, el poder de abrogar las antiguas leyes, así es que con justa razón y por una aplicación irreprochable de los principios, que los Estados que no han reconocido al gobierno de los soviets, han continuado considerando la antigua ley rusa como siempre en vigor y con constituyendo el único estatuto nacional aplicable a todo subdito ruso refugiado en su territorio.

E.- Italia.

La jurisprudencia italiana dió una solución diferente al aspecto positivo de la doctrina anterior, descartó como en los países ya nombrados, la legislación del gobierno no reconocido, pero, en un caso que se planteó en 1923, no consideró aplicable el régimen jurídico anterior a ese gobierno. Dado que no se reconoce al Estado ruso legítimo ejercicio de la soberanía política, se debe igualmente no reconocer ninguna manifestación de esta soberanía en el dominio legislativo, por que el reconocimiento político de un Estado extranjero es una condición indispensable para el ejercicio de su actividad jurídica en sus relaciones con otros Estados. Y en este caso es imposible reconocer la ley del antiguo régimen. No sería ilícito, en efecto resucitar por un instante, un cadáver legislativo a fin de aplicar en Italia una ley extranjera que ya no existe más en el país mismo en el cual estaba en vigor en el pasado. No se puede tampoco, con serenidad académica, fingir ignorar la existencia incontestable y las consecuencias reales de un hecho histórico. La ausencia de toda disposición específica para decidir la cuestión crea la necesidad de recurrir a la regla del código Civil según el cual el proceso debe ser necesariamente fallado según los principios generales de derecho.

F.- Estados Unidos. Evolución de su jurisprudencia.

En un principio, la jurisprudencia estadounidense - consagra la misma doctrina de los fallos anteriores, que niega toda eficacia a los actos emanados del gobierno no reconocido.

Pero a medida que se fué prolongando la situación - de no reconocimiento se pusieron de manifiesto las dificultades de esta posición en el terreno de la práctica. Surgió así una corriente jurisprudencial que se vincula generalmente al nombre de un famoso juez estadounidense, Benjamín Cardozo. Esta corriente parte, como la posición anterior, de la tesis de la inexistencia del gobierno no reconocido y por lo tanto, de la falta de validez jurídica de las leyes o decretos del mismo. Cardozo calificó - en una ocasión a los decretos soviéticos como exhibiciones de poder y no pronunciamientos de autoridad, que no constituyen derecho para los Estados Unidos. Pero a partir de este punto, se introduce una variante, motivada - por consideraciones prácticas. En el caso *Sokoloff vs National City Bank*, explicaba así Cardozo su tesis, teóricamente, un soberano no reconocido puede ser considerado como no siendo un gobierno, si la potencia que rehusa el reconocimiento lo quiere así. En la práctica, sin embargo, dado que las concepciones jurídicas son rara vez, o nunca, llevadas al límite de sus consecuencias lógicas la equivalencia no es absoluta sino que está sujeta a limitaciones impuestas por el sentido común y la justicia. De ese modo como expresó en otro caso, los decretos del gobierno no reconocido no tiene efecto a menos que, y en la medida que la justicia y el orden público requieran - que se les de tal efecto.

Esta tesis, según la cual no se deben aplicar los - decretos del gobierno no reconocido salvo cuando esa no

aplicación conduzca a una injusticia o a un absurdo contra el sentido común, tenga como base legal, según Cardoso los precedentes judiciales de las cortes americanas que reconocieron ciertos efectos a los actos de tri-
 bunales y autoridades sudistas realizadas durante la guerra civil.

Sin entrar en esta discusión acerca de si la tesis tiene o no base legal, vale la pena ver si ella extraña en realidad una alteración esencial de la doctrina negativa. En rigor, los decretos del régimen no reconocido no se aplican como tales decretos, como actos jurídicos válidos, porque entonces correspondería darles cabida en forma general y no limitada, si se les tiene en cuenta es como situaciones reales que han surgido de hechos y a los que no se puede desconocer sin violencia para la justicia o el sentido común.

G.- Suiza y Alemania. La tesis afirmativa

La posición que admite la validez de los actos jurídicos del gobierno no reconocido, fue adoptada por la jurisprudencia Suiza y la Alemana. En una ocasión expresó un tribunal helvético que el no reconocimiento del Soviet por Suiza tiene eficacia en otras esferas, el juez suizo tomara conocimiento de las reglas de derecho rusas en tanto que no ofendan los cánones del orden público. El no reconocimiento del gobierno soviético tiene por única consecuencia que ne las relaciones de Derecho Internacional ese gobierno no puede representar a Rusia frente a Suiza ni del punto de vista del derecho público ni del derecho privado. Pero esta circunstancia no impide que el derecho ruso exista y surta efectos.

La jurisprudencia alemana, por su parte se basaba en que la cuestión del reconocimiento no presenta interés, el Derecho Internacional Privado alemán no se lo -

plantea de ningún modo, se pregunta solamente el juez - cuál es el derecho en vigor en Rusia en el momento en - que se pronuncia el fallo y se busca luego si ese derecho puede ser aplicado en Alemania.

H. - La solución preferible.

Así como el problema anterior, sobre la personerla procesal del gobierno no reconocido, se resolvía por el juego combinado de dos normas, una de Derechos Internacional Público y otra de Derecho Constitucional, en este caso son las reglas de Derecho Internacional Privado las que deben tomarse en cuenta. Conforme a estos preceptos, el deber de las cortes de justicia, cuando se presentan ante ellas una relación extranacional consiste, por lo general, en aplicar el derecho de determinado Estado extranjero, siempre que la norma concreta relevante para el caso no sea contraria al orden público del foro. Y por derecho de determinado Estado extranjero ha de entenderse la norma jurídica que se encuentre realmente en vigor en él, en la época que se pronuncie el fallo.

