

organismos sociales, tanto más eficazmente cuanto más deje de ser asalariado o mandatario. El reconocimiento vivido de la función mediadora del cuerpo médico en la sociedad actual no es sino a este precio.

No queda sino concluir ya esta larga exposición. Al tomar este tema de la función mediadora del médico, no he hecho más que comentar la expresión tan usada y tan remachada de "sacerdocio médico". Que el médico ejerce una especie de sacerdocio es mucho más verdad de lo que generalmente se piensa. Se ha hecho de ello un sinónimo de abnegación y no se sale de ahí. Ahora bien, esta manera cristiana de expresar el papel y el puesto del médico en la sociedad se ha tomado por analogía con el papel y el puesto del sacerdote en la Iglesia. El sacerdote es pontífice, es decir, al pie de la letra, el que hace de puente, establece el enlace entre el hombre y Dios. Como tal, él es el mediador, y su función mediadora aparece luminosamente en la misa, en la que sucesivamente los cristianos aportan en ofrenda el fruto de su trabajo, después Cristo consagrando esa ofrenda en su cuerpo y su sangre. Nuestros padres habían cogido muy bien la realidad de esta mediación sacerdotal cuando la transportaban al terreno médico, haciendo del médico un mediador entre la Providencia y los enfermos. Si el médico tomaba muy en serio su profesión y sus exigencias, por lo mismo venía a convertirse en la Providencia de los enfermos. Convendría tal vez darle un nuevo lustre a esta magnífica expresión de la función mediadora del cuerpo médico. En este tiempo de Concilio en el que la Iglesia se descubre una vez más en Cristo y en la humanidad, obligando a los sacerdotes a profundizar su sacerdocio, su papel mediador entre la Iglesia y los laicos, ¿será pedir demasiado al cuerpo médico, ordenado a la salud de todos y cada uno, que haga un esfuerzo parecido? La Iglesia, madre y educadora de todos los pueblos, ha enseñado a las sociedades a tener cuidado de las personas, a responder a sus derechos los más elementales, y es así como a una personalización más universal ha respondido una socialización creciente.

Es de buen tono burlarse del Estado-Providencia, y, con todo ¿cuál es el médico que no ha deseado la ayuda eficaz de la sociedad para resolver tal o cual caso dramático? quizá hace falta haber estado en un país subdesarrollado para desear que el Estado sea verdaderamente Providencia, es decir, que procure a cada hombre un empleo, para cada familia un techo, para cada enfermo los cuidados apropiados. Si nuestra sociedad se convirtiese por mediación del cuerpo médico en el buen Samaritano que toma a su cuidado cualquier hombre que lo necesite, ¿quién se atrevería a lamentarlo? En el aparato social actual, el puesto es grande, más grande que nunca, para un sacerdocio médico auténtico. Deseémoslo y trabajemos para que el cuerpo médico tenga la voluntad de entender los sacrificios que se deben aceptar y tomar para hacer efectivamente sagrada la mediación que le define



## JURISPRUDENCIA

## EL GOBIERNO DE FACTO EN EL SISTEMA AMERICANO

Por **Alfredo Vázquez Carrizosa**

Profesor de Derecho Internacional Público en la Facultad de Jurisprudencia del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

### I Un Problema americano.

Siempre que acontecen cambios políticos violentos en América, surge el problema del reconocimiento de los gobiernos "de facto". Es una cuestión típicamente americana. Ningún otro continente cultiva con mayor celo el escrúpulo de las formas jurídicas, ni se halla embargado por tantas controversias y apasionadas discusiones sobre el carácter de un nuevo gobierno. Europa, Asia o Africa han conocido seguramente un mayor número de revoluciones o estas han podido ser en otros hemisferios más sangrientas que las nuestras y, sin embargo, no han retenido como en esta parte del Mundo la atención de los especialistas del Derecho Internacional.

En términos generales, considérase el reconocimiento de un nuevo gobierno como un asunto netamente político que atañe solo al Estado que reconoce y al Estado reconocido, de acuerdo con las mutuas conveniencias y sin sujeción a doctrinas especiales. La jurisprudencia de los tribunales arbitrales ha resuelto en numerosos casos que "la capacidad de un gobierno para representar a un Estado no depende en grado alguno de la legitimidad de su origen", (1), y que "si el soberano "de jure" o "de facto" de un territorio no es una cuestión judicial, sino política", (2). También se ha juzgado, que "debe decirse con gran certeza, que un gobierno "de facto", cuando está investido de los poderes que son necesarios para darle ese carácter, puede obligar al Estado en la misma medida y con el mismo efecto legal de un gobierno "de jure", (3).

