

# DOCTRINA.

## LAS DOCTRINAS DEL RECONOCIMIENTO DE GOBIERNOS Y SU APLICACION A LA PRACTICA (\*)

Las doctrinas relativas al reconocimiento de gobiernos son particularmente americanas, y pudieron desenvolverse 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 regímenes. (1) Nacen en el período en que principian a surgir los nuevos países desgajados de España y tienen constante aplicación a lo largo del siglo XIX, llegando a su apogeo en nuestra centuria.

En cierta forma, en sus orígenes la doctrina del reconocimiento implicó una refutación al dogma de la legitimidad (2), y, a la vez, caminó asociada con las doctrinas de la no intervención y la neutralidad, pero al andar el tiempo se convirtió precisamente en instrumento de la intervención. Sin embargo, la doctrina pura siempre ha tenido impulsos generosos, mas su aplicación a la práctica ha resultado, la mayoría de las veces, desprovista de ellos.

Usualmente se admite que puede hablarse de cuatro doctrinas cardinales del reconocimiento de gobiernos: la de Jefferson, la de

---

(\*) Parte de un libro del autor, en preparación.

(1) Consúltese NEUMANN, Jr. W. L. *Recognition of Governments in the Americas*, "Foundation for Foreign Affairs," Wash., 1947. MacCLOCKE Op. cit. pp. 25-26 y 67-81. JIMENEZ DE ARECHAGA, *Reconocimiento de Gobiernos*, Montevideo, 1947, pp. 71-90 y 151-179. ANDERSON, op. cit. p. 34. "La Opinión Universal de la Doctrina Estrada", México, 1930. BASAVE, F. del VALLE, Agustín, *En torno a la Doctrina Estrada*, en Revista "Jus", Tomo XXI, No. 120, Julio 1948, pp. 3-21.

(2) La doctrina de la legitimidad puede esbozarse diciendo que sostiene que todo gobierno que arribe al poder en un país determinado depende, para su legalidad, no de la mera posesión de hecho de ese poder, sino también del cumplimiento del orden legal establecido en el país para la sucesión de gobiernos. Históricamente la doctrina se refería en su inicio al legitimismo dinástico y estaba fundada en el origen divino de la monarquía. Después pasó a ser constitucional, basada en el apego a las normas internas de organización política de un país. CHEN T. C. *The International Law of Recognition*, Stevens, London, 1951, p. 105 y siguientes. JIMENEZ DE ARECHAGA, op. cit., pp. 151-152.

Tobar, la llamada de Wilson y la doctrina Estrada. Podrían tal vez mencionarse algunas otras, pero un examen detenido de ellas nos llevaría a sostener que no constituyen más que variantes o matices de las ya mencionadas.

a) **La doctrina 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 el establecimiento de la República. 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 determinar que un gobierno legítimo es aquél creado por la voluntad de la nación, substancialmente declarada" (3). 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 puede llevar sus negocios con naciones extranjeras al 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" (4).

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 (5). Ahí donde existe la aquiescencia popular a un gobierno, ahí debe de reconocerse éste. Tal es la esencia de la doctrina y no admite interpretación diferente.

Todavía en 1856 encontramos que la práctica del Departamento de Estado coincide substancialmente con la fórmula de Jefferson. El romanticismo liberal aun informaba la acción del gobierno norteamericano en este capítulo: "La política establecida de los Estados Unidos es la de reconocer a todos los gobiernos sin discutir su fuente o su organización o los medios por los cuales los gobernantes obtu-

(3) Jefferson a Morris, Nov. 7, 1792. M. S. Inst. Ministers, p. 215.

(4) MOORE, *Digest of International Law*, Washington, 1906, Vol. I, p. 120.

(5) LAUTERPACHT, *Recognition in International Law*, 1947, p. 124. Una interpretación moderna y correcta de la doctrina podría ser la de la Argentina: "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 aceptada y acatada por la nación; respeto y acatamiento que puede manifestarse en forma activa, es decir mediante asambleas, plebiscitos, elecciones u otras manifestaciones, o en forma pasiva, mediante la simple continuada obediencia a las nuevas autoridades de parte del ejército, la policía, los obreros, los empleados, etc." Comunicado del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, de la República Argentina, 3 de enero d 1944. "La Prensa", enero 4 de 1944.

vieron 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 extranjero ejerce el poder para investigar cuestiones de legitimidad; no inquirimos las causas que pueden 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 insurrección 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 los dejamos para que los determine el pueblo y las autoridades públicas del país en particular. Y su determinación, sea por acción positiva o por aquiescencia afirmada, es para nosotros garantía suficiente de la legitimidad del nuevo gobierno" (6).

Pero a poco los Estados Unidos empezaron sensiblemente a apartarse de la doctrina y le adicionaron requisitos que la variaron definitivamente. El primero de tales requisitos fué el de la "efectividad" del nuevo gobierno (7), o sea, la capacidad para administrar bien los negocios del Estado y sin resistencia substancial a su autoridad.

Así vemos en la instrucción de Seward al ministro en Perú, lo siguiente: "La política de los Estados Unidos se basa en el principio de que las revoluciones en los Estados republicanos no deben de aceptarse hasta que el pueblo las haya adoptado en su ley orgánica, con las solemnidades que pueden resultar convenientes para garantizar la estabilidad y permanencia" (8). En otras palabras, el criterio subjetivo de Jefferson del consentimiento de los gobernados se agregó al requerimiento de la "ley orgánica" que mostrase, objetivamente, que el nuevo gobierno había sido aceptado por el pueblo, que el régimen había sido subsecuentemente legitimado (9). Con ligeras variaciones tal fué la práctica de los Estados Unidos hasta el cierre del siglo XIX.