Cuando determinada norma ha sido invocada como aquellas cuya aplicación señalan las reglas de conflicto de leyes, todo lo que cabe determinar es si se encuentra o no vigente y no si el gobierno que la puso en vigor ha sido reconocido o es efectivo. La efectividad de un gobierno y la vigencia del derecho que dicta, aunque estrechamente vinculados entre sí, no son conceptos intercambiables o equivalentes, el gobierno efectivo es, - si por definición aquél cuyas normas poseen eficacia - práctica. Pero la recíproca no es cierta, el derecho vigente, el que tiene éxito en los hechos, puede emanar - de una autoridad que no sea aún efectiva, en el sentido que se da a este vocablo en Derecho Internacional, es -

decir, que no cuente con el asenso popular, que no domine todo el territorio, que debe afrontar todavía movimientos sediciosos en su contra. Pero el Órgano judicial tiene que aplicar el derecho realmente vigente en el Estado extranjero, aunque no esté prestigiado por la promulgación de un gobierno reconocido como tal.

La diferencia que se ha señalado es muy importante. El juez del Estado que ha negado el reconocimiento que, según se sabe, no puede aceptar demandas judiciales de un gobierno no reconocido porque para hacer lugar a las mismas debe decidir si es efectivo, es un cambio capaz de aplicar el derecho promulgado por dicho gobierno, sin ninguna dificultad, porque para hacerlo no precisa pre-juzgar ni decidir la cuestión de efectividad. El pronunciamiento por el cual se acepta como vigente el derecho dictado por una autoridad extranjera no contiene la decisión simultánea, que el juez está impedido de formular, de que esa autoridad es efectiva. Es claro que las más de las veces, como demuestra la experiencia soviética, la prueba de que un derecho dado es vigente dimanará de la demostración de que la autoridad que lo puso en vigor es efectiva. Pero no creemos, ni hemos dicho tampoco, -- que no se pueda probar o invocar ante el juez de un Estado que no reconoce, que la autoridad no reconocida sea efectiva en los hechos, todo lo que hemos sostenido es que el juez no puede pronunciarse sobre este problema, ni directamente, ni por implicación. Y al aceptar sus decretos no declara tal cosa, por lo tanto perturba o afecta la política ejecutiva o se pronuncia en problema ajeno a su competencia.

En conclusión, la legislación dictada por el régimen no reconocido debe ser aplicada como tal derecho, siempre que esté vigente. Se dirá que entonces un Esta-

do debería prestar la colaboración de sus tribunales a los desmanes o excesos de una acción cualquiera que alcance un pasajero dominio en territorio extranjero.

Si esta solución, que acepta la validez del acto jurídico extranjero, se impone en los casos en que se requiera la colaboración de los tribunales de otro Estado para aplicarlos y atribuirles efecto extraterritorial, con mayor razón será así cuando se pida a un tribunal que modifique y altere los efectos territoriales ya consumados de un decreto ejecutado en un Estado extranjero cuyo gobierno no es reconocido.

En resumen, las consecuencias del reconocimiento con respecto a la validez de los actos jurídicos dependerá de la posición que se adopte. Según la tesis dominante en la doctrina, no existen, desde este punto de vista, efectos de importancia. En cambio, según la posición que predomina todavía en la jurisprudencia, esos efectos son fundamentales, pues aplican nada menos que decretos y aseguran la intangibilidad de las medidas territoriales ejecutadas.

XXXII.- Los efectos de los actos administrativos y judiciales.

A.- La tesis negativa.

Con respecto a los actos administrativos y judiciales del gobierno no reconocido se producen las posiciones anteriormente señaladas. Una primera, que niega todo valor a esos actos, está representada por N. Henry, quien expresa, refiriéndose en particular a los actos judiciales, el poder judicial no es sino una rama del gobierno. Rehusándose a tener por válidos los fallos emitidos, los jueces contribuyen a reforzar la posición adoptada, a los actos administrativos sostiene que care

cen de eficacia, para el estado que no reconoce, los pasaportes, visas, otorgamientos de personería jurídica, expropiaciones y actos relativos a los bienes realizados por un Estado cuyo gobierno no es reconocido. Y ante el argumento de que con esto se perjudica a particulares inocentes responde que a ellos compete ejercer -- presión sobre su gobierno para que éste obtenga su reconocimiento.

B.- La jurisprudencia y la práctica internacional.

Existe un precedente judicial ocurrido en Estados Unidos, el caso Pelzar vs United Drodgic, en donde -- se discute la validez de un decreto judicial de nombramiento de administrador de una sucesión hecha por una corte judicial mexicana, en una época en que el gobierno de México no había sido reconocido. No se admitió -- dicho nombramiento expresándose. El poder del gobierno de México, como tal gobierno, permanece nulo sin nuestra patente de reconocimiento. Puede tener todos los a tributos de una facción dominante, una colonia, un distrito del pueblo, pero no es un gobierno. El poder judicial es parte de ese régimen, una rama del gobierno sin entidad distinta. Si un tribunal extranjero es la emanación de un gobierno no reconocido, la demandante no puede prevalerse de un derecho conferido por una orden de ese tribunal.

En Bélgica se pretendió dar efecto a un divorcio soviético, y se resolvió negativamente, considerando -- que el país en el cual el acto ha tenido lugar no es políticamente reconocido por Bélgica. Se sigue de ahí que los funcionarios de ese país no tienen autoridad reconocida. Sus actos no poseen el carácter de auténticos y obligatorios.

En cambio la práctica diplomática internacional aparece como más accesible que los tribunales a aceptar la validez de los actos administrativos del funcionario del régimen no reconocido. Salvo un caso en que la negativa pareció obedecer a una modalidad de represalias, la regla es que se admitan y autenticquen las firmas de tales funcionarios, siendo este acto uno de aquellos que no -- configuran reconocimiento.

C.- Tesis afirmativa.