(1) En el caso *Jones vs. United States*, 1890, consúltese: E. D. Dickinsons, "Recognition Cases", en "American Journal of International Law", Vol. 25, Abril, 1931, Washington.

(2) Sentencia del Tribunal Franco-Chileno de Reclamaciones, 1901, consúltese: Jackson H. Ralston, "The Law and Procedure of International Tribunals", Stanford University Press, 1926.

(3) En el caso *Day*, examinado por la Comisión de Reclamaciones Venezuela-Estados Unidos de 1885, consúltese Joackson H. Ralston, Op. cit.

América, sin embargo, mantiene su problema. Desde 1907, cuando menos, la llamada Doctrina Tobar abre la puerta de los debates académicos en torno del reconocimiento del gobierno "de facto" y la conveniencia de aplicar determinadas formas de control internacional para detener el auge de las dictaduras. Es un problema latente y un tema vibrante que ha figurado sin interrupción en el elenco de las discusiones habidas en las conferencias interamericanas y reuniones de Consulta, durante los últimos treinta años. Varias veces el Comité interamericano de Jurisconsultos se ha pronunciado sobre la cuestión.

En la teoría del Derecho Americano, el problema del reconocimiento de los gobiernos "de facto" permanece insoluble. No hay un pacto o tratado continental que regule la materia. Corren dispares las opiniones y los conceptos de los publicistas a favor de una u otra de las tendencias que se disputan en las conferencias interamericanas.

## 2. El Artículo 5 d) de la Carta de 1948.

El problema estriba en el alcance que deba darse al Artículo 5, inciso d) de la Carta de la Organización de los Estados Americanos:

"La solidaridad de los Estados Americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa".

Si esta norma no solamente entraña una obligación de hacer efectivo el régimen de la democracia representativa en los Estados Americanos, sino que, además, confiere una competencia a los organismos del Sistema Interamericano para observarlo y eventualmente sancionarlo, nos hallaríamos ante un "deber ser" de la Comunidad de Naciones Americanas que tendría ineludibles implicaciones para el no reconocimiento de los gobiernos "De Facto" esto es, surgido de la revolución o conmociones políticas que constituyen "perse" una transgresión del régimen representativo y de la democracia formal que se manifiesta en el uso de procedimientos electorales para establecer la voluntad de los ciudadanos.

Esto sería el ideal de una "Comunidad Americana sin dictaduras" para servirnos de una expresión cara al expresidente de Venezuela Rómulo Betancourt, (4). Pero la realidad jurídica —y ya no el ideal— es bien distinta. Al lado del Artículo 5, inciso d), la Carta de la Organización de los Estados Americanos consignó el Artículo 15 que establece el principio contrario de la No Intervención de un Estado en los asuntos internos o externos de otro y nadie ignora hasta qué punto este principio ha sido considerado como un verdadero dogma por los pueblos del Hemisferio Occidental, atormentados ante el peligro de la intervención de los Estados Unidos, (5).

El Artículo 15 es del tenor siguiente:

"Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho a intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior excluye

(4) Rómulo Betancourt, "Comunidad Interamericana sin Dictaduras", en "Combate", Julio y Agosto de 1960, San José, Costa Rica.

no solamente la fuerza armada, sino también cualquier otra forma de ingerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen".

De este modo, el Artículo 15 forma una excepción que anula la norma del Artículo 5, inciso d) de la Carta de 1948. Probablemente, los autores de este estatuto no se dieron cuenta o no midieron la contradicción existente entre estos artículos, que obedecen a criterios distintos y de los cuales se derivan deberes contrapuestos para los Estados Americanos. Podría lamentarse esta situación. Pero, mientras no se aclare el alcance del Artículo 5, inciso d) o no se reforme el Artículo 15 sobre la No Intervención, tan categóricamente expresada en esta norma, es imposible aspirar en América a imponer condiciones para el reconocimiento de los gobiernos "De Facto".

Por lo demás, no están únicamente las disposiciones que apuntamos. El Capítulo III de la Carta de 1948, que versa sobre los "Derechos y Deberes fundamentales de los Estados", contiene otros Artículos que refuerzan el principio de la No Intervención y son los siguientes:

"Artículo 8. Los derechos fundamentales de los Estados no son susceptibles de menoscabo en forma alguna".

