

T
341
M539e
1978
F.J.YCS.

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

094845

E. 2.

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

CARRERA DE RELACIONES INTERNACIONALES

*El Salvador y el Reconocimiento de
Estados y Gobiernos*

Cuatro Casos: Manchukúo, España, Bangladesh y Chile.

TESIS PARA OPTAR A LA LICENCIATURA EN
RELACIONES INTERNACIONALES



Presentada por: René Mario Mendoza Barrundia

SAN SALVADOR, OCTUBRE DE 1978.



AUTORIDADES UNIVERSITARIAS

RECTOR: Ingeniero Salvador Enrique Jovel.

SECRETARIO: GENERAL: Dr. Rafael Antonio Ovidio Villatoro.

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

DECANO: Doctor Francisco Vega Gómez hijo.

SECRETARIO DE LA FACULTAD:

Doctor Edmundo José Adalberto Ayala Moreno.

CON PROFUNDO AGRADECIMIENTO A TODAS LAS PERSONAS QUE DE UNA MANERA U OTRA ME PRESTARON SU COLABORACION EN LA REALIZACION DEL PRESENTE TRABAJO.

TESIS QUE DEDICO:

A mi padre:

Sergio Mariano Mendoza Zeledón.

A mi abuela paterna:

Adela Zeledón de Mendoza.

I N D I C E

PREFACIO.....	1
INTRODUCCION.....	3
CAPITULO I . ESTADOS Y GOBIERNOS EN EL DERECHO INTERNA- CIONAL.....	9
I. Analogía de los conceptos.....	9
II. El Estado.....	10
A. Elementos constitutivos del Estado.....	11
B. Origen del Estado moderno.....	19
C. Los Estados en el Derecho Internacional.....	22
III. El gobierno.....	29
A. Componentes y posición jurídica.....	29
B. Gobiernos de jure y de facto.....	33
Notas de pie de página.....	36
CAPITULO II . TEORIA GENERAL DEL RECONOCIMIENTO.....	39
I. El reconocimiento.....	39
II. El objeto del reconocimiento.....	40
A. Reconocimiento de Estados.....	40
B. Reconocimiento de gobiernos.....	45
C. Diferencias entre reconocimiento de Estados y reco- nocimiento de gobiernos.....	52
III. Características de los actos de reconocimiento.....	57

A.	Reconocimiento como acto político.....	58
B.	Reconocimiento como acto jurídico.....	59
C.	Acto voluntario.....	60
D.	Acto relativo.....	61
E.	Acto divisible.....	61
F.	Acto condicional o incondicional.....	62
G.	Acto revocable o irrevocable.....	65
H.	Acto individual o colectivo.....	66
I.	Acto declarativo o constitutivo.....	67
IV.	Reconocimiento de beligerancia y de insurgencia.....	72
A.	Reconocimiento de beligerancia.....	72
B.	Reconocimiento de insurgencia.....	75
	Notas de pie de página.....	77
	CAPITULO III . DOCTRINAS SOBRE RECONOCIMIENTO.....	82
I.	Reconocimiento de gobiernos.....	82
A.	Doctrinas basadas en la legalidad.....	82
B.	Doctrinas basadas en la efectividad.....	84
II.	Doctrina Tobar.....	86
III.	Doctrina de Wilson.....	90
IV.	Doctrina Estrada.....	95
V.	Doctrina Stimson.....	100
VI.	Doctrina Larreta.....	105
VII.	Doctrina Bethancourt.....	107
	Notas de pie de página.....	111