La posición negativa pretende negar la fuerza del principio de la continuidad de las relaciones humanas a pesar de la situación de no reconocimiento. Durante ella siguen produciéndose nacimientos, matrimonios, defunciones, contrataciones, esas relaciones y consecuencias jurídicas deben de ser protegidas y respetadas, con igual o mayor título aún que las leyes y decretos. Como un autor dice, si se lleva la doctrina negativa al extremo se llega a la conclusión de que ningún acto sobre el territorio puede ser realizado validamente aún por los nacionales del gobierno que no reconoce, siempre que el acto necesite la intervención de un funcionario del gobierno no reconocido. Así en los países de matrimonio civil obligatorio sería imposible, del punto de vista del país que no reconoce, cesarse validamente. Se hace un argumento adicional, que vigoriza la tesis afirmativa, un Estado que no reconoce quiere sin embargo respetar la personalidad jurídica de los individuos del Estado cuyo gobierno no es reconocido. Tal respeto perdería su razón de ser si los tribunales internos debieran tener por in-existent todas las relaciones constituidas bajo un imperio de derecho interno de un Estado cuyo gobierno no es reconocido, sin notar que tal consecuencia se traduciría a menudo en una violación de la buena fe en detrimento -

de una de las partes en el proceso,

Es indudable que aceptar la validez de actos de esta índole no puede alterar la política ejecutiva ni significa admitir la efectividad o solvencia internacional del gobierno, pues la función a que respondern estos actos administrativos y judiciales permanecen generalmente estable, cualesquiera sean las alteraciones revolucionarias que se operen o la efectividad o responsabilidad del gobierno exaltado al poder.

La mayor parte del mecanismo gubernamental en todos los países modernos, no está influenciada por un cambio en los rangos más elevados de la administración, el registro de nacimientos, defunciones y matrimonios, las decisiones de las autoridades de policía, la percepción de impuestos, continúan y deben necesariamente continuar sin ser afectados por las nuevas elecciones, las crisis gubernamentales, las disoluciones parlamentarias o aún los golpes de Estado.

XXXIII. - Retroactividad del reconocimiento.

A. - Origen y alcance del principio.

El principio de la retroactividad del reconocimiento ha surgido en las decisiones del Common-Law anglo-sajón. Las cortes americanas e inglesas consideran que el reconocimiento es retroactivo en el sentido de que se validan los actos jurídicos del gobierno que acaba de ser reconocido aun cuando se hayan realizado durante el período en que no existía reconocimiento.

Ya en 1877 decla la Suprema Corte de los Estados Unidos en el caso *Williams vs Bruffy*, relativo a la validez de un acto del gobierno sudista, si tiene éxito un gobierno de facto y llega a ser reconocido, sus actos desde el comienzo de su existencia se mantienen co-

mo los de una nación independiente, Tal fue el caso de los gobiernos de los Estados Unidos bajo la vieja confederación, a su separación de la corona británica. Habiendo abonado su declaración de independencia, todo lo que hicieron desde esa fecha fue tan válido como si ella hubiera sido de inmediato admitida. La primera aplicación de esta doctrina al caso de reconocimiento de un gobierno extranjero, se encuentra en el fallo Underhill con Hernández, también decidió por la Suprema Corte 20 años después, si la facción que busca derrocar al gobierno existente tiene éxito y la independencia del gobierno que establece es reconocida, entonces los actos de ese gobierno desde el comienzo de su independencia se consideran como los de una nación independiente.

Las cortes británicas recogieron esta tesis en *Luther vs Sagor*, basándose en los precedentes americanos y después de expresar que, no se citan autoridades para esta porposición sino que se trata como si se basara en principios, se dió efecto retroactivo a un reconocimiento de facto, sosteniéndose que esta diferencia no tenia relevancia para el caso.

Como ya se ha indicado, la jurisprudencia ha admitido que este mismo efecto alcanza a las acciones judiciales intentadas por el gobierno no reconocido.

B.- El principio de retroactividad y la doctrina.

Esta regla ha sido objeto de críticas diversas en el campo de la doctrina.

Una crítica más fundada es la que hace Henry quien sostiene que el principio de la retroactividad no merece ser conservado, pues responde a un abuso de razonamiento, causado por la aplicación de precedentes jurisprudenciales impropios, cuales son las decisiones de los

jueces de Estados Unidos durante la guerra de la independencia contra Inglaterra y antes del reconocimiento del nuevo Estado por la madre patria y aún por otros Estados.

En estos casos se trataba del juez interno del propio país, resolviendo en nombre del gobierno insurrecto que finalmente triunfó. Es evidente que este juez no puede poner en tela de juicio la legalidad de los actos de ese gobierno, no se discute la autoridad en nombre de la cual se hace justicia, ya sea durante o después de la lucha. Al utilizar estos precedentes el juez americano no se dió cuenta que estaba fallando como juez tercero y que la situación era tan diferente que no exigía la misma solución. A partir de allí triunfó la tesis de la retroactividad, aceptada por los tribunales ingleses y la doctrina se apoderó de este dogma y lo utilizó como una prueba más del carácter declarativo del reconocimiento.

En realidad dice este autor, esta noción es innecesaria, el gobierno reconocido reivindica la inmunidad para sus bienes y sus actos, el juez no debe tener más que la situación que existe o está vigente cuando falla y no a la fecha en que se presentó la demanda o en que se produjeron los actos discutidos. El juez es invitado a hacer aplicación de los actos de soberanía generales elaborados durante el período de no reconocimiento y no podría rehusarse. En efecto, es la legislación del Estado extranjero, tal como ella está en vigor en el momento en que se verifica el reconocimiento, la que éste tiene por efecto validar con respecto a las autoridades del Estado que lo acuerda,

En el mismo sentido y más claramente expresa otro autor, que el principio de retroactividad no es fundado

y que en su opinión, esta teoría descuida completamente la verdadera razón jurídica por la cual los actos o leyes realizados o promulgados por el gobierno reconocido, antes del reconocimiento, deben ser considerados como válidos por el Estado que reconoce. Para el Estado que reconoce, el gobierno reconocido es, desde el momento -- del reconocimiento, competente para establecer de modo auténtico el derecho, pasado y presente, del otro Estado. Si se considera los actos realizados por ese gobierno antes de su reconocimiento como actos del Estado es porque y en la medida que, ese gobierno reconocido considera tales actos pasados como actos del Estado. La prueba de ello es que un acto realizado por el gobierno nuevo antes de su reconocimiento no será considerado válido por el Estado que reconoce si el nuevo gobierno ha derogado o ha dejado de considerar como válido ese acto. Estas son simplemente las consecuencias de la unidad del Estado extranjero cuyos actos son objetos de apreciación. Por lo tanto lo que interesa es simplemente si, en la época en que el Estado que reconoce tiene que determinar sobre la validez de un acto o una ley en particular, el gobierno que ha sido reconocido considera tal acto o ley como válido.