Artículo 13. Cada Estado tiene el derecho a desenvolver libre y espontáneamente su vida cultural, política y económica. En este libre desenvolvimiento y el Estado respetará los derechos de la persona humana y los principios de la moral universal".

"Artículo 16. Ningún Estado podrá aplicar o estimular medidas coercitivas de carácter económico y político para forzar la voluntad soberana de otro Estado y obtener de éste ventajas de cualquier naturaleza".

## 3. Doctrinas y actitudes.

Hechas estas aclaraciones iniciales, veámos cuáles han sido las principales doctrinas y actitudes manifestadas en el Sistema Interamericano sobre el reconocimiento de los gobiernos "De Facto".

a) **Doctrina Tobar.** En 1907, el Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador, doctor Carlos R. Tobar, sostuvo la necesidad de negar el reconocimiento a todo gobierno surgido contra la Constitución.

"Las Repúblicas Americanas —fue el enunciado del doctor Tobar— por su buen nombre y crédito, aparte de otras consideraciones humanitarias y altruistas, deben intervenir de modo indirecto en las disensiones intestinas de las Repúblicas del Continente. Esta intervención, podría consistir, a lo menos, en el no reconocimiento de los gobiernos de hecho surgidos de revoluciones contra la Constitución", (5).

La consecuencia de esta Doctrina, como lo admite su autor, es la intervención por consideraciones humanitarias y altruistas, que no le restan al propósito enunciado el carácter de una intromisión en los asuntos internos

(5) Luis Anderson, "El Gobierno de Facto", San José, Costa Rica, 1925; Eduardo Jiménez de Aréchaga, "Reconocimiento de Gobiernos", Montevideo, 1947.

de otro Estado. Tobar supone que, al menos, esa intervención podría consistir en el no reconocimiento de los gobiernos surgidos de revoluciones contra la Constitución. Pero se da el caso en América Latina de dictadores amparados en Constituciones que ya tienen una vigencia reconocida, como ocurrió con el General Leonidas Trujillo, presidente perpétuo de la República Dominicana y, dentro de los términos de la Doctrina Tobar, un alzamiento contra una dictadura vendría a ser ilegítimo por atentar contra la Constitución.

Falla, a nuestro entender, la Doctrina Tobar por varios aspectos: 1. Por adoptar la postura de la intervención; 2. Por ser imprecisa, al justificar el no reconocimiento como un mínimum, sin indicar el máximun de esa intervención; 3. Por considerar el gobierno legítimo a través del aspecto formal de la constitucionalidad y no por el aspecto sustancial del respeto a las libertades humanas y del gobierno representativo. Bien intencionada como actitud de protesta por las innumerables revoluciones o alzamientos militares de América Latina, el doctor Tobar no alcanzó a modelar una verdadera doctrina y su pensamiento se prestó a efectos contraproducentes. Hay casos extremos en que los pueblos acuden al derecho de rebelión contra el gobierno injusto, es decir la tiranía. ¿Cómo se aplicaría, entonces, la Doctrina Tobar?, (6).

b) **Doctrina Centro-americana del reconocimiento condicional.** Inspirados en la Doctrina Tobar, los países Centro-Americanos adoptaron la Doctrina del reconocimiento condicionado. En efecto, la primera Conferencia de Washington sobre asuntos de otros países, clausurada el 20 de diciembre de 1.907, aprobó la Convención por la cual las Repúblicas Centro-Americanas se obligan a no reconocer un gobierno "de facto" surgido entre ellas, "hasta que la representación del pueblo, libremente elegida, haya reorganizado el país en forma constitucional". Este compromiso elevó la Doctrina Tobar a la categoría de norma internacional positiva en una región americana y fué ratificado en la segunda Conferencia de los mismos países, reunida del 4 de diciembre de 1.922 al 7 de febrero de 1.923. Con tal fin, se adoptó, en el Tratado Centro-Americano de Paz y Amistad, una regla más severa aún, que era prohibitiva del reconocimiento, para el caso de que el presidente electo fuera uno de los jefes del golpe de estado; uno de sus parientes por consanguinidad o afinidad o uno de los miembros de su gabinete, dentro de los seis meses anteriores a la revolución. Tampoco debía ser reconocido el ciudadano legalmente inhabilitado. Disposiciones estas, aplicadas tan sólo en una región americana y durante la vigencia del segundo de estos tratados, hasta 1.934.