Como resultado de la formidable expansión norteamericana en el comercio y en las relaciones internacionales, fué natural que vigi-

(6) HACKWORTH, G. H. *The Policy of the United States in Recognizing New Governments During the past Twenty-Five Years*. En "Proceedings of the American Society of International Law", 1931, p. 120-131.

(7) Casi todos los autores, empero, interpretan la fórmula Jefferson en este sentido. Véase por ejemplo: "Jefferson concibió el reconocimiento como un acto condicionado solamente por la estabilidad gubernamental de la nueva organización". MOORE, *Op. cit.* Vol. I, p. 120. En contra BATY, *The So-called the Facto Recognition*, "Yale Law Review" (1921-1922), p. 470.

(8) *Seward to Minister Hovey*, marzo 8/1866. "Dipl. Corresp." 1866, Vol. II, p. 630.

(9) Véase el luminoso examen que hace LAUTERPACHT, *op. cit.* p. 125 y siguientes y los ejemplos que cita. Una variante es la proposición de Guatemala a la Conferencia de Chapultepec: "2. Recomendar como norma específica (para el reconocimiento) de tales regimenes la medida en que la voluntad popular del respectivo país haya contribuido a su establecimiento".

lasen los intereses de sus compatriotas en cada caso de cambio súbito de gobierno en algún país americano y así aconteció que generalmente se establecía, como condición previa al reconocimiento de un nuevo régimen, que éste debería dar prueba de que no sólo estaba capacitado sino que además deseaba cumplir los compromisos contraídos por sus predecesores. Con ello puede decirse que los Estados Unidos acabaron de separarse de la doctrina Jefferson, no obstante la afirmación frecuente de que estos requisitos están "implícitos" en la doctrina (10).

Parece ser que la primera vez que se exigió este nuevo requerimiento fué en relación con la cuestión del reconocimiento del gobierno del Gral. Porfirio Díaz en México, en 1877. En mayo 16, el Departamento de Estado instruyó a Foster, embajador en nuestro país, diciéndole: "En el caso presente, nuestro gobierno espera antes de reconocer al General Díaz como Presidente de México hasta que se asegure que su elección está aprobada por el pueblo mexicano y que su administración posee la estabilidad para durar y disposición de cumplir con las normas de la cortesía internacional y las obligaciones de los tratados. Tal reconocimiento, si se concede, implicaría más que un nuevo asentimiento formal; implicaría la creencia que el gobierno así reconocido cumplirá celosamente sus deberes y observará el espíritu de sus tratados" (11). Este criterio encontró la confirmación oficial cuando el mismo año, el 3 de diciembre, el Presidente Hayes se dirigió al Congreso en los siguientes términos: "Ha sido costumbre de los Estados Unidos... reconocer y entrar en relaciones oficiales con el gobierno "de facto" tan pronto como aparece tener la aprobación del pueblo mexicano y manifiesta disposición de adherir a las obligaciones de los tratados y a la amistad internacional" (12).

A veces, se señalaban requisitos específicos a cumplir, como en el caso del reconocimiento de la República Dominicana en 1903, y el de la de Haití en 1911, o la del gobierno de Obregón, en 1823, por no citar más que instancias muy conocidas; pero la mayoría de las ocasiones se solicitaba la condición general de "deseo y capacidad de cumplir las obligaciones internacionales" (13) y, por cierto, la falta de precisión en el significado de estos términos y la ambigüedad de su empleo ha sido la causa principal de la oposición a la institución del reconocimiento por los países de América Latina y de la negativa de los Estados Unidos y otras potencias de aceptar la obligatoriedad del mismo, abandonando un instrumento muy convenient-

(10) HACKWORTH, "The Policy..." p. 123, LAUTERPACHT, op. cit. p. 109.

(11) Instructions from the State Department. Citado por McCLOCKE, op. cit., p. 74.

(12) RICHARDSON, James D., Messages and Papers of the Presidents, Washington, 1896-99, Vol. VII, p. 486.

(13) HACKWORTH, "The Policy..." p. 123. LAUTERPACHT, op. cit., pp. 111-114. HACKWORTH, Digest, Vol. I, p. 254.

te de política imperialista, aunque de dudosa propiedad y eficacia (14).

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 más que 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 esta es la única interpretación que admite.

En cierto sentido la postura del Ecuador en la Conferencia Interamericana de Chapultepec, en 1945, que recordaba la adopción de una política de reconocimiento consistente con el principio de no intervención, podría considerarse como una interpretación moderna de la tesis de Jefferson (15).

b) **La doctrina Tobar.** Esta fórmula representa la vuelta a la teoría europea de la legitimidad. Fué 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, 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" (16). 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, so 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 al través de una conferencia internacional, los medios para evitar una amenaza de guerra que podría surgir como resultado de 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 Washing-

---

(14) Sobre esto véase BROWN, P. M. *The Recognition of New Governments*, A. J. I. L. Vol. 26, abril 1922, pp. 336-346.

(15) Véase apéndice en NEUMANN, Jr., William L., *Recognition of Governments in the Americas*, "Foundation for Foreign Affairs", 1947.

(16) ARANGUA RIVES, Carlos. *La Intervención, doctrina de Monroe, Drago y Tobar*, Santiago, 1924, pp. 225-228.

ton el 20 de diciembre de 1907 y del que fueron partes Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Panamá y El Salvador, que expresaba: "Artículo 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 hay reorganizado al país en forma constitucional" (17).