Estas aclaraciones tienen importancia desde el punto de vista práctico en la cuestión relativa a los límites temporales y materiales de ese principio de retroactividad creado por la jurisprudencia.

C.- Limitaciones a la retroactividad.

Una primera cuestión que se presenta es hasta donde se debe retrocer en esa retroactividad. Algunos han propuesto como fecha límite aquella en la cual el nuevo gobierno llegó al poder, considerando que este es el comienzo de su existencia a que se refería la Suprema Corte de

Los Estados Unidos. Otros son partidarios de tomar en --- cuenta el momento en que la nueva autoridad exaltada al poder adquiere efectividad. Se ha sostenido que este fue el criterio de la corte británica en el caso Luther con Sagor, pues en vez de tomar como punto de partida del gobierno soviético la fecha de su instalación, la fijó en el mes de diciembre de 1917, que fue cuando adquirió esta bilidad.

En realidad y de acuerdo a la posición doctrinaria --- indicada, todos estos difíciles problemas no tienen razón de ser. No se trata de una verdadera retroactividad en el tiempo a la que sea necesario fijar un límite determinado, sino que se toma el derecho del nuevo gobierno tal -- como está vigente en el momento de su reconocimiento, lo que puede comprender leyes dictadas en esa fecha y otras promulgadas con anterioridad, incluso antes de ser efectivo y hasta reglas dictadas por gobiernos anteriores que no han sido derogadas. No presenta así ninguna dificultad el problema del límite a la retroactividad. Ni es tampoco una contradicción a los principios dar efectos a una ley dictada antes de que el gobierno nuevo cobrara efectividad, pues puede sostenerse que toda esa legislación tiene un valor presente, al seguir contando con el respaldo de la voluntad actual de un poder efectivo que no sólo no lo deroga, sino que lo hace cumplir. Y en cuanto a las demandas judiciales, es indudable que el gobierno reconocido asume todos los derechos que pertenecían al Estado, aún los nacidos en épocas en que no había logrado efectividad, por virtud del derecho de representación y del --- principio de la continuidad de las obligaciones y facultades.

Sería sin duda preferible, suprimir una ficción innecesaria y que complica extraordinariamente las cosas señalando que no hay tal retroactividad sino subsistencia del

derecho vigente, continuidad de la personalidad internacional del Estado y responsabilidad de éste por los actos del gobierno efectivo aún antes de ser reconocido.

XXXIV.- El nuevo gobierno y el juez internacional.

A.- Las diferentes posiciones del juez -- respecto a un nuevo gobierno.

Se ha señalado en el campo de la doctrina, por primera vez, este autor Henry dice, que el problema asume caracteres muy distintos, según que se trate de un juez interno del propio Estado cuyo gobierno no es reconocido de un juez de un Estado extranjero, que no reconoce al nuevo gobierno, o finalmente, de un juez internacional, es decir, de un árbitro o un órgano judicial de la comunidad internacional.

El primer caso es un problema de puro derecho interno, que en nada afecta al internacional. Los dos últimos interesan al ordenamiento internacional, pero de un modo completamente distinto. Ya hemos visto que el juez interno de un Estado no puede aplicar con entera libertad las reglas jurídico internacionales sobre reconocimiento de gobiernos, sino que está sometido a un elemento dominante, que es el principio ya señalado de la competencia privativa del ejecutivo en la dirección de las relaciones exteriores. De modo que es ante el juez internacional. Este juez tiene facultad para apreciar, según el derecho de gentes, la regularidad del reconocimiento otorgado o de su negativa, los efectos que derivan de ello y la responsabilidad en que se incurre.

B.- Problemas planteados ante el juez internacional con relación al reconocimiento.

Ante el juez internacional se ha planteado ya, en -

forma incidental, diversos problemas atinentes al reconocimiento o a la negativa del mismo.

A los efectos de decidir acerca de la validez de un contrato, el órgano jurisdiccional internacional entro a dilucidar en un caso si el reconocimiento habla sido extendido a una autoridad efectiva, es decir acordado conforme al Derecho Internacional o si tenia carácter prematuro. En el caso Day promovió concretamente esta cuestión, después de rechazar el argumento de Estados Unidos de que basta el reconocimiento para poder contratar válidamente, y obligar al Estado, señaló el tribunal que era además necesario evidencias que la autoridad habla sido bien reconocido, que poseía las condiciones de hecho necesarias para ello.

Y el alcance del no reconocimiento se ha planteado también en forma incidental ante la justicia internacional, con relación a los efectos que esa actitud negativa pueda tener respecto a la potestad de demandar. En algunos fallos se ha sostenido que el hecho de que el Estado demandante no haya reconocido al gobierno extranjero, autor del acto incriminado, constituye un impedimento que se opone a que el tribunal internacional pueda entrar al examen de las reclamaciones formuladas.

Esta es la mejor solución. Hemos visto que un gobierno efectivo es capaz de responsabilizar al Estado por sus actos, contratos, o hechos generadores de responsabilidad internacional. Se puede rehusar legítimamente el reconocimiento a ese gobierno efectivo en caso de faltarle responsabilidad. Si existiera el impedimento señalado para accionar, los gobiernos efectivos no reconocidos por irresponsables podrían cometer toda clase de ilegalidades contra quienes les negaran el reconocimiento, con la impunidad que supondría la no aceptación de las demandas de éstos ante la sede internacional. Es evi-

dente, que no puede existir tal impedimento, las demandas de responsabilidad, aunque provengan de un Estado -- que no ha reconocido al gobierno demandado, deben ser -- aceptadas y estudiadas.

Puede ocurrir que frente a ellas, el demandado --- oponga el hecho del no reconocimiento, como un acto ilegítimo, contrario al Derecho Internacional y por esta -- causa contrademande o señale que los actos por los que -- se ha reclamado, configuran, en realidad, retorsiones o represalias legítimas. Corresponderá entonces que el -- juez internacional estudie los méritos del caso, a fin de ver si el reconocimiento ha sido o no injustamente de negado.

XXXV.- Doctrinas latinoamericanas en materia de reconocimiento de gobiernos.