He aquí es texto del Tratado Centro-Americano de 1.923:

"Las Repúblicas de Centro-América, deseando dar seguridad a los beneficios consiguientes a la conservación de instituciones libres y contribuir al mismo tiempo a reforzar su estabilidad y el prestigio de que deben estar acompañadas, declaran que todo acto, disposición o medida que altere la organización constitucional en cualquiera de ellas, deberá considerarse como una amenaza a la paz de dichas Repúblicas sea que proceda de poderes públicos o de ciudadanos particulares.

(6) En 1917 el Gobierno de Costa Rica lo manifestaba el Gobierno de los Estados Unidos. Consúltese: "U. S. Foreign Relations", 1917, Pág. 334-335.

Por tanto, los gobiernos de las Partes Contratantes no reconocerán ningún otro gobierno que ascienda al Poder en cualquiera de las cinco Repúblicas por un golpe de Estado o una revolución contra un gobierno reconocido, mientras los representantes del pueblo libremente elegidos, no hayan reorganizado constitucionalmente el país. Y aún en tal caso, se obliga a no admitir el reconocimiento, si cualquiera de las personas elegidas para las funciones de Presidente, Vicepresidente o Primer Designado del Estado, se halla comprometida en cualquiera de las siguientes categorías:

1. Si es el jefe ó uno de los jefes de un golpe de estado ó una revolución, o por parentesco de consanguinidad o matrimonio, es ascendiente o descendiente o hermano de dichos jefes;
2. Si ha sido secretario de estado o desempeñado puesto militar elevado en el golpe de estado o la revolución, o durante las elecciones, o si ha desempeñado dicho puesto los seis meses anteriores al golpe de estado, la revolución o las elecciones.

Además, en ningún caso se hará reconocimiento de un gobierno que provenga de elegir para el poder a un ciudadano expresa o indisputablemente incapacitado por la Constitución de un país para ser elegible como Presidente, Vicepresidente o Primer Mandatario del Estado", (7).

El Tratado Centro-Americano de 1922, que suscribieron las Repúblicas de Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Salvador, fue reglamentario al extremo de señalar los grados de parentesco que no pudiera tener el jefe de un golpe de Estado con el Presidente derrocado; los cargos que no podría desempeñar durante los seis meses anteriores; las incapacidades jurídicas consideradas absolutas para el efecto de juzgar la legitimidad del nuevo gobierno. No había ejemplo de un Tratado internacional de esta naturaleza rigurosa, ni uno de tan corta duración. Ni tardan mucho tiempo, tampoco, en aparecer las revoluciones locales y los golpes de cuartel, con lo cual quedaba demostrado, que las condiciones sociales del medio ambiente eran mucho más imperiosas de lo que se había estimado y que las prohibiciones internacionales son relativas a menos de establecer sanciones efectivas cuando se trata de golpes de cuartel o de movimientos anti-democráticos impulsados por la violencia de los caudillos y el frenesí de las muchedumbres.

El balance de las revoluciones acaecidas en Centro-América, por esos años, lo hallamos en el siguiente acápite de un escritor norteamericano, Raymond Leslie Buell:

"Uno de los objetivos de los tratados fue suprimir las revoluciones. Esto no fue alcanzado. Hubo revoluciones en Nicaragua en 1909 y 1912 y en Honduras en 1911. El golpe de Estado de Tinoco tuvo lugar en Costa Rica en 1917; en Guatemala, Estrada Cabrera fue depuesto en 1920 y Herrera en Diciembre de 1921; y el golpe de Orellana ocurrió en Diciembre de 1930.

Entre 1924 y 1927 tanto Honduras como Nicaragua experimentaron las más severas revoluciones que registra su historia; y en Honduras tuvo lugar otra revolución en 1931", (8).

(7) Instituto Americano de Derecho y Legislación comparada, "La Opinión Universal sobre la Doctrina Estrada", México, 1931, Pág. 201.

(8) Raymond Leslie Buell, "Foreign Policy Reports", Nueva York, 1931, Número 10.

c) **Doctrina Stimson del reconocimiento diferido.** Los Estados Unidos habían iniciado su vida internacional con la Doctrina Jefferson, proclamada a raíz de los trágicos acontecimientos de Francia en 1792. Fué entonces cuando Thomas Jefferson, a la sazón Secretario de Estado, impartió instrucciones al Señor Morrir, Ministro en París, para indicarle la necesidad de aceptar la nueva situación por ser acorde con la voluntad nacional. "It accords with our principles to acknowledge any government to be rightful which is formed by the will of the nation substantially declared, (9).