CAPITULO IV. EL CASO DEL MANCHUKUO.....	114
A. Antecedentes.....	114
B. El conflicto.....	115
C. El Salvador y el Manchukúo.....	121
D. Análisis del caso.....	134
Notas de pie de página.....	145
CAPITULO V. CASO DE LA GUERRA CIVIL ESPAÑOLA.....	147
A. Antecedentes.....	147
B. La guerra civil.....	149
C. El reconocimiento salvadoreño.....	154
D. Consecuencias del reconocimiento salvadoreño.....	160
E. Análisis del caso.....	165
Notas de pie de página.....	175
CAPITULO VI . DOS CASOS: BANGLADESH Y CHILE.....	179
I. El caso de Bangladesh.....	180
A. Antecedentes	180
B. El reconocimiento salvadoreño.....	184
C. Análisis del caso.....	191
II. El caso de Chile.....	195
A. Antecedentes.....	195
B. El reconocimiento salvadoreño.....	198
C. Análisis.....	200
Notas de pie de página.....	203

CONCLUSIONES.....	207
Gráfico sobre las doctrinas.....	212
BIBLIOGRAFIA.....	213

PREFACIO

La idea de realizar un estudio sobre la conducta de El Salvador respecto al reconocimiento de Estados y gobiernos surgió en mí mientras cursaba la asignatura de seminario "política exterior de El Salvador" en ésta facultad. Habiéndome asignado la labor de presentar un trabajo de investigación sobre el tema: "El Salvador y el reconocimiento de Estados y gobiernos", mi compañero de estudios y yo nos enfrentamos ante el hecho de que sobre éste tópicó no había prácticamente nada escrito en nuestro país, como no fuese un folleto editado por el ministerio de Relaciones Exteriores en 1936 titulado: "Porqué reconoció El Salvador el Estado de Manchukúo", pero éste se refería escuetamente a un solo caso específico y no profundizaba mayormente sobre el tema.

Conservé latente ésta inquietud hasta tener la oportunidad de realizar un estudio más completo sobre el tema, lo cual sucedió durante el seminario de tesis que tuvo lugar de julio de 1977 a junio de 1978 en ésta facultad. Durante la labor de investigación, no solo en los archivos de Cancillería sino en otros documentos contemporáneos de los casos estudiados, tuve la oportunidad de ponerme en contacto: primero, con los instrumentos por medio de los cuales El Salvador externó su parecer-

con relación a los nuevos Estados y gobiernos en el orden internacional; y segundo, con las causas que motivaron dicha actitud en los funcionarios encargados de la política exterior del país.

Sin embargo, dado que la complejidad de algunos casos junto con el correspondiente análisis hubiera significado una obra demasiado extensa, decidí escoger solamente cuatro casos representativos, dos sobre reconocimiento de Estados y dos sobre reconocimiento de gobiernos, ubicados alternadamente de ésta manera en el contexto histórico: dos casos durante la década de los treinta y los otros dos en la presente década, considerando que al no agotar la casuística, queda la oportunidad para otro investigador de realizar un trabajo posteriormente sobre el mismo tema.

A la vez que rindo mi agradecimiento a todas las personas que de una manera u otra me prestaron su asistencia y colaboración durante mi labor de investigación, brindo mis esperanzas porque la presente obra pueda servir como material de consulta o fuente de información para los estudiantes y analistas del Derecho Internacional y las Relaciones Internacionales.

I N T R O D U C C I O N

En la escena internacional, los actores que desempeñan el -- rol principal son los Estados nacionales, y sus relaciones -- entre sí ocupan un lugar importante en la integración del or-- den mundial. Pero es en el marco legal formal de los Estados en donde hallamos el fundamento básico que nos explica cómo-- y cuando las relaciones internacionales toman sus directri-- ces. Las causales que determinan las relaciones entre Es-- tados surgen generalmente de motivaciones políticas, económi-- cas, sociales e incluso ideológicas, siendo en el marco del-- Derecho Internacional en donde todas las variables considera-- das para dirigir la política exterior de un Estado determina-- do -o intereses- toman validez legal, de manera que un acto-- declarativo específico por parte de éste Estado viene a er-- expresión concreta del ejercicio de su soberanía. Aceptar o-- rechazar éste acto queda a juicio de los Estados integrantes de la sociedad internacional.