Las doctrinas relativas al reconocimiento de gobierno son particularmente americanas, y pudieron desarrollarse en este Continente merced a la situación especial de los Estados Unidos, como cabeza de un concierto de naciones, por una parte, y por la otra, a las características políticas peculiares de los países latinoamericanos, infestados durante una larga época de cambios súbitos y -- desordenados de regimenes. Hacen en el período en que --- principian a surgir los nuevos países desgajados de España, y tienen constante aplicación a lo largo del siglo -- XIX, --legando a su apogeo en nuestra centuria.

A.- Jefferson.

Se denomina así al pronunciamiento hecho en 1792, -- por el entonces Secretario de Estado, Thomas Jefferson, -- en relación con la actitud del gobierno norteamericano -- frente a los acontecimientos en Francia, que determinaron la muerte del monarca y del establecimiento de la Repúbli -- ca.

Jefferson, en instrucción a Morris, ministro de los Estados Unidos en París, fechada el 7 de noviembre de 1792, dijo lo que constituyó después la parte capital de la doctrina: va de acuerdo con nuestros principios de terminar que un gobierno legítimo es aquel creado por la voluntad de la nación, substancialmente declarada. Y en otra comunicación al mismo agente diplomático, declaró: Evidentemente no podemos negar a ninguna nación ese derecho sobre el cual nuestro propio gobierno se funda, que cualquier nación puede gobernarse en la forma que le plazca, y cambiar esa forma a su propia voluntad, y que pueda llevar sus negocios con naciones extranjeras a través de cualquier órgano que estime adecuado, sea monarca, convención, asamblea, presidente o cualquier cosa que escoja. La voluntad de la nación es la única cuestión esencial a considerar.

Rompe la doctrina jeffersoniana con el principio tradicional de la legitimidad dinástica. En teoría, se exige sólo una prueba objetiva, la naturaleza substancial de la declaración de la voluntad popular. Pero en la doctrina no existe el elemento que le atribuyó la práctica norteamericana, el de la efectividad del régimen. Por el contrario, de su texto sólo se desprende la existencia factual de un gobierno basado en el asentimiento de su población, sin considerar la cuestión de su legitimidad o ausencia de ella. Donde existe la aquiescencia popular a un gobierno, ahí debe de reconocerse este. Tal es la esencia de la doctrina y no admite interpretación diferente.

Todavía en 1856, encontramos que la práctica de departamento de Estado coincide substancialmente con la fórmula de Jefferson. El romanticismo liberal aún informaba la acción del gobierno norteamericano en este capítulo, la política establecida de los Estados Unidos es

la de reconocer todos los gobiernos, sin discutir su -- fuente o su organización o los medios por los cuales los gobernantes obtuvieron su poder con tal de que exista un gobierno de facto aceptado por el pueblo del país y con la reserva del reconocimiento de gobiernos revolucionarios de Estados metrópolis con los que estamos en relación de amistad. No vamos tras el hecho de que un gobierno no extranjero ejerce el poder para investigar cuestiones de legitimidad, no inquirimos las causas que puedan haber conducido a un cambio de gobierno. Para nosotros es indiferente si una revolución triunfante ha sido auxiliada por un gobierno extranjero o no, si la isurrección ha derrocado al gobierno y se ha establecido otro en su lugar de conformidad con formas preexistentes o de una manera adoptada para la ocasión por aquéllos en el poder. Todos estos asuntos dejamos que los determine el pueblo y las autoridades públicas del país en particular. Y su determinación, sea por acción positiva o por quiescencia afirmada, es para nosotros garantía suficiente de la legitimidad del nuevo gobierno.

Pero poco a poco los Estados Unidos empezaron sensiblemente a apartarse de la doctrina y le adicionaron requisitos que le variaron definitivamente. El primero de tales requisitos fué el de la efectividad del nuevo gobierno, o sea la capacidad para administrar bien los negocios del Estado y sin resistencia substancial a su autoridad.

En términos generales, la práctica norteamericana -- está divorciada de la doctrina Jefferson, a pesar de las afirmaciones en contrario. Bien analizada, la fórmula -- Jeffersoniana no constituye sino una declaración de no -- intervención frente a un cambio de régimen, un deseo de continuidad de relaciones diplomáticas, cualquiera que -- sea ese cambio. Corresponde a una etapa rudimentaria de --

La diplomacia norteamericana y a un sentido romántico de la democracia, frente al legitimismo dinástico y ésta es la única interpretación que admite, pero entendida correctamente es una fórmula adecuada.

B.- Tobar.

Esta fórmula representa la vuelta a la teoría europea de la legitimidad. Fue enunciada por el doctor Carlos Tobar, ministro de Relaciones Exteriores en la República del Ecuador, en carta de 15 de marzo de 1907, al cónsul de Bolivia en Bruselas: Las Repúblicas Americanas por su buen nombre y crédito, aparte de otras consideraciones humanitarias y altruistas, deben intervenir de modo indirecto en las decisiones internas de las Repúblicas del Continente. Esta intervención podría consistir, a lo menos, en el no reconocimiento de gobiernos de hecho surgidos de revoluciones contra la constitución. Tobar se inspiraba en motivos humanitarios. Pretendía encontrar una fórmula para detener las disensiones intestinas, que perturbaban con repetida frecuencia la vida política de muchos países latinoamericanos a fines del siglo pasado y a principios del presente. Para algunos intérpretes, Tobar presentaba su doctrina, además, como un medio para prevenir las intervenciones europeas en aquellos casos de revolución, su pretexto de proteger la vida o intereses de sus nacionales. Se estimaba que sería un mal menor una moderada intervención colectiva de los países de este Hemisferio. Por último se llegaba a afirmar que la intervención colectiva convenida no constituía propiamente intervención. Así se vuelven los ojos al legitimismo constitucional.

En esa época los Estados centroamericanos buscaban, a través de una conferencia internacional, los medios para evitar una amenaza de guerra que podría surgir como re

sultado de la revolución en esa zona. Se consideró que la nueva doctrina podría ser adecuada para tal fin, y -- fué incorporada en cierto modo en una Convención Adicional al tratado General de Paz y Amistad, signado en Washington el 20 de diciembre de 1907, y del que fueron parte Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Panamá y el Salvador que expresaba: Art. I. Los gobiernos de las partes contratantes no reconocerán a ningún gobierno que surja en cualquiera de las cinco Repúblicas por un golpe de Estado o una revolución contra un gobierno reconocido mientras la representación del pueblo libremente electo no haya reorganizado al país en forma constitucional.