Reconocer todo gobierno, sin inquirir cuales habían sido los medios para establecerlo, fue la norma de los Estados Unidos, con la sola condición de que sea aceptado por el pueblo. Por lo que hace a Colombia, el Secretario de Estado Van Buren decía al Señor Moore, Ministro en Bogotá, en 1829: "So far as we are concerned, that which is the government of facto is equally so de jure", (10). Sin embargo, en 1863, al producirse el cambio de gobierno y establecerse el régimen federal los Estados Unidos suspendieron el reconocimiento que acordaron en 1867 al General Santos Acosta, (11). Triunfante el golpe de cuartel del 31 de Julio de 1900 que derrocó al Presidente Manuel María Sanclemente y llevó al poder al Vice-Presidente José Manuel Marroquín, los Estados Unidos reconocieron el nuevo gobierno. A tal efecto, el Secretario de Estado encargado envió al Señor Hart, Ministro en Bogotá las siguientes instrucciones:

"The policy of the United States, announced and practiced upon occasion for more than a century, has been and is to refrain from acting upon conflicting claims to the de jure control of the executive power of a foreign state; but to base the recognition of a foreign government solely on its de facto ability to hold the reins of administrative power", (12).

En 1913, el Presidente Woodrow Wilson enunció otra política totalmente reñida con la anterior. Buscó el mandatario norteamericano las compensaciones al reconocimiento y estableció una diplomacia punitiva contra determinados gobiernos que, a su juicio, "procuran apoderarse del poder del gobierno para avanzar su interés o ambiciones personales", (13). El Presidente de los Estados Unidos utilizó esta política para intervenir a favor o en contra de los gobiernos instaurados en México, así como en otras repúblicas latinoamericanas. El resultado fue crear un estado permanente de tensión y enemistad entre los Estados Unidos y el resto del Continente y llevar al extremo la teoría del reconocimiento basada en consideraciones

(9) "U. S. Foreign Relations", 1933-1934: "Está de acuerdo con nuestros principios, hacer el reconocimiento de cualquier gobierno legítimo, cuando está constituido de acuerdo con la voluntad de la nación efectivamente declarada".

(10) John Basset Moore, "A Digest of International Law", Washington, 1906, Vol. I, Pág. 137. "Por lo que nos atañe, el gobierno "de facto" lo será igualmente "de jure".

(11) John Basset Moore, Op. cit. Pág. 138.

(12) John Basset Moore, Op. cit. Pág. 138: "La política de los Estados Unidos, anunciada y practicada por más de un Siglo, ha sido y es la de abstenerse de actuar respecto de las opuestas reivindicaciones al control "de jure" del poder ejecutivo del Estado extranjero y basar el reconocimiento de un gobierno extranjero únicamente en su habilidad "de facto" para mantener las riendas del poder administrativo".

(13) Instituto Americano de Derecho y Legislación comparada, Op. cit. Pág. 179.

legitimistas. América Latina se sintió ofendida y herida con esta política de discriminación de gobiernos malos o buenos a juicio de los Estados Unidos.

En 1931, el Secretario de Estado Stimson anunció el cambio de esa política sobre reconocimiento discriminatorio y esta atenuación de la diplomacia wilsoniana dió paso al reconocimiento diferido, consistente, en no alegar el requisito de la constitucionalidad del nuevo gobierno, sino tan solo, como lo sugería el Secretario de Estado Cordell Hull en 1936, "demorar el reconocimiento hasta que se vea que el nuevo gobierno está en posesión de la maquinaria del Estado, administrando el gobierno con el asentimiento del pueblo y sin resistencia substancial a su autoridad y que está en posición de cumplir todas las obligaciones internacionales y responsabilidades que incumben a un Estado soberano conforme a los tratados y al derecho internacional", (14).