Partiendo de la premisa de que el orden mundial está consti-- tuido por un conglomerado de Estados nacionales, al igual -- que la sociedad humana por personas, comprenderemos que és-- tos Estados necesitan abrir y mantener relaciones entre sí, con una diversidad de objetivos, ya sea para fomentar víncu--

los comerciales, tales como importaciones-exportaciones, recepción o envío de inversiones, apertura de mercados, etc. -- como para objetivos de aspecto cultural, político o social.-- De la praxis internacional deducimos que ningún Estado puede subsistir sin mantener relaciones con sus vecinos.

El reconocimiento pertenece enteramente al ámbito del Dere-- cho Internacional. Esto es, el reconocimiento con actuación-- de los Estados dentro del campo jurídico. Sin embargo, el De-- recho Internacional no explica --o no profundiza en ello-- las causas de dicha actuación, es decir, en base a qué motivacio-- nes específicas obedece la conducta de los Estados cuando se reconocen unos a otros, y puesto que reconocimiento signifi-- ca apertura de relaciones, cuando se relacionan unos con o-- tros.

Los móviles que inducen a un Estado a otorgar un reconoci-- miento pertenecen mayormente a las ciencias políticas que a -- las jurídicas, ya que en definitiva son los intereses concre-- tos y no los ideales los que deciden la política exterior -- de un país.

Sucede sin embargo que, a veces, los objetivos políticos de-- una nación o grupo de naciones toman tal vigor que pueden -- cristalizar en principios, llamándoseles entonces "doctri-- nas", e integrándose a los instrumentos del Derecho Interna--

cional, ya sea mediante tratados, convenciones, o resoluciones de organismos internacionales.

Tenemos entonces un trasfondo político en la actuación de los Estados dentro del campo jurídico, y puesto que el reconocimiento es una modalidad del Derecho Internacional, todo estudio sobre éste tópico debe contener un enfoque jurídico-político.

La presente obra persigue ésta finalidad: contempar el acto de reconocimiento como una actuación política en cuanto a sus causas, y jurídica en cuanto a sus medios, por ello es que dedícase un capítulo (II) a analizar la teoría del reconocimiento según el marco teórico elaborado por juristas de prestigio, tales como Charles Rousseau, Alberto Ulloa, Hildebrando Accioly y Manuel Diez de Velasco; en tanto que las doctrinas -entendidas como los intereses que deciden la concesión del reconocimiento- son abordadas en otro capítulo (III). Por su parte, el capítulo I persigue el fin de aclarar conceptos y definiciones.

Tan pronto como un nuevo Estado, es decir, una asociación o entidad que reúna los requisitos de tal, surge a la vida, espera ser reconocido por la sociedad internacional con el fin de gozar de los privilegios que el Derecho Internacional confiere a los Estados nacionales. La concesión del reconoci-

ento, ya sea mediante un acto formal declarativo o expreso, como mediante un acto implicativo que insinúe el reconocimiento, modalidad que recibe el nombre de tácito, dependerá única y exclusivamente del criterio que adopte el Estado del cual procede el susodicho reconocimiento. Por sencillo que parezca el procedimiento, en la realidad el problema es más complejo, no sólo debido a las variaciones y causales inherentes, sino también a las teorías y doctrinas que se enfrentan en el ámbito internacional a través del trasfondo histórico y contemporáneo.

La teoría del reconocimiento se aplica tanto a Estados como a gobiernos, éstos también precisan y solicitan su reconocimiento dentro del concierto de naciones tan pronto aparecen, no importa los medios que hayan utilizado, dentro de un Estado determinado; aunque éste Estado haya sido reconocido con anterioridad por la sociedad internacional. Para algunos juristas y comentaristas, el reconocimiento de Estados implica el de gobiernos, o sea, que los cambios de éste no afectan el status del Estado en el ámbito internacional, y ésta fue la modalidad que se dió con mayor frecuencia en el siglo XIX, pero la situación es distinta hoy día, la bipolarización del orden mundial en los campos capitalista y socialista ha creado nuevas variantes, y se llega a dar el caso de -

Estados formados en un bloque que reciben el reconocimiento de todos los Estados, menos por parte del bloque contrario.- Así nos encontramos en el orden mundial con dos Chinas, dos Coreas y dos Alemanias, cada una negando categóricamente el reconocimiento -y con ello su existencia- a la otra.