Comparado el tratado de 1907, el tratado de 1923 era desde luego más drástico e intolerante. Cerraba el paso a cualquier cambio de regimen no apegado a la constitución.

Del examen que antecede se concluye que ni la llamada Doctrina Tobar, ni los tratados de 1907 y 1923, admitimos o no como representación práctica de aquélla, nunca fueron adecuados para el propósito que fueron concebidos.

C. - Wilson.

Esta doctrina se desprende de un discurso del Presidente Wilson, de 11 de marzo de 1913, en el cual publicaba sus ideas sobre la naturaleza de un gobierno republicano justo y, posiblemente sin darse cuenta, abogaba por la doctrina pronunciada por Tobar seis años antes. Ahí - dijo: La cooperación sólo es posible cuando está sostenida en todo momento por el proceso ordenado del gobierno justo que se funda en el derecho, no sobre la fuerza arbitraria o irregular. Mantenemos, como estoy seguro que los líderes de los gobiernos republicanos mantienen donde quiera, que el gobierno justo reposa en el consentimiento de los gobernados, y que no puede haber libertad

sin el orden basado en el derecho y sobre la conciencia y la aprobación pública. Veremos que tales principios - constituyan las bases de intercambios mutuos, y respeto y ayuda mutuos entre nuestras Repúblicas hermanas y nosotros. El desorden, las intrigas personales y el desafío de los derechos constitucionales debilitan y desacreditan al gobierno. No tenemos simpatía por quienes buscan detentar el poder gubernamental para su ambición o interés personal no puede haber paz estable y duradera en tales circunstancias. Como amigos preferimos a aquellos -- que actúan en interés de la paz y del honor, que protegen los derechos privados y respetan los límites de la disposición constitucional. Meses más tarde la parte capital de esta política aparece en una circular dirigida a las misiones diplomáticas norteamericanas. El propósito de los Estados Unidos es única y exclusivamente asegurar la paz y el orden centroamericano, vigilando que el proceso de autogobierno no se interrumpa o abandone.

En varias instancias se aplicó la política de Wilson. En ninguna de ellas con éxito.

La propia administración de Wilson, por principio de cuentas, no fué consistente con la doctrina. En dos ocasiones por lo menos los Estados Unidos reconocieron a regímenes revolucionarios, sin apegarse para nada a la regla de la legitimidad constitucional.

D.- Estrada.

El gobierno de México dió a la prensa, el 27 de septiembre de 1930, el siguiente comunicado, que se ha conocido desde entonces con el nombre de Doctrina Estrada, por el nombre del entonces Secretario de Relaciones Exteriores, don GÉnaro Estrada.

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 conocidos casos de cambios de régimen en países de Europa, los gobiernos de las naciones hayan 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 esta es una práctica denigrante que sobre herir la soberanía de otras naciones, coloca a estas 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 diplomáticos que las naciones respectivas tengan acreditadas en México, -- sin calificar, ni precipitadamente ni a posterior, el derecho que tengan las naciones extranjeras para aceptar, mantener o subsistir 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.

Si se observa a fondo la doctrina, es posible notar le sus limitaciones inherentes. En primer término aparece como contradictoria consigo misma pues por una parte reclama la abstención de reconocer, sobre la base de que - constituye una injuriosa y dinigrante práctica, pero la otra reafirma el reconocimiento implícito, con indeseables efectos. Estrada se pronunció contra la práctica de reconocimiento expreso como instrumento de política internacional, pero en su tesis incurre en los mismos defectos pues el retiro de agentes diplomáticos equivalentes al desconocimiento de un régimen, y es una expresión que aparece francamente como desaprobación a los actos del régimen - cuyo intercambio diplomático no se desea, o sea que esta situación es inconsecuente con el generoso espíritu que - animó la fórmula del Ministro mexicano.

En realidad y despojados de todo sentimiento partidista, se debe entender la Doctrina Estrada, en medio de su fraseología untuosa y barroca, como una protesta del Gobierno de México contra la práctica viciosa de jercitar el reconocimiento como medio para obtener ciertas ventajas unilaterales o como un acto intervencionista en los - asuntos internos de un país. También debe interpretarse - como una renuncia pública y generosa de nuestro país para el ejercicio de esa facultad en el futuro, actitud que ví no a modificarse con la aplicación que posteriormente ha hecho en México, según se ha dejado expuesto. Puede entenderse así mismo como la expresión de la no intervención - en casos concretos, y en este sentido el Gobierno Mexicano así lo ha no así lo ha manifestado.

Frente al fracaso de las doctrinas enunciadas y el -

vaivén de una posición a otra, es lícito hacerse la pregunta de si el reconocimiento individual por cada Estado no resulta ya una institución inadecuada y debiera entonces propugnarse por algún método colectivo que satisfaga el interés general y mutuo, y que resuelva con mayor efectividad el problema que se presenta en la comunidad internacional, al surgir en un Estado un gobierno nuevo emanado de la fuerza o de un cuartelazo, algún sistema que logre extinguir los abusos a que ha conducido en el pasado el carácter facultativo del reconocimiento. O por lo menos debe optarse por una conveniente modificación de la -
conectura actual.

XXXVI.- Comentarios de diversos casos reales de reconocimiento de gobiernos.

A.- España.

Uno de los actos de la política exterior mexicana -- que más polémica ha desatado es el que se refiere a las relaciones con España, ya que mientras se negaba a reconocer al gobierno del general Franco, que claramente controlaba al país de modo efectivo (llegando a mantener ese -- control hasta su muerte, durante 36 años) reconocía al gobierno de la República española en el exilio, esta actitud podía aparecer a primera vista como una clara y doble violación a la doctrina Estrada, ya que no sólo emitía -- una condena sobre el gobierno de "Facto" de España, sino que se daba preferencia a otro gobierno que, cualquiera -- que fuera la legitimidad a la que pudiera aspirar, estaba claro que carecía totalmente de efectividad, y eso en un periodo de tiempo lo suficientemente largo como para -- que no hubiera duda alguna respecto a la interferencia -- de México en las cuestiones políticas internas de España -- ellos constituiría, por consiguiente, una violación flagrante de la doctrina Estrada.