Deben advertirse, sin embargo, diferencias entre el pronunciamiento de Tobar y la Convención, porque en tanto que la doctrina expresa que no se reconocerá el gobierno emanado de la revolución y se deja entrever que hasta se podría llegar a una intervención, en la fórmula del Tratado se busca la legitimación democrática o constitucional subsecuente, con lo cual, se puede inferir, se obtendría el reconocimiento. Por ello señala con agudeza Jiménez de Aréchaga que se comete un error cuando se afirma que el Tratado de 1907 (y también el de 1923, de que se habla más abajo) constituye la consagración o la aplicación práctica de la doctrina (18), aunque sí debe reconocerse que en ella se inspiraron (19).

La fórmula de la Convención de 1907 se aplicó en algunos casos, pero con dudoso éxito. En 1909, con motivo de una ruptura entre los Estados Unidos y Nicaragua por causa del gobierno de Zelaya, se dijo: "Aunque no era obligatorio para los Estados Unidos, nuestra política uniforme está de acuerdo con sus preceptos" (20). El año de 1917 hubo revolución en Costa Rica, y se adueñó del poder Federico Tinoco, ministro de la Guerra. El gobierno norteamericano negó el reconocimiento, pero Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador sin consideración a las estipulaciones del Tratado lo habían concedido (21).

Aunque por estos casos aislados no puede juzgarse la bondad de la doctrina o la ausencia de ella, la verdad es que, en su operación, ya sea la doctrina, ya sea el Tratado de 1907 (o la teoría de la legitimación subsecuente, como también podría ser llamada) no acusan un progreso de la institución en un período que corre de 1907 a 1913.

Parece ser que hubo un renuevo de esta tesis cuando a sugestión de los mismos Estados Unidos, los países centroamericanos se reunieron a pactar otra vez sobre el no reconocimiento. Pero ya había circulado el llamado "constitucionalismo de Wilson", de suerte que se puede atribuir el éxito parcial que después tuvo la fórmula o a la actitud del gobierno norteamericano, siguiendo la tesis de Wilson, o a la propaganda y publicidad que la rodearon. Fué realizado el Tratado General de Paz y Amistad de 7 de febrero de 1923, en Washington, que contenía, en su artículo II, una repetición de la Convención Adicional, cuyo artículo I se citó arriba, agregándole otras

(17) HACKWORTH, *op. cit.*, Vol. I, p. 186.

(18) JIMENEZ DE ARECHAGA, *op. cit.* p. 156.

(19) *IBID.* p. 156, Nota No. 11.

(20) HACKWORTH, *op. cit.* p. 187.

(21) *IBID.* p. 233 y siguiente aunque a veces se cita este caso como de aplicación de la teoría de Wilson. Vide NEUMAN, *op. cit.*, p. 17, *chen. op. cit.*, p. 109.

disposiciones que establecían incapacidades absolutas para el reconocimiento: "Y aun en ese caso se obligan a no otorgar el reconocimiento si alguna de las personas que resultaron electas, Presidente, Vicepresidente, o Designado estuviere comprendido en cualquiera de los casos siguientes: I. Si fuere el jefe o uno de los jefes del golpe de Estado, o de la revolución; o si fuere por consanguinidad o afinidad ascendiente, descendiente o hermano de alguno de ellos. 2. Si hubiese sido Secretario de Estado o hubiese tenido alto mando militar al verificarse el golpe de Estado o la revolución o al practicarse la elección, o hubiese ejercido ese cargo o mando dentro de los seis meses anteriores al golpe de Estado, revolución o elección. Tampoco será reconocido, en ningún caso, el gobierno que surja de elección recaída en un ciudadano inhabilitado expresa o indubitadamente por la Constitución de su país para ser electo Presidente, Vicepresidente, o Designado (22). ¡Sólo quien conozca la realidad política centroamericana no reirá de la serie de protecciones puestas para evitar el pronunciamiento militar o la reelección!

Comparado con el de 1907, el Tratado de 1923 era desde luego más drástico e intolerante. Cerraba el paso a cualquier cambio de régimen no apegado a la Constitución. Se puede ver que el Estado que extiende el reconocimiento puede designar quiénes son elegibles. Y, además, otra diferencia capital entre ambos radica en que, de acuerdo con el de 1907, la reorganización constitucional de un régimen revolucionario traía el reconocimiento, mientras que el jefe del Gobierno revolucionario, en el de 1923, no podría nunca llegar a ocupar la cabeza de la autoridad por la razón de pertenecer a una facción que triunfaba (23).

La nueva fórmula encontró pronto su aplicación en varios casos. Los Estados Unidos aunque no parte en el Tratado, se constituyeron en los campeones de su aplicación. De esta suerte, ese país lo invocó en relación con los movimientos revolucionarios y cambios de autoridades en Honduras, en 1924, cuando López Gutiérrez continuó su ejercicio presidencial después de la expiración del mismo (24); en Nicaragua, en 1926, cuando Chamorro arribó al poder por métodos de presión (25), en relación a Guatemala, en 1920, para forzar la renuncia de Manuel Orellana y hacer Presidente a Ubico (26), en El Salvador, en 1931, cuando el General Hernández Martínez, llegó al poder por revolución en diciembre de ese año y denunció el Tratado de 1923, logrando que los otros signatarios lo denunciaran asimismo. Los Estados Unidos, ante esta situación, no podrían persuadir la aplicación de un Tratado extinto, y en enero 26 de 1934 reconocieron al gobierno de Hernández Martínez, como el legítimo

(22) Tratado General de Paz y Amistad de 7 de febrero de 1923, Art. II. HACKWORTH, *op. cit.*, p. 188. El Salvador hizo reservas a este artículo.

(23) CHEN, *op. cit.* p. 110.

(24) HACKWORTH, *op. cit.*, Vol. I, p. 254.

(25) IBID. p. 265-7.

(26) IBID, p. 247-248.

en El Salvador y con ello terminó la etapa de la "legitimidad constitucional" en materia de reconocimiento en Centroamérica.