La mayor parte de veces, sucede que un revestimiento teórico llamado doctrina, respalda la actitud de los países en su política exterior con relación al otorgamiento del reconocimiento. La doctrina en cuestión, no es más que una bandera e narbolada por intereses políticos específicos o por motivos ideológicos. Así tenemos que la política exterior de la RFA desde su fundación hasta 1971 se explica por la Doctrina -- Hallstein, según la cual, la RFA rompería relaciones con los países que las establecieran con la RDA, o reconocieran a é ste Estado; la política exterior de los EE UU en materia de reconocimiento también se explica por la Doctrina Wilson de 1913 a 1931, según la cual EE UU reconocería solamente a regímenes de derecho.

Si bien en el continente americano se han conocido por lo me nos siete doctrinas -entre las más importantes- sobre reconocimiento de gobiernos, éstas también han influido de manera decisiva o indirectamente en la modalidad del reconocimiento de Estados, ya que los Estados latinoamericanos han recurri-

do frecuentemente a ellas para justificar su política exterior en materia de reconocimiento.

En la política exterior de El Salvador han influido algunas doctrinas sobre reconocimiento. Estas doctrinas nacieron en un momento histórico en el cual las condiciones del orden internacional favorecía su génesis y desarrollo, pero como el orden internacional está en perenne cambio, las doctrinas también cambiaron, y unas venían a sustituir a las otras. Este fenómeno se ha dado frecuentemente en el continente americano, donde las doctrinas sobre reconocimiento de gobiernos han tenido una fecunda variedad.

Las doctrinas americanas sobre reconocimiento han surgido en base a intereses políticos. Ya sea de parte de los Estados Unidos como de Latinoamérica, son motivaciones concretas las que explican la existencia de éstas doctrinas.

CAPITULO I

ESTADOS Y GOBIERNOS EN EL DERECHO INTERNACIONAL.

I. ANALOGIA DE LOS CONCEPTOS.

Los conceptos "Estado" y "gobierno" se usan con suma frecuencia en el lenguaje político internacional. Por lo general no existen problemas al distinguir el "Estado" de otras formas de organización social, ni al comprender la diferencia que hay entre una entidad permanente (el Estado), y el cuerpo de funcionarios (el gobierno) que, en cualquier momento, pueden hablar oficial y autorizadamente en su nombre. El Estado continúa aunque cambien el gobierno, el territorio y la población (1). Desde 1789 a acá, Estados Unidos ha tenido treinta y nueve gobiernos, y sin embargo, continúa siendo el mismo Estado. Francia ha sido siempre Francia a pesar de los profundos cambios que significaban el paso de Segundo Imperio a Tercera república, etc.

Aún cuando ambos conceptos son de uso cotidiano, sucede que a veces no es tan claro distinguirlos y sus alcances parecen borrosos. Hay Estados que se extinguen mientras nacen otros nuevos, presentándose el problema de una claridad en la ubicación cronológica. Al respecto pueden surgir interrogantes tales como si hay dos Alemanias y dos Chinas, o una sola Alema-

nia y una sola China, cada una con dos gobiernos; o cual sería por ejemplo, su relación con la Alemania y la China anteriores a la Segunda Guerra Mundial; o la interrogante de si Austria y Francia existían en 1941, y en caso afirmativo qué grupo de funcionarios integraban su gobierno?.

Por lo general, las dificultades surgen cuando las situaciones de hecho difieren del modelo en que se basa la abstracción "Estado" o "gobierno". El Estado, por definición tiene un solo gobierno, pero pueden haber dos o más grupos de funcionarios que ostenten esa calidad. Aquí habrá que resolver si hay dos Estados, o qué gobierno es el legal. Estos y otros problemas se presentan al examinar la teoría y la práctica del derecho internacional, en donde estos conceptos tienen una importancia fundamental. El presente capítulo persigue el objetivo de aclarar dichos conceptos (2), analizándolos a manera de síntesis para poder diferenciar los términos en los capítulos posteriores, en donde se tratan con suma frecuencia en relación al reconocimiento de Estados y al reconocimiento de gobiernos.

II. EL ESTADO.

El concepto de Estado conlleva dos implicaciones. Una concepción del mismo desde el punto de vista político y una concepción jurídica. Será conveniente estudiar en éste apartado no solo la analogía entre ambos enfoques, sino también, en qué

forma el significado político del mismo viene a ser el fundamento de su acepción jurídica. Para ello convendrá tomar en cuenta que el Estado es, a la vez, un fenómeno político social y un fenómeno jurídico. No percibir más que uno solo de éstos aspectos conduce a dar una idea incompleta y, por lo tanto, inexacta del fenómeno estatal.

El Estado adquiere su personalidad internacional, es decir, su calidad de tal, en el momento en que se halla constituido y resulta operante (3), esto es, cuando se dan en él determinadas características que son precisamente los requisitos esenciales para su propia existencia. Los primeros tres elementos son de naturaleza política, en tanto que el último, consecuencia de estos, pertenece enteramente al ámbito jurídico.

A. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL ESTADO.

1. LA POBLACION.

La constituyen un conjunto de individuos sobre los cuales la organización estatal ejerce un conjunto de poderes de hecho. Estos individuos se hallan unidos al Estado por un vínculo jurídico y político conocido como "nacionalidad".

a. El principio de las nacionalidades. El término "nación" se presta a ambigüedades, debido, entre otras cosas, a que tiene dos sentidos: un sentido originario, que designa a un grupo étnico nacido en un territorio determinado (4), y otro derivado, que se aplica a la sociedad pública y organización política.

ca que suele coincidir con la comunidad étnica (5). Por otra parte, obsérvanse algunas aplicaciones en su sentido derivado, por ejemplo, en las expresiones "Sociedad de Naciones" y "Organización de las Naciones Unidas", que no designan agrupaciones étnicas sino Estados jurídicamente organizados.

Dos concepciones opuestas intentan caracterizar al grupo humano que constituye una nación.

a) Concepción objetiva: funda la comunidad nacional en elementos de hecho, determinados por la etnografía, entre ellos: el territorio, la lengua, la religión, la raza o la cultura.

b) Concepción subjetiva: enfoca la nación a través de conceptos ideales y espirituales, considerando la nacionalidad un fenómeno muy subjetivo: un estado de conciencia común a todos los miembros de una determinada colectividad.

b. Aplicación y valor del principio de las nacionalidades. En el siglo XIX desempeñaron un papel de gran importancia las aspiraciones nacionales frente al dominio de las potencias hegemónicas, ejemplo de ello lo tenemos en el "irredentismo" italiano, en la insurrección de las minorías nacionales contra la dominación extranjera en Grecia, en la Polonia rusa, en -- Holstein, en Moldavia-Valaquia, en el Imperio Austrohúngaro, etc.

"En Europa, el movimiento de las nacionalidades fue la gran fuerza trastornadora durante éste medio siglo (diecinueve)" -- (6)

El principio de las nacionalidades ha jugado un papel importante en la vida internacional, manifestándose como un principio político, cuya parte realmente útil responde a una exigencia que basa el poder político en el libre asentimiento de los gobernados. Este principio puede prestarse a acciones positivas (7) desde el punto de vista político-social, tales como las obligaciones con respecto a las minorías nacionales contraídas por los nuevos Estados en la post-guerra de 1919. Pero también puede ser usado con fines de política del poder, Hitler, por ejemplo, jugó las cartas de las "minorías oprimidas y la autodeterminación nacional para producir la anexión de Austria a Alemania, la desintegración de Checoslovaquia y el reparto de Polonia con la Unión Soviética, en lo cual también ésta potencia aplicaba similares principios.