Sin embargo, en el caso de España, la argumentación de México era que la doctrina Estrada no tenía nada que ver, y que su posición se derivaba del deseo de cumplir con obligaciones internacionales previamente contraídas.

La argumentación de México podría exponerse de la siguiente manera:

A) España y México, como miembros que eran de la -- Sociedad de Naciones, se encontraban obligados y protegidos por las disposiciones del pacto.

B) El artículo 10 obligaba al respecto de la independencia política y la integridad territorial de los países miembros, y el artículo 16 prescribía una serie de sanciones para los países que violaran en forma grave las disposiciones del pacto, en particular las consagradas en el artículo 10 antes citado.

C) Al estallar la guerra civil en España, México -- consideró que había quedado suficientemente probada, ante los órganos de la Sociedad, la intervención extranjera (italiana y alemana), y que tal intervención había sido del grado que permitía hablar en un acto de agresión de Italia y Alemania contra el pueblo español, y que, -- en vista de ello, procedía la aplicación de sanciones -- contra los países que violaban el Pacto. La calificación de la agresión no queda desnaturalizada por el hecho de que una parte del ejército y de la población española es tuviera levantada en armas contra el gobierno representa do en Ginebra.

D) Al no aplicar las sanciones, la Sociedad de Naciones habla faltado a sus obligaciones respecto a un Estado miembro.

E) El derrocamiento del gobierno de la República, según la interpretación de México, se produjo con ayuda de la agresión italo-germana, y gracias a la pasividad -- de la Sociedad de Naciones, por lo cual, México entendió

que el reconocimiento del gobierno del general Franco equivaldría a la aceptación jurídica de una situación producida en violación del Pacto, así que se negó a ello y decidió seguir reconociendo al gobierno que estaba representado en los órganos de la Sociedad de Naciones, como manifestación de protesta contra la violación del Pacto.

Esta interpretación nos habla llevado a entender que una vez desaparecido el general Franco, la legitimidad de la posición mexicana quedaría en entredicho, ya que el dictador representaba la continuidad de la causa que justificaba la postura de México. No se trataba, en efecto, de protestar ante una situación injusta de carácter interno, sino de manifestar la oposición a los resultados de una acción externa en violación de las obligaciones del Pacto.

Efectivamente, tras la muerte de Franco en noviembre de 1975, y con la subida al poder del rey Juan Carlos, así con la apertura del proceso de democratización de España se empezó a plantear la cuestión del restablecimiento de relaciones entre los gobiernos de Madrid y México. En marzo de 1977 se celebraron conversaciones en París, entre el Secretario de Relaciones Exteriores de México, Santiago Roel y el Ministro de Asuntos Exteriores de España, Marcelino Oreja, y el resultado fue un intercambio de notas, el día 27 del mismo mes, mediante el que se establecían relaciones diplomáticas entre ambos países.

B.- Chile.

El 11 de septiembre de 1973, el Presidente Allende tuvo el raro privilegio de personalizar la comisión de una etapa histórica de la lucha de clases y el inicio de otra, El mismo hombre que dos años y diez meses an-

tes, culminado el esfuerzo de 3 generaciones de lucha - política del movimiento obrero, ingresaba en la Moneda gracias a una victoria electoral, el Presidente que hasta la madrugada de ese día operó de acuerdo con la lógica interna de su concepción tácita, la única viable hasta ese momento, era masacrado en si interior por los aviones y tanques al servicio de la reacción. Su sacrificio personal era todo un símbolo. Allende empuñó las armas en defensa del régimen democrático y del futuro del proceso revolucionario. El voto había sido reemplazado por el fúsil.

Muchos intentos revolucionarios fracasaron antes y después de que, en 1917, el pueblo ruso demostrara que por la vía insurreccional era posible a los trabajadores conquistar el poder. El movimiento obrero chileno - en su desarrollo histórico había conformado la posibilidad de llevar adelante una gigantesca empresa, de trascendencia mayor en sus proyecciones: combatir al capitalismo y abrir paso al socialismo, en democracia, pluralismo y libertad, divisa de Allende. Por ese camino, -- llegó más lejos que ningún otro. Le cupo el honor de demostrar, el primero que podía ganar el gobierno, Después, comprobó que le era posible transformar las estructuras socio-económicas al tiempo que desarrollaba la democracia y las libertades hasta el nivel más alto que nunca conoció Chile. Sus esfuerzos por conquistar el poder para los trabajadores, por un camino nunca antes recorrido por nadie, fueron finalmente frustrados por la violencia sangrienta del capitalismo nacional e internacional, ensañados en quebrar la capacidad de resistencia de la poca desarrollada economía de un país de diez millones de habitantes. Corresponderá a otros pueblos - aprender las ricas enseñanzas de esta experiencia e incorporarlas a sus luchas por alcanzar las nobles metas

que la inspiraron.

Su combate y muerte en la Moneda fue la última acción, heroica y generosa, de un hombre que, en cualquier circunstancia y momento, fue consecuente con sus ideas y planteamientos. En los que el momento popular chileno encontró durante dos décadas su punto de convergencia.

El 26 de noviembre de 1974, el gobierno de México anunciaba que daba por concluidas sus relaciones con la Junta Militar Chilena. Esta situación de ruptura es evidente que está motivada por la incompatibilidad del gobierno mexicano con el régimen sangriento, entonces impuesto en Chile, independientemente de que se diga o no.

C.- Nicaragua.

Un ejemplo de esto, lo constituye el reconocimiento de un nuevo gobierno de Estrada en Nicaragua, por los Estados Unidos en 1910, condicionado a la firma de unos pactos en los que se estipulaba entre otras, cosas la adopción de una Constitución que tienda a la abolición de monopolios, garantizando el derecho legítimo de los extranjeros y la negociación de un préstamo con el Gobierno americano, garantizado por un porcentaje de las rentas de aduanas.