Reconocimiento diferido hasta tanto no se tuviera la certeza de la capacidad del gobierno para administrar pacíficamente el Estado y cumplir sus obligaciones internacionales.

d) **Doctrina Estrada: la abolición del reconocimiento:** En 1930, el Secretario de Relaciones Exteriores de México, Licenciado Genaro Estrada, auspició la Doctrina de la abolición del reconocimiento, considerándolo como una intervención en los asuntos internos de otros Estados. Fundábase en dos consideraciones: que el reconocimiento de los gobiernos ha sido una práctica limitada a las Repúblicas Latinoamericanas y que, "sobre herir la soberanía, y ser "una práctica denigrante", coloca a estas naciones "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 ó desfavorablemente sobre la capacidad legal de regímenes extranjeros". En consecuencia el Secretario de Relaciones Exteriores de México anunciaba que, en lo sucesivo, su país se limitaría:

"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, i precipitadamente, ni a posteriori, el derecho que tengan las naciones extranjeras para aceptar, o mantener, o substituir a sus gobiernos o autoridades", (15).

Estrada derivó, lógicamente, de las circunstancias en que se vería aplicada la Doctrina Tobar a través de Wilson, la necesidad de una abolición del reconocimiento, para dejar a cada Estado, en libertad de mantener o retirar a sus agentes diplomáticos en la capital del Estado donde hubiera tenido lugar la revolución o el cambio repentino de gobierno. El sentido cabal de la Doctrina Estrada era evitar que el control de la constitucionalidad reposara en manos de gobiernos extranjeros. De otro modo, se trata de una reacción por los abusos de las medidas adoptadas por el Presidente Wilson contra los presidentes mexicanos y del área del Caribe.

(14) Green H. Hackworth, "Digest of International Law", Washington, 1940, Vol. I, Pág. 175.

(15) Instituto Americano de Derecho y Legislación comparada, Op. cit. Pág. 20.

En 1930, se podía formular una triple objeción a la política observada por el Presidente Wilson:

I) No ser una doctrina jurídica sino política y, por tanto, no contener un procedimiento al cual se ajustara una institución del Derecho Internacional;

II) No ser una política universal sino apenas circunscrita al Continente Americano; y

III) Aún dentro de esta área, ofrecer notorias discriminaciones. Abstenerse de reconocer los Estados Unidos en algunos casos y procedían al reconocimiento en otros.

e) **La Resolución XXXV de la Conferencia de Bogotá (1948):** La Novena Conferencia Internacional Americana adoptó con el título de "Ejercicio del Derecho de Legación" una Resolución distinguida con el número XXXV que consagra la doctrina de la "continuidad de las relaciones diplomáticas entre los Estados Americanos", cualquiera que sea la índole de cada gobierno y sin que haya lugar a "emitir juicio acerca de la política interna de ese Gobierno". Dicha Resolución, que ha servido para eliminar la práctica del reconocimiento expreso, es del tenor siguiente:

#### LA IX CONFERENCIA INTERNACIONAL AMERICANA

##### Considerando:

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

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

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

##### Declaran:

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

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

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

Los antecedentes de esta Resolución, en los debates de la Novena Conferencia, están consignados en los siguientes apartes del informe del Comité jurídico Interamericano de Río de Janeiro del 27 de septiembre de 1.949:

#### 7. La Resolución XXXV de la Conferencia de Bogotá

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

La tesis favorable a la abolición del reconocimiento expreso fué sustentada en el proyecto presentado por la Delegación de México. El proyecto establecía, además, que "en ningún caso será lícito ejercer el derecho de mantener, suspender o reanudar relaciones diplomáticas con otro Estado o con otro Gobierno con el fin de obtener ventajas de cualquier carácter; quedando, por consecuencia, proscrito el uso de dicho derecho como instrumento de política nacional de los Estados". El procedimiento de la consulta servía de base a un proyecto y a una proposición, presentados respectivamente por las Delegaciones del Perú y Brasil. El proyecto peruano se limitaba a proponer que en cada caso en que se produjera "un gobierno de facto los otros gobiernos americanos realizarán intercambio de opiniones sobre la necesidad de proceder o no al reconocimiento y la oportunidad en que éste debe producirse, sin que tal intercambio de informaciones circunstanciales implique necesariamente una determinación política respecto del régimen instaurado". La proposición brasileña, por su parte, ampliaba el procedimiento consultivo, sugiriendo que siempre que se estableciera "un gobierno de facto en un Estado americano, el Consejo Directivo de la Unión Panamericana, después de oír a los diversos gobiernos, determinará si las circunstancias justifican o no el establecimiento de las relaciones diplomáticas con dicho gobierno. La opinión del Consejo en ese caso será meramente informativa". Aunque sin sugerir un procedimiento específico al efecto, la Delegación del Uruguay presentó una proposición definiendo al reconocimiento como "una función de control que ejerce la comunidad internacional para comprobar la concordancia entre la eficacia de la fuerza social y las exigencias de la solidaridad internacional, es decir, por la existencia de la comunidad internacional".