Los partidarios de la tesis del legitimismo constitucional señalan ventajas considerables en la aplicación rígida de esta fórmula. Por ejemplo, Hackworth calcula que sería imposible estimar el número de revoluciones que pudieran haberse evitado por esta política de reconocer sólo a los regímenes constitucionales en estos Estados centroamericanos. El descorazonamiento de líderes políticos ambiciosos que buscan intrigar y promover una revolución es de infinitamente más valor, se dice, que la supresión de un movimiento armado después que ha tenido lugar la destrucción de la maquinaria gubernamental (27).

El autor de la llamada doctrina Stimson del no reconocimiento, Secretario de Estado alrededor de 1931, es todavía más cálido mantenedor de las aparentes ventajas de la tesis legitimista. En un discurso dirigido al Consejo de Relaciones Exteriores el 6 de febrero de 1931, expresó: "Desde la adopción por el secretario Hughes, en 1923, de la política de reconocimiento, convenida por las cinco repúblicas en su convención, ningún gobierno revolucionario ha sido capaz de mantenerse en esas repúblicas. Dos veces, una en Nicaragua y otra en el caso de Guatemala, un líder revolucionario ha triunfado en detentar las riendas del poder por un breve período. Pero en cada caso el fracaso para obtener el reconocimiento ha resultado en su pronta dimisión tomando en cuenta su incapacidad para obtener crédito en los mercados internacionales. Varias veces, durante el mismo período, una probable revolución ha sido abandonada por sus conspiradores sobre la simple base de recordatorio hecho por un ministro de este país o uno de otra república de que aun en el caso de que triunfase, su gobierno no sería reconocido, e indudablemente en muchos más casos el conocimiento de esta política previno aún la preparación de la revolución o del golpe de Estado" (28).

La posición opuesta es más fuerte y tiene, al parecer, mejores fundamentos teóricos y prácticos. Anderson, por ejemplo, ha hecho ver que el propósito plausible de los pactos citados había sido impedir los cambios de gobierno originados en revoluciones y en golpes de Estado y duda que se haya obtenido, porque el número de revoluciones sangrientas y de golpes de Estado ha sido tan cuantioso en Centroamérica que ello obliga a reconocer que el noble propósito no ha alcanzado su objetivo (29).

El chileno Montamer Bello señala que la doctrina de Tobar favorecía gobiernos despóticos, estableciendo en su favor una especie de Santa Alianza de otros gobiernos, y suponía un nivel de desarrollo político al cual no han llegado los pueblos hispanoamericana-

(27) HACKWORTH, *The Policy...* p. 127.

(28) Discursos del Secretario Henry L. Stimson, Febrero 6, 1931. New York.

(29) ANDERSON, Luis, *El Gobierno de Facto*, p. 30.

nos (30); se ha dicho por Yepes que anulaba el libre derecho de los pueblos de escoger su propio gobierno y pasaba tal derecho a las manos de los extranjeros (31); también se insinuó que la doctrina se usaba como base de regateo político y económico. En general, no existe ningún latinoamericano que no critique, sobre una base u otra, la doctrina de Tobar y los sistemas de reconocimiento impuestos por las Convenciones de 1907 y de 1923.

Pero no solamente con un criterio apasionadamente no intervencionista puede atacarse la práctica del legitimismo constitucional. También existen bases técnicas para destrozarlo. Porque en primer término, si se admitiera generalmente en el orden internacional el derecho de emitir juicios sobre cuestiones de derecho constitucional, la empresa de decidirlos sabiamente resultaría imposible, a menos de que se contase con auténticos expertos, auxiliados por técnicos nativos, y aun esto admitiría objeciones, porque las complejidades de la política local son a veces ininteligibles, aun para los nacionales, que a veces discrepan, no se diga ya para extranjeros, (32) y en segundo lugar, aun si se concede que las dificultades prácticas de la doctrina legitimista pueden superarse, sigue existiendo el peligro de que se ponga énfasis excesivo sobre consideraciones técnicas y legalistas en lugar de sobre principios justos y exámenes equitativos de lo que puede ser mejor para el país interesado (33).

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

c) **La Doctrina 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 dondequiera, 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 públicas. Veremos que tales principios constituyan las bases de intercambios mutuos, y respeto y ayuda mutuos entre nuestras hermanas repúblicas y nosotros. El desorden, las intrigas personales y el desafío de los derechos constitucionales debilitan y desacreditan al gobierno. No

---

(30) Citado por Carlos ARANGUA RIVES, *op. cit.* p. 228.

(31) YEPES, J. M. *La Codificación del Derecho Internacional Americano*, Bogotá, 1927. p. 168.

(32) Véase BATY, *The Canons of International Law*, p. 204.

(33) WOOLSEY, L. H., *The Recognition of the Government of El Salvador*, A. J. I. L., No. 28, 1934, p. 325 y siguientes.

tenemos simpatía a quienes bucan detentar el poder gubernamental para su ambición o interés personal. . . no puede haber paz estable y duradera en tales circunstancias. Como amigos preferimos a aquéllos que actúan en interés de la paz y del honor, que protegen los derechos privados y respetan los límites de la disposición constitucional"; (34). 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 de Centroamérica vigilando que el proceso de autogobierno no se interrumpa o abandone. Las usurpaciones como la del General Huerta amenazan la paz y el desarrollo de América como ninguna otra cosa. No solamente hacen imposible el desarrollo de gobierno ordenado, sino que tienden a olvidar el derecho, amenazan constantemente la vida y la fortuna de nacionales y extranjeros, invalidando contratos y concesiones de la manera que el usurpador invente para su propio beneficio y para lastimar tanto al crédito nacional como todos los cimientos de los negocios domésticos o extranjeros. Es el propósito de los Estados Unidos, consiguientemente, desacreditar y derrotar tales usurpaciones, en dondequiera que ocurran" (35).

En varias instancias se aplicó la política de Wilson. En ninguna de ellas con éxito. Prácticamente se restringió su aplicación a México y a Centroamérica. Por lo que hace a nuestro país, la aparente rectitud de Wilson se contradice con la posición del Departamento de Estado, que manifestó encontrarse dispuesto a considerar al nuevo gobierno (al de Huerta) como "legalmente establecido" (36) siempre y cuando se conviniere en arreglar determinadas cuestiones pendientes entre ambos países (37). Brotó una revolución de la República Dominicana en septiembre de 1913, contra el gobierno de Bordas. El ministro norteamericano intervino por parte del gobierno previniendo a los revolucionarios, que de triunfar, no sería reconocido su régimen. Como esta amenaza fracasase, se envió una comisión norteamericana para aplicar el Plan de Wilson, un programa para el arreglo de las dificultades políticas. Tal plan proponía en primer término la renuncia del Presidente Bordas, y la realización de una junta entre aspirantes a la presidencia para seleccionar un candidato bajo advertencia de que si no llegaban a ponerse de acuerdo los Estados Unidos presentaría un candidato (38). Bajo tales circunstancias fué seleccionado el Doctor Ramón Báez quien tomó posesión el 27 de agosto de 1914 y fué reconocido por los Estados Unidos al siguiente día. Persistió el desorden, los infantes de Marina continuaron desembarcando y se practicó la ocupación militar por los Estados Unidos, que duró hasta 1924. En lo que se

---

(34) HACKWORTH, *op. cit.* Vol. I, pp. 181-182.

(35) HACKWORTH, *op. cit.*, Vol. I, pp. 181-182.

(36) *IBID.*, pp. 257-259.

(37) *IBID.*, p. 258 y McCLOCKE, *op. cit.*, p. 88.

(38) NEUMANN, *op. cit.* p. 17.

refiere a Costa Rica, efectuado el movimiento revolucionario de Tinoco (39) el gobierno norteamericano, actuando de acuerdo con la política sentada por Wilson, negó el reconocimiento e influyó sobre más de un gobierno latinoamericano para que no se lo concediese a Costa Rica.

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 regimenes revolucionarios, sin apegarse para nada a la regla de la legitimidad constitucional. En el Perú, en febrero de 1914 estalló un desorden intestino, y a la semana, el vecino país reconoció a la Junta Revolucionaria como gobierno provisional alegando que estaba ejercitando el poder sin objeción contraria. Cinco años más tarde, ocurrió otro movimiento armado en el Perú, con el resultado de derrocar al régimen. Días más tarde los Estados Unidos reconocieron como Presidente a Leguía, quien se sostuvo en el poder como dictador hasta 1930.

Las mismas críticas enderezadas contra las Convenciones de 1907 y 1923 y contra la Doctrina Tobar son válidas contra la política de Wilson. Lejos de constituir un factor de paz en las relaciones internacionales fué, por lo contrario, un fracaso. Ni provocó respeto al gobierno constitucional ni impidió el surgimiento de revoluciones. Fué, como dice Neumann, un ataque a los síntomas que no hizo nada por suprimir las causas (40). Su aplicación se tradujo en hostilidad creciente para los Estados Unidos y en elevada impopularidad para Wilson en la América Latina y probó, de paso, que el no reconocimiento sobre la base de la ilegitimidad de origen no es ni puede ser un postulado del Derecho Internacional y que el intento de promover un mundo más moral por el uso de métodos políticos precarios, de intervención, es más seguro que produzca anarquía que derecho. Pero tuvo el mérito de que dió nacimiento a doctrinas rivales y la reacción consiguiente vino a debilitar la práctica norteamericana del reconocimiento basado en la regla de la efectividad y del cumplimiento de las obligaciones internacionales.

d) **La doctrina 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 Jenaro Estrada.

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

“Es un hecho muy conocido el de que México ha sufrido como pocos países, hace algunos años, las consecuencias de esa doctrina, que deja al arbitrio de gobiernos extranjeros el pronunciarse sobre

(39) Supra, y HACKWORTH, *op. cit.*, pp. 233-237.

(40) NEUMANN, *op. cit.* p. 19.

la legitimidad o ilegitimidad de otro régimen, produciéndose con ese motivo situaciones en que la capacidad legal o el ascenso nacional de gobiernos o autoridades, parece supeditarse a la opinión de los extraños.

“La doctrina de los llamados “reconocimientos” ha sido aplicada, a partir de la Gran Guerra, particularmente a naciones de este Continente, sin que en muy conocidos casos de cambios de régimen en países de Europa, los gobiernos de las naciones 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 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. 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 acreditados en México, sin calificar, ni precipitadamente ni a posteriori, el derecho que tengan las naciones extranjeras para aceptar, mantener o substituir a sus gobiernos o autoridades. Naturalmente, en cuanto a las fórmulas habituales para acreditar y recibir agentes y canjear cartas autógrafas de Jefes de Estado y Cancillerías, continuará usando las mismas hasta ahora, aceptadas por el Derecho Internacional y el Derecho Diplomático” (41).

La fórmula, según puede verse, es vaga y tal parece que el hecho de ser difusa le ha prestado cierta aureola que paradójicamente, ha venido a obscurecer su real y exacto significado. Por otra parte, quienes la han aplicado hablan de ella como de algo que todo el mundo conoce y que no admite examen. Para mayor complicación, hay, subyacente en esa doctrina, un alto contenido emocional, que, para un mexicano, la vuelve intocable y, por último, sus diversos panegiristas le atribuyen más de una interpretación, llevados por un entusiasmo que raya a veces en el mesianismo (42). Por ello un estudio a fondo de esta tesis es bastante complicado.

Para algunos de sus mantenedores, la doctrina Estrada no cons-

(41) EL UNIVERSAL, México, septiembre 27 de 1930.

(42) Para una exposición de esta doctrina, puede verse: BASAVE F. DEL VALLE, op. cit.: GOMEZ TAGLE, Gustavo, *Los sistemas de Reconocimiento y la Doctrina Estrada*; en “LA OPINION UNIVERSAL SOBRE LA DOCTRINA ESTRADA” México, 1931; JESSUP, Ph. C. *The Estrada Doctrine*, A. J. I. L., No. 25, octubre 1931.

tituye más que una forma de reconocer tácitamente a otros gobiernos. "Tras la actitud expectante en que se coloca nuestra Cancillería con relación a los gobiernos de facto, para nosotros no deja de haber un reconocimiento tácito, ya que la esencia de esta forma o sistema radica en el hecho de que el Estado reconociente ejerce actos que implican en sí el deseo de entrar en relaciones diplomáticas con el Estado reconocido. Así, al mantener o retirar México a los agentes diplomáticos que tenía en un Estado, o seguir aceptando a los similares de éste, acreditados ante nuestro Gobierno, lo que se hace es ejercitar esta clase de actos, los que revelan en forma franca el deseo de interrumpir o no las relaciones diplomáticas entre ambos países. . . Esta consideración lleva a preguntarse si por el hecho de que ya no se designe al acto de reconocimiento con el nombre acostumbrado deje de existir éste, ya que, como hemos visto, no puede desconocerse que México no ha dejado, dentro de la doctrina Estrada, de practicar un reconocimiento del nuevo Gobierno, aunque sea reconocimiento tácito, pero reconocimiento al fin" (43).

Para otros, la fórmula de Estrada significa una continuidad de relaciones con un Estado, no con su gobierno (44), con lo cual hace teóricamente superfluo el reconocimiento, conduciendo asimismo a gran confusión. Así lo interpretó la delegación del Ecuador a la Conferencia sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, en Chapultepec, en 1945, al proponer la abolición del reconocimiento de los gobiernos de facto (45), considerando la ponencia una mejora sobre la doctrina Estrada.

Si se examina, por otra parte, la práctica mexicana ante los cambios de gobierno en otras naciones en la última década, puede observarse que nuestro país ha dejado de apegarse a la declaración de Estrada, por más que enfáticamente afirme ser consecuente con la misma. Por ejemplo, en el caso de España, México rehusó reconocer el gobierno de facto encabezado por Francisco Franco y reconoció, de manera expresa, al Gobierno de la República en el exilio, en agosto de 1945. El 24 de diciembre de 1943 se aprobó la resolución XXII por el Comité de Emergencia para la Defensa Política del Hemisferio, de Montevideo (46) recomendando no proceder al recono-

---

(43) GOMEZ TAGLE, *op. cit.*, pág. 211 y sgtes. El intercambio de representantes diplomáticos constituye una forma o método de reconocimiento considerado como reconocimiento implícito y en eso casi no hay controversia. CHEN, *op. cit.*, p. 196, HACKWORTH, *op. cit.* 167-168; LAUTERPACHT, *op. cit.* 381-383; JIMENEZ DE ARECHAGA, *op. cit.*, 236-237.

(44) NERVO, Rodolfo, en "LA OPINION UNIVERSAL", etc., 129-138; SOLER J. J., en *Ibid.*, p. 111.

(45) "Exposición de Motivos del Anteproyecto de Convención sobre abolición del reconocimiento de los gobiernos de facto". Chapultepec, 1945. Véase en NEUMANN, *op. cit.*, y en Apéndice Núm. 1.

(46) El texto de la Resolución XXII puede verse en SPAETH, Carl B, *The Emergency Advisory Committee for Political Defense*, en A. J. I. L., No. 38, abril, 1944, p. 218, y en Apéndice Núm. 2.

cimiento de un gobierno nuevo constituido por la fuerza si antes no se examinaban las circunstancias bajo las cuales llegó al poder, para prevenir cualquier influencia totalitaria, y México coincidió con el espíritu de la recomendación mencionada y se manifestó por participar en consultas e intercambios de opinión cada vez que hubiese cambios violentos de gobiernos en cualquier República del Continente (47), lo cual constituye derogación auténtica de la tesis de Estrada. En abril de 1945 y bajo el nuevo procedimiento preconizado por la Resolución XXII citada, México se abstuvo de reconocer al gobierno de Farrell en la Argentina, y lo concedió una vez que fué conocido el criterio de otros países. Igual cosa sucedió en 1945, en octubre, por lo que hace a Venezuela. En marzo de 1946 y en septiembre del mismo año, por lo que toca al cambio violento de regímenes en Haití y en Bolivia. En agosto de 1946, al efectuarse un cambio súbito en el Uruguay, también se recurrió al procedimiento de consulta. Cuando el nuevo régimen de Lacayo Sacasa, en 1947, en Nicaragua, no daba seguridades al Gobierno de México sobre los asilados en la Embajada, nuestro país se abstuvo de reconocer, o sea, que se estaba empleando el no-reconocimiento como arma, que era lo que Estrada condenaba precisamente.

Si se examina a fondo la doctrina es posible notarle sus limitaciones inherentes. En primer término aparece como contradictoria consigo misma, pues por una parte reclama la abstención de reconocer, sobre la base que constituye una injuriosa y denigrante práctica, pero por la otra reafirma el reconocimiento implícito con toda su cauda de indeseables efectos. Estrada se pronunció contra la práctica del "reconocimiento expreso" como instrumento de política internacional, pero en su tesis incurre en los mismos defectos, pues el retiro de agentes diplomáticos equivale 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, es decir, que esta situación es inconsecuente con el generoso espíritu que animó la fórmula del Ministro mexicano.

En realidad, y despojados de todo sentimiento partidarista, se debe entender la doctrina Estrada como una protesta del Gobierno de México contra la práctica viciosa de ejercitar el reconocimiento como medio para obtener ciertas ventajas unilaterales o como acto intervencionista en los asuntos internos de un país. Es en cierta forma una política contraria al programa de Wilson y una reacción lógica contra esta posición (48) aunque infortunadamente poco explícita. También debe interpretarse como una renuncia pública y generosa de nuestro país para el ejercicio de esa facultad en el futuro, actitud que vino a modificarse con la aplicación que posteriormente ha hecho México, según he dejado narrado. Puede entenderse asimismo como la expresión de la no intervención en casos

---

(47) Véase Apéndice Núm. 3.

(48) NEUMANN, *op. cit.* p. 15.

concretos, y en este sentido el gobierno mexicano así lo ha manifestado (49).

Ejerció la doctrina, sin embargo, una influencia un tanto cuanto benéfica en las relaciones de los países americanos. Obligó en parte a los Estados Unidos a variar su política tradicional de reconocimientos (50) y a buscar métodos más de acuerdo con la sensibilidad latinoamericana y con la intensa preocupación de nuestras naciones en torno a la inviolabilidad de la soberanía nacional. Ha sido, pues, un importante jalón en la búsqueda de normas y procedimientos para que esta institución sea despojada de política y pueda realmente servir al intercambio internacional pacífico y a la comunidad de naciones en general. Fué bajo este entendimiento que la Resolución XXXV de la IX Conferencia en Bogotá en 1948, recoge parte de la Doctrina Estrada y le comunica un hálito nuevo (51). Por lo menos, en la Resolución campea el espíritu de lo que Estrada quiso decir, pero que no dijo y que sin embargo se desprende de su tesis, y tuvo el mérito de comunicarle a la doctrina un contenido de que visiblemente carecía (52).

Sin embargo, cuando se refirió esta cuestión al Comité Jurídico Interamericano para posterior estudio e informe a la X Conferencia (a realizarse en Caracas, en 1953), el terreno así ganado volvió a perderse, porque excepción hecha de la repudiación al sistema de otorgar el reconocimiento para obtener ventajas, el proyecto presentado por el Comité vuelve a la tesis de la efectividad del régimen y de la concomitante capacidad y voluntad para cumplir las obligaciones internacionales (53).

Y 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 es una institución inadecuada y debe entonces propugnarse por algún método colectivo que satisfaga el interés general y mutuo, y resuelva con mayor efecti-

---

(49) "Tal doctrina no propicia reconocimiento automático a gobiernos de facto como créese generalmente, sino que en lo fundamental consiste en síntesis principio no intervención en asuntos internos..." Telegrama de 19 de febrero de 1948 de la Secretaría de Relaciones al Embajador de México en Buenos Aires. "Dos postulados determinan nuestra política frente a cambios súbitos de gobiernos en otros países: el principio de no intervención..." — "Excelsior", mayo 29 de 1947.

(50) SUMMER WELLES, Benjamín, *Hora de decisión*, págs. 240 y 249. Véase también la ponencia del gobierno norteamericano a la IX Conferencia Internacional en Bogotá, 1948, "Diario de Conferencias", p. 336, en la cual resalta el abandono del legitimismo, y Apéndice Núm. 5.

(51) Véase Apéndice Núm. 4.

(52) Véase el informe del Delegado mexicano, Córdova, en *México en la IX Conferencia Internacional Americana*, México, 1948, pp. 119-121 y véase también CHEN, *op. cit.* p. 116.

(53) "Comité Jurídico Interamericano". *Informe y Proyecto sobre Reconocimiento de Gobiernos de Hecho*. Unión Panamericana, Washington, Nov. de 1949. Véase Apéndice Núm. 6. FREEMAN, Alwyn W., *The First Meeting of the Interamerican Council of Jurists*, A. J. I. L., Vol. 44, Núm. 2, abril, 1950, p. 378.

vidad 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, si debe optarse por una conveniente modificación de la contextura actual de la institución para reducirla a sus justas y auténticas proporciones y convertirla en instrumento más útil de la concordia internacional.

César SEPULVEDA

Profesor de Derecho Internacional Público en  
la Facultad de Derecho de México.

---

### APENDICE Núm. 1

#### ***Proyecto de Resolución de la Delegación del Ecuador sobre Abolición de Reconocimientos de Gobiernos de Facto, Chapultepec, 1945***

“Los Gobiernos representados en la Conferencia Interamericana para los Problemas de la Guerra y de la Paz.

#### CONSIDERANDO:

1. Que las relaciones de naturaleza diplomática constituyen vínculos recíprocos entre los Estados, por órgano de los Gobiernos que los representan, y de sus funcionarios determinados por el Derecho Diplomático Universal y el Derecho Interno de cada país.

2. Que la sucesión tanto jurídica como antijurídica de los Gobiernos, no afecta al principio de la identidad, permanencia y continuidad de los respectivos Estados; ni a los derechos atinentes a su personalidad internacional.

3. Que la costumbre internacional del reconocimiento de Gobiernos de facto produce automáticamente la suspensión de las relaciones diplomáticas existentes entre el Estado, en el que hubiere ocurrido el cambio gubernativo y los otros Estados, mientras los Gobiernos de éstos no otorguen su reconocimiento al nuevo régimen, con grave quebranto de su derecho de soberanía externa, cuyo goce y ejercicio no admiten interrupción alguna dentro del régimen de normalidad y de paz internacional.