Otro ejemplo, Estados Unidos reconoció al gobierno de Estrada, en 1910, a condición de que éste asumiera responsabilidad por la muerte de dos ciudadanos de los Estados Unidos a manos del grupo adversario.

Otra situación, que se ubica entre los años 1920 a 1932, respecto a Nicaragua el problema nacional consistía en la realización de elecciones libres. En este caso, la exigencia de la consulta al pueblo antes de reconocer, condujo al examen de la regularidad de las e-

ecciones y ese examen degeneró en un contro y fiscalización de toda la vida política interna. Fué primero la expresión del intenso interés de Estados Unidos en que las elecciones se conduzcan de modo de asegurar a cada votante, no sólo la libre expresión de su opinión, sino también el registro fidedigno de esa opinión en el resultado final, luego el envío de un observador electoral y; más tarde un experto en cuestiones electorales para que preparara un proyecto de ley, la presión para que dicha ley, que muchas estimaban inconstitucional, fuera aprobada, pues Estados Unidos la consideraba constitucional y debía insistir en ella, el envío de una misión electoral de más de novecientas personas para que ayudara a la implantación de la misma, y finalmente la fiscalización de la propia realización de los comicios. Con ese fin, se enviaron fuerzas a Nicaragua para ayudar a las autoridades constituidas a asegurar una completa libertad en las elecciones y se nombró a un ciudadano estadounidense, designado por el Departamento de Estado, Presidente del Consejo Nacional Electoral, que era director y juez de los comicios.

La conclusión a la que llegó Lawrence Dennis, con respecto a esta política; la búsqueda de la legitimidad constitucional, impuesta por nuestra política según el art. 2, envuelve al Departamento de Estado de los Estados Unidos y especialmente, a su representante diplomático, en dplorables actos de interferencia en los asuntos políticos del país que busca su reconocimiento. Más de 11 meses de servicio como Encargado de Negocios de los Estados Unidos en Honduras y siete meses en el mismo papel en Nicaragua, en el curso de los cuales extendí el reconocimiento a los nuevos gobiernos de ambos países.

Como resultado final, se se llevan a cabo todos los

lineamientos planteados por los Estados Unidos, este dará el reconocimiento sin discusión alguna.

CONCLUSIONES

La exposición hecha hasta el momento, 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, o por el contrario, los daños lesivos que puede causar a un país, -- al ser malamente deformado. Se percibe, asimismo el -- afán para distorsionar al reconocimiento y emplearlo en provecho de obscuras causas, el esfuerzo por intentar -- nuevas formas de sujeción a las naciones a través de este proceso.

En el campo internacional podemos hablar de dos -- tendencias, una que es la abstención de intervenir en -- cualquier forma, la otra es una postura que permite la ventaja y el regateo político, y que condiciona al reco- -- nocimiento de un régimen, o bien a la aceptación de alguna obligación internacional específica.

El reconocimiento es una cuestión de política, que comunmente lo utilizan los Estados para determinar su posición de gobierno que estableció o si de alguna forma lo pueden cambiar, para que el Estado pueda intervenir en asuntos internos y externos en sus relaciones -- con los demás países para su conveniencia. Así mismo -- puede rehusar dicho reconocimiento por no estar de --- acuerdo con dichos lineamientos establecidos por el Estado que va a reconocer, o retardar dicho reconocimiento para que ajusten su gobierno a nuevas posturas que -- satisfagan a dicho Estado. .

En síntesis podemos decir que los Estados, manejan toda cuestión de reconocimiento, ya sea por medios económicos, políticos, jurídicos, todo con un fin que es -- el beneficio en todos los aspectos para los Estados que reconocen. Y los Estados reconocidos reciben en cambio la estabilidad en el gobierno sin problema alguno.

Se nota que estas debilidades y miopías son las -- que han detenido la correcta evolución del reconocimiento hacia metas jurídicas y estables.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- EL RECONOCIMIENTO DE GOBIERNOS
Eduardo Jiménez de Aréchaga
1a. Ed. Ed. Priv. Montevideo, 1947.
- 2.- LA TEORIA Y LA PRACTICA DEL RECONOCIMIENTO
César Sepúlveda
1a. Ed. Facultad de Derecho/U.N.A.M., México,
1954.
- 3.- INFORME Y PROYECTO SOBRE RECONOCIMIENTO DE GO-
BIERNOS DE FACTO
Comité Jurídico Interamericano
1a. Ed. Unión Panamericana, 1949.
- 4.- TEORIA DEL GOBIERNO. TOMO I Y II.
Montevideo. Fundación de Cultura Universita-
ria, 1977/79.
- 5.- LA POLITICA EXTERIOR DE MEXICO
Modesto Seara Vázquez
2a. Ed. Harja, México, 1984.
- 6.- LA POLITICA EXTERIOR DE MEXICO (1970-1974)
Manuel Tello
1a. Ed. F.C.E. 1975.
- 7.- EL ESTADO Y LOS PROBLEMAS TACTICOS EN EL GO-
BIERNO DE ALLENDE
Joan E. Garcés
Ed. Siglo veintiuno Editores, S. A. 1974.
- 8.- EL GOLPE DE ESTADO DE CHILE
Abelardo Villegas
México, F.C.E. U.N.A.M., 1975.
- 9.- MANUAL DE DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO
Max Sorensen
2a. Reimpresión F.C.E. México, 1981.
- 10.- DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO
Charles Rousseau
3a. Ed. Ariel Barcelona, 1966.
- 11.- INTRODUCCION AL ESTUDIO COMPARATIVO DE LOS GO-
BIERNOS
Jean Blodel
Madrid, Ediciones de la revista occidente 1972

- 12.- DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO
Carlos Arellano García
1a. Ed. Porrúa, México, 1983.
- 13.- EL DERECHO INTERNACIONAL CONTEMPORANEO
Eduardo Jiménez de Aréchaga
1a. Ed. Tecnos. Madrid, 1980.
- 14.- DERECHO INTERNACIONAL
César Sepúlveda
12a. Ed. Porrúa, México, 1981.
- 15.- DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO
Modesto Seara Vázquez
8a. Ed. Porrúa, México, 1982.