"Se presentó finalmente, por la delegación de los Estados Unidos, un proyecto en el que se proponía, a título de transacción, una declaración en el sentido de que era "deseable la continuidad de las relaciones diplomáticas entre los Estados Americanos, y que el establecimiento o mantenimiento de relaciones diplomáticas con un gobierno no implica aprobación de la política interna de ese gobierno". A propuesta de la Delegación de México, el proyecto fué enmendado, agregándosele una declaración de que "el derecho de mantener, suspender, o reanudar relaciones diplomáticas con otro Gobierno no podrá ejercerse como instrumento para obtener individualmente ventajas injustificadas, conforme al derecho internacional". Con la recomendación adicional que le añadió el Sub-Comité sobre Reconocimiento de los Gobiernos de Facto, el proyecto fué presentado a la Conferencia.

"En relación con el referido proyecto, en el Informe del Relator del Sub-Comité se hacían los siguientes comentarios y observaciones. En él, se expresaba en el Informe, "no se considera sino la consecuencia del reconocimiento de los Gobiernos de Facto, o sea el mantenimiento, suspensión o reanudación de las relaciones diplomáticas con otros Estados americanos,

y que, en términos generales, se concreta a seguir el sistema practicado por nuestras Repúblicas durante la guerra mundial. En otras palabras, se declaran para reafirmarlos algunos principios del derecho internacional acogidos por las Naciones de América, que velan el empleo del mantenimiento o suspensión de las relaciones diplomáticas con otro gobierno para obtener individualmente ventajas injustificadas, y que significan que el establecimiento o mantenimiento de relaciones diplomáticas con un gobierno no denotan juicio acerca de la política interna de ese gobierno. Asimismo se recomienda que los gobiernos americanos, cada vez que se produzca un gobierno de facto, realicen, por conducto del Consejo Permanente de la Organización, un intercambio de informaciones sobre la conveniencia de proceder o no al mantenimiento de relaciones diplomáticas, sin que tal intercambio de informaciones circunstanciales constituya obligación para los Estados de proceder uniformemente.

Como resultado de las deliberaciones la Conferencia adoptó la Resolución XXXV", (16).

f) **La Resolución XXXV de la Conferencia de Bogotá** Al propio tiempo que la Resolución anterior, la Novena Conferencia Internacional Americana aprobó la número XXXVI del Acta final, que lleva el título de "Elaboración de un proyecto" y de un informe sobre Reconocimiento de gobiernos "de facto", cuyo texto es el siguiente:

La IX Conferencia Internacional Americana,

#### **Considerando:**

Que el Comité Jurídico Interamericano de Río de Janeiro no ha presentado su informe sobre el reconocimiento de gobiernos de facto, tema sometido al estudio de esta Conferencia:

Que es deseable que se elabore un estatuto sobre la materia.

#### **Resuelve:**

Encomendar al Consejo Interamericano de Jurisconsultos la elaboración de un proyecto y de un informe sobre el reconocimiento de gobiernos de facto para que sea estudiado por la X Conferencia Interamericana".

Con el informe del 27 de septiembre de 1.949 el Comité Jurídico Interamericano de Río de Janeiro, como Comisión Permanente del Consejo Interamericano de Jurisconsultos cumplió el mandato a que refiere la Resolución XXXVI y, al efecto, preparó un proyecto de Convención, que debía ser sometido a la Décima Conferencia Internacional Americana convocada en Caracas en 1.954. Su texto es el siguiente:

### **PROYECTO DE CONVENCION SOBRE RECONOCIMIENTO DE GOBIERNO DE FACTO**

Los Gobiernos ...

Considerando:

Que el establecimiento en un Estado de un gobierno de facto ha planteado históricamente, con carácter ineludible, la cuestión de su reconocimiento;

(16) Comité Jurídico Interamericano, "Recomendaciones e Informes", 1949-1953, Pág 139.

Que los efectos jurídicos que resultan del reconocimiento o, en su caso, del no reconocimiento de un gobierno de facto, afectan siempre y a veces de un modo substancial, necesidades e intereses fundamentales de orden interno e internacional;

Que las Repúblicas Americanas han tratado en distintas ocasiones y con persistencia creciente en estos últimos años, de resolver la cuestión del reconocimiento de los gobiernos de facto.