El principio de las nacionalidades tiene su vertiente jurídica en el derecho de los pueblos a disponer de sí mismos, o de derecho de autodeterminación (8), traducido como aquél que tiene un pueblo para escoger la forma de gobierno que le convenga.

c. Estabilidad de la población. Conviene en primer lugar distinguir un aspecto interno, según el cual la población es cambiante, como lo comprueba el censo de nacimientos, muertes, naturalizaciones, emigraciones, etc. Pero ello no indica que el número central de la población, en líneas generales, no --

sea el mismo; por otro lado, hay un aspecto externo, que es el que interesa al Derecho Internacional, es decir, el hecho de la estabilidad de la población hacia el exterior, o sea, que la población tenga un carácter permanente o de inmovilidad relativa sobre el territorio.

2. EL TERRITORIO.

Es el espacio en el cual el Estado ejerce de hecho su dominación, quedando excluidos análogos poderes por parte de otro Estado o autoridad.

El territorio estatal queda delimitado por las fronteras, aunque no es totalmente imprescindible que las fronteras del Estado estén perfectamente delimitadas, por cierto, en algunos Estados de Hispanoamérica y Africa, la delimitación se realizó a posteriori del nacimiento internacional del Estado (9).

En el Estado moderno, el territorio presenta caracteres bien definidos: estabilidad y limitación.

Que el territorio de un Estado sea estable quiere decir que la colectividad nacional se halla instalada en él de una manera permanente y fija la sede a perpetuidad en el territorio de que se trate.

Por otra parte, el territorio de un Estado posee límites precisos y fijos, en el interior de los cuales se ejerce la actividad de los gobernantes y gobernados. El límite territorial queda señalado por la frontera.

La posesión de grandes territorios parece ser un rasgo que --
tienen en común las grandes potencias. No obstante, los casos
evidentes de la India, Australia, Argentina, Brasil o Canadá,
que a pesar de sus vastas extensiones no son potencias, nos --
demuestra que el territorio en sí no constituye un factor de-
cisivo.

3. LA ORGANIZACION POLITICA.

Además de la población y el territorio, el Estado también re-
quiere la existencia de una organización política a la que se
encuentre realmente sometida la población que en él reside. --
Esto supone primeramente la presencia de un gobierno que ejer-
za su poder sobre el territorio y la población.

La organización política se manifiesta concretamente en la --
triple vertiente de gobierno, ordenamiento jurídico y poder --
político. Esta organización, empero, corresponde a los ámbi--
tos del Derecho Constitucional y la Ciencia Política, no al De-
recho Internacional, a quien únicamente le interesa que exis-
ta y sea efectiva.

4. LA SOBERANIA.

Aún cuando los tres elementos anteriores: población, territo-
rio y estructura política son necesarios para la formación de
un Estado, no bastan, puesto que existen colectividades públi-
cas que poseen igualmente un territorio, una población y cier-
to poder político claramente especificados sin poder preten--

der por ello la calidad de Estados, las alcaldías son un ejemplo.

Surge aquí la necesidad de usar un concepto de Estado propio del Derecho Internacional, o sea, un concepto que no esté -- constituido por los elementos que caracterizan al Estado desde un punto de vista político o social.

La doctrina tradicional del Derecho Internacional considera -- el principio de soberanía como el criterio de distinción entre el Estado y las demás colectividades políticas de base territorial.

Este elemento supone que el Estado ejerza su actividad internacional por su propio poder y que pueda obrar inmediata y directamente sobre todos los demás elementos que forman el Estado.

La soberanía se manifiesta en un doble sentido (10):

a) Hacia el exterior del Estado, por una auténtica libertad de decisión para el ