

# RECONOCIMIENTO DE GOBIERNOS

*Antonio GOMEZ ROBLEDO*

EL TEMA DEL RECONOCIMIENTO de gobiernos, que tan apasionante ha sido siempre para los juristas, no puede ser tampoco ajeno a la atención del historiador, y señaladamente del estudioso de la historia mexicana, tanto porque la cuestión del reconocimiento de gobiernos mexicanos por gobiernos extranjeros figura como factor primordial en muchas de nuestras vicisitudes políticas, como también por el hecho de que en este punto se ha manifestado con rasgos de originalidad indudable, y sea cual fuere el juicio de valor que pueda pronunciarse, nuestra política exterior.

Con esta conciencia histórica, aunque predominando, como era natural, el aspecto jurídico, nos ha dado una contribución importante el jurista mexicano César Sepúlveda en una breve y sustanciosa monografía sobre el particular.\* Después de distinguir con toda pulcritud la figura jurídica del reconocimiento de gobiernos de otras instituciones similares de derecho de gentes (reconocimiento de Estados, de insurgencia, de beligerancia y de independencia), pasa a ocuparse de la debatida cuestión del reconocimiento *de iure* y reconocimiento *de facto*, estudiando luego los efectos del reconocimiento y concluyendo con el análisis de las doctrinas americanas más conspicias en la materia, tales como la Doctrina Jefferson, la Doctrina Tobar, la Doctrina Wilson y la Doctrina Estrada. En el postrer capítulo, que podría llamarse más bien *de lege ferenda* que *de lege lata*, aborda el autor la posibilidad de poner fin a la arbitrariedad reinante en este campo en la prác-

\* César SEPÚLVEDA, *La teoría y la práctica del reconocimiento de gobiernos*. Ediciones de la Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma, México, 1954; 111 pp.

tica de los Estados, recurriendo al arbitrio de la acción colectiva en el reconocimiento de gobiernos mediante la consulta previa seguida o no del reconocimiento simultáneo o conjunto, u otros matices aún que pueda ostentar una gestión concertada de los gobiernos.

El mérito principal de esta monografía, y también su limitación, consiste en el tratamiento esencialmente jurídico que el autor da a los problemas, y consiguientemente en la solución que apunta para cada uno de ellos. De este modo, y adoptando implícitamente las conclusiones de la ya clásica obra de Lauterpacht, que es toda una proeza de juridicismo, el autor defiende sin reservas "la naturaleza legal del reconocimiento de gobiernos" (p. 11), o sea la tesis de que los gobiernos se encuentran constreñidos por normas objetivas, dadas por los hechos mismos, y con arreglo a las cuales *deben* reconocer o desconocer a este o al otro gobierno que reúna o no los requisitos normativos. Dentro del mismo espíritu, en un capítulo cuyo vigor dialéctico es inatacable, el autor propugna la desaparición de esa distinción entre reconocimiento *de iure* y reconocimiento *de facto*, locuciones que, como lo hace ver con toda evidencia, tienen acomodo propio en el derecho interno, dentro de un orden constitucional positivo, pero que carecen de razón de ser en la vida de relación entre los Estados, ya que no representan sino subterfugios y regateos políticos.

Todo esto, una vez más, es inobjetable en el terreno jurídico, pero por ello mismo no representa sino un aspecto de la cuestión, y en esto estriba la limitación aludida con antelación. Las relaciones entre los Estados, en efecto, no son sólo de tipo jurídico, como las que se dan entre particulares en el contrato, sino mucho más complejas; y cuando se cobra conciencia de este hecho hay que convenir en que ni las teorías dirimen del todo la cuestión, ni los gobiernos pueden siempre proceder de acuerdo con las categorías claras, luminosas, rotundas, del pensamiento jurídico. Ni la teoría constitutiva ni la declarativa, por ejemplo, podrán cada una de por sí explicar jamás suficientemente el hecho de que, por una parte, un gobierno que existe como tal, y aun efectivo y popular si

se quiere, tiene harto derecho a ser reconocido, pero también, por la otra, que los miembros preexistentes de la sociedad internacional tienen el derecho no menor de darle de algún modo la investidura al nuevo socio, no de otro modo que no basta así como así ser uno persona honorable para pertenecer sin otro requisito a un club. Y en segundo lugar, como esto de entrar con alguien en relaciones y de brindarle amistad es por lo común cosa de grados, pues el amigo no empieza de ordinario por ser comensal, vienen esas locuciones como reconocimiento *de iure* y reconocimiento *de facto*, las cuales, con toda su impropiedad jurídica, connotan precisamente esa amistad mayor o menor en cuyo otorgamiento entran consideraciones tales como el mayor o menor alejamiento del gobierno en cuestión, de lo que su régimen representa, con respecto a las normas y valores vigentes en una sociedad internacional o por lo menos en parte de ella. En ocasiones incluso esa impropiedad de lenguaje no deja de ser útil para allanar ciertas situaciones o diluir conflictos irresolubles para el juridicismo puro. Pienso, verbigracia, para no seguir hablando en abstracto, cómo fue posible a las potencias occidentales vencer ciertos escrúpulos o salvar su hipocresía (muy respetable por lo demás, o por lo menos insoslayable) empezando por reconocer *de facto* al gobierno de la Unión Soviética, y cómo sería quizá posible hacer hoy otro tanto con el gobierno de la China continental.

Por lo demás, la limitación de que estoy hablando no lleva aparejada censura alguna ni para este ensayo ni para su autor. Comparto plenamente con los griegos la idea de que en todos los entes finitos la limitación es una cualidad positiva, una perfección. Sin ella no habrá nunca un logro rotundo. Sepúlveda es jurista y no político (por lo menos hasta ahora), y como jurista ha enfocado el problema y le ha buscado solución. Y ésta es en general la misión de cuantos somos juristas o aspiramos a serlo: la de luchar sin descanso por que el derecho impregne cada día más la vida social; por que los actos interhumanos o interestatales se ajusten cada vez más a la norma objetiva e impersonal de la legalidad. Si he esbozado los reparos que quedan dichos, es porque en este mo-

mento estoy en función de crítico, y desde esta perspectiva no creo que en el asunto del reconocimiento de gobiernos puedan eliminarse fácilmente consideraciones de tipo político; pero el autor, una vez más, ha hecho lo mejor que podía hacer, si ha de seguir siendo lo que es, al expresarse con la objetividad, entereza e independencia de criterio que distinguen a todo verdadero jurista.

Estas cualidades son singularmente visibles en el capítulo consagrado a la exposición y crítica de las doctrinas americanas sobre reconocimiento de gobiernos, de las cuales, como era de esperarse, le merece atención preferente la Doctrina Estrada. Con justicia señala el autor la "influencia un tanto benéfica" que la Doctrina ejerció en las relaciones interamericanas, ya que, cualesquiera que hayan sido sus méritos o deméritos intrínsecos, significó en aquel momento una protesta, no por velada menos efectiva, contra la práctica abusiva del reconocimiento de gobiernos, a cuyo favor, como es harto sabido, los Estados Unidos han intervenido numerosas veces en el régimen interno de nuestros pueblos. Por otro lado, sin embargo, el autor hace ver cómo el concepto de reconocimiento no es, ni mucho menos, simplemente convertible con el de la continuación de relaciones diplomáticas; cómo este mismo proceder no es otra cosa que un reconocimiento tácito, y cómo, en fin, la Cancillería mexicana ha tenido que apartarse más de una vez de la Doctrina Estrada (lo cual, por más que Sepúlveda no lo diga, es buen indicio de que la política exterior no puede aún ajustarse del todo en esta materia a cánones doctrinarios, aun siendo aparentemente tan elásticos como los de la doctrina mexicana). Hubiera sido tal vez deseable que el autor se extendiera un poco más en este punto; que nos dijera, por ejemplo, cómo en su concepto debería aplicarse la Doctrina Estrada en casos en que no hay simplemente sucesión de un gobierno por otro, sino dos gobiernos simultáneamente en partes diferentes del territorio nacional, o uno de ellos, efectivo o simbólico, en exilio, lo cual es para mí la aporía máxima entre todas las que plantea la Doctrina Estrada, y de lo cual hay por ciertos buenos ejemplos en el momento actual. Disculpe el autor esta sugestión que no es

ya *ex cathedra* (de una cátedra de la que por lo visto sólo recibió aquél sombras y tinieblas), sino con el mejor deseo de que nos pueda algún día esclarecer los enigmas que en coyunturas como la apuntada plantea la doctrina de aquel enigmático Canciller mexicano.

Fiel al método y espíritu que lo ha guiado en su trabajo, el autor examina por último los diversos expedientes que en el curso de la última guerra mundial se propusieron o fueron puestos en práctica dentro de la comunidad interamericana para hacer del reconocimiento de gobiernos asunto de consulta mutua o acuerdo colectivo, y se muestra más bien escéptico sobre su idoneidad, por parecerle que medidas de este género pueden dar lugar a intervenciones indebidas en la esfera de jurisdicción doméstica de los Estados. Es inobjetable asimismo esta posición, muy en consonancia además con una de las constantes más acusadas en la política exterior mexicana, o sea el repudio sin matices de toda intervención, cualquiera que sea su forma. Por todo ello, el autor cree en conclusión que lo más acertado en esta materia sería volver a la primitiva Doctrina Jefferson; sólo que —y discúlpeme nuevamente el maestro Sepúlveda esta ligera discrepancia— yo no percibo tan claramente cómo es que dicha Doctrina puede calificarse de “automatismo de relaciones”, puesto que, si nos atenemos a las palabras del mismo Jefferson, habrá que reconocer como gobierno legítimo en cada país a “aquél creado por la voluntad de la nación, sustancialmente declarada”. Ahora bien, ¿son cosas tan fáciles de sustanciar esa voluntad y esa declaración? ¿No habrá suplantado Jefferson el legitimismo de la Santa Alianza por el legitimismo democrático? Y en todo caso, ¿no deja aquella fórmula un margen más o menos amplio a la interpretación jurídica y a la discreción política? Con impaciencia espero la respuesta que quiera darnos algún día César Sepúlveda a esta y otras cuestiones que a mi pobre entender quedan aún como residuo aporético de su brillante monografía.