Han convenido en la siguiente

### **CONVENCION SOBRE RECONOCIMIENTO DE GOBIERNO DE FACTO**

Artículo 1 — Un gobierno de facto tiene derecho a ser reconocido cuando reuna las condiciones siguientes:

a) Autoridad efectiva sobre el territorio nacional; basada en la aquiescencia de la población manifestada en forma adecuada;

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

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

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

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

Artículo 4 — El reconocimiento es irrevocable. La ruptura de relaciones diplomáticas sobrevenida después de otorgada, no envuelve su revocación.

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

Artículo 6 — Cuando se establezca un gobierno de facto en alguno de los países del Continente, las Repúblicas Americanas deberán, a solicitud razonada de cualesquiera de ellas, considerar antes de otorgar o negar el reconocimiento la conveniencia de efectuar un intercambio de informaciones con el objeto de esclarecer la situación de hecho planteada.

Artículo 7 — En caso de que las Repúblicas Americanas hubieren acordado seguir el procedimiento a que se refiere el Artículo anterior, cada una de ellas decidirá, una vez que se haya efectuado aquél, si procede o no el reconocimiento del nuevo gobierno.

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

Artículo 9 — El procedimiento que hubieren acordado seguir las Repúblicas Americanas al amparo de esta Convención ni la decisión de cada

una de ellas sobre la procedencia del reconocimiento, envolverán juicio crítico alguno respecto a los asuntos internos del Estado en que se hubiere establecido el gobierno de facto.

Río de Janeiro, septiembre, 27 de 1.949.

fdo.) Francisco Campos.

fdo.) José Joaquín Caicedo Castilla

fdo.) F. V. García Amador

fdo.) Alwyn V. Freeman, (17).

**g) La Resolución XXVI de la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria de 1965 sobre el procedimiento informal para el reconocimiento de gobiernos "de facto".**

La Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria de Río de Janeiro, aprobó en 1965, la Resolución XXVI que establece como una "recomendación", el "procedimiento informal de consulta sobre reconocimiento de gobiernos "de facto". Dice así la parte resolutive:

La Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria,

Resuelve:

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

2. Recomendar a los gobiernos de los Estados Miembros que consideren las siguientes circunstancias:

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

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

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

Esta Resolución, como se observa, no establece una obligación para los Estados Americanos, sino que apenas formula una simple recomenda-

(17) Comité Jurídico Interamericano, Op. cit. Pág. 147.

ción para efectuar "un intercambio de opiniones sobre la situación", lo que no implica deberes distintos de estudiar los aspectos políticos del derrocamiento de un gobierno. Eliminada toda obligación, los Estados Americanos quedan libres para expresar su acatamiento al gobierno "de facto" o sugerir, eventualmente, otras medidas dictadas por la situación. Pero. cualquier decisión, dependería de la voluntad de los Estados y no de la Resolución XXXVI de Río de Janeiro, que se limita a sugerir un entendimiento político. Tal Resolución no fue aplicada, un año después de haber sido expedida, al ocurrir el derrocamiento del Presidente Illia de la República Argentina, en 1966.

**CONCLUSION**

No ha sido posible llegar en América a una doctrina uniforme sobre el reconocimiento del gobierno "de facto". En este particular los hechos han sido más fuertes que el derecho, o que la sana intención de aprobar las normas segun las cuales deberá procederse frente a un hecho anormal, de suyo extraordinario, como es una revolución política. Las múltiples variaciones que puede tener una situación de esta naturaleza, en nuestro Continente, no dan pié para establecer con fijeza el criterio específico de los deberes de los Estados Americanos ante un gobierno "de facto". Si, en la generalidad de los casos, todo derrocamiento de un gobierno constitucional es reprochable, resulta, por demás difícil, llevar a cabo una acción colectiva contra los responsables de hechos eminentemente políticos y de carácter exclusivamente interno. Al lado del Artículo 5, inciso d) de la Carta de la Organización de los Estados Americanos están los artículos del mismo instrumento que preceptúan la No Intervención y autorizan la Libre determinación del Estado. Las dos tendencias irreconciliables de establecer el control internacional de la Democracia representativa en el Continente y la de mantener el Principio de la No Intervención dificultan sobremanera este problema, así como las vacilaciones del Comité Jurídico Interamericano, permiten concluir que, en el estado actual del Derecho regional, no hay una doctrina segura sobre el reconocimiento de los gobiernos "de facto".