4. Que esa costumbre vulnera directa e indirectamente, la autonomía o soberanía doméstica de los Estados y, de manera singular, el derecho que les atañe para substituir o constituir gobiernos, conforme al pronunciamiento de su libérrima voluntad.

5. Que el carácter facultativo de los reconocimientos confiere 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 enjuiciarlo 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.

6. Que el principio absoluto de no intervención representa una de las más altas conquistas jurídicas de la comunidad americana, consagrada y reiterada en diversos instrumentos contractuales, como la "Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados" (Séptima Conferencia Internacional Americana de Montevideo en 1933); el "Protocolo Adicional sobre No Intervención" y "Declaración de Principios sobre Solidaridad y Cooperación Interamericana" (Conferencia de Consolidación de la Paz de Buenos Aires en 1936), y la "Declaración de Principios Americanos" (Octava Conferencia Internacional Americana en Lima en 1938).

7. Que la práctica de los reconocimientos compromete, igualmente, por las razones antedichas, el axioma de la igualdad jurídica de los Estados, colocando, a aquél en el que se hubiere operado el cambio de gobierno, en una inadmisibles condición de inferioridad frente a los otros Estados.

8. Que esa práctica infringe, de la misma manera, el principio de igualdad de tratamiento recíproco entre los Estados y su derecho fundamental al respeto mutuo.

Por todas las consideraciones precedentes, los Gobiernos representados en esta Conferencia Internacional, han resuelto concertar la siguiente Convención:

1. Queda abolida la costumbre del reconocimiento de los Gobiernos de Facto, en el orden de las relaciones recíprocas de las Repúblicas Americanas.

2. El establecimiento de un Gobierno de Facto en cualquiera de ellos no afectaría a la normalidad, ni a la continuidad de las relaciones diplomáticas preexistentes, entre el Estado en que hubiere ocurrido el cambio de régimen y los otros Estados.

3. La presente Convención queda abierta en México, para su suscripción por las Repúblicas Americanas, y su ratificación por las Altas Partes Contratantes procederá en conformidad con sus normas constitucionales.

## APENDICE Núm. 2

### *Resolución Núm. XXII del Comité Consultivo de Emergencia para la Defensa Política del Hemisferio*

Esta Resolución, aprobada 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 con los compromisos interamericanos para la defensa del Continente, ni antes de realizar un intercambio de informaciones acerca de las circunstancias que han determinado la implantación de dicho gobierno".

## APENDICE Núm. 3

*Comité Consultivo de Emergencia*

## Nota de México

Excmo. Sr. Dr. Alberto Guani,

Presidente del Comité.

53199. Tengo la honra de acusar recibo a Vuestra Excelencia de su muy atento telegrama del 24 del actual, en el que se sirve transcribirme la Resolución aprobada, el día anterior, por el Comité Consultivo de Emergencia para la Defensa Política. Después de haber examinado dicho documento con la atención que merece y teniendo en cuenta que el organismo que dignamente preside Vuestra Excelencia al someterlo a la consideración de los Estados Americanos se inspiró en la imperiosa obligación que existe de fortalecer la Unidad Continental y las medidas de defensa del Hemisferio en contra de las naciones totalitarias, le ruego tomar nota de que la actitud de México coincide con el espíritu de la recomendación mencionada. De allí que mi Gobierno esté de acuerdo en participar en consultas e intercambios de información cada vez que se produzcan cambios violentos en gobiernos en cualquiera República de este Continente. Entiende mi Gobierno que esta práctica se aplicará exclusivamente mientras dure el actual conflicto e invariablemente dentro del marco de la amistosa solidaridad que es elemento insustituible en la vida de relación de nuestros países. En las Naciones Americanas, cuya comunidad de destinos va acentuándose cada día, el sistema de consultas auténticas de las soberanías de nuestras Repúblicas para tomar resoluciones en los problemas que envuelven intereses continentales, será una norma cada vez más constructiva, si a este sistema se le rodea en lo futuro de garantías que eviten caer en un intervencionismo, que vulnerará los principios definitivamente incorporados en el patrimonio jurídico del Continente y arraigados ya en la conciencia de todos nuestros pueblos. Reitero a Vuestra Excelencia el testimonio de mi más alta consideración. — Ezequiel Padilla, Secretario de Relaciones Exteriores.

## APENDICE Núm. 4

*Resolución Núm. XXXV de la IX Conferencia Internacional de  
Estados Americanos. Bogotá, 1948*

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

2º 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.

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

**APENDICE Núm. 5*****Proyecto de Resolución sobre Relaciones Diplomáticas de la  
Delegación de los Estados Unidos***

CB-205-C

C. VII-2

Abril 8 de 1948.

**CONSIDERANDO:**

Que los Estados americanos han tomado muchas medidas prácticas para fortalecer su cooperación en asuntos económicos, sociales, políticos, culturales, judiciales y militares.

Que el Pacto Constitutivo del Sistema Interamericano reconoce las ventajas mutuas derivadas de la solidaridad interamericana, y presta al Sistema Interamericano permanencia y continuidad;

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

Que el intercambio de información y opiniones por las vías oficiales contribuye a la comprensión mutua y, por consiguiente, a vigorizar el sistema interamericano.

**LA NOVENA CONFERENCIA INTERNACIONAL AMERICANA, POR  
LO TANTO, DECLARA QUE:**

Es 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.

**APENDICE Núm. 6****COMITE JURIDICO INTERAMERICANO*****Proyecto de Convención sobre Reconocimiento  
de Gobiernos 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;

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 o 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 GOBIERNOS DE FACTO

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

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

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

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

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

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

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

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

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 6 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 concurran 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 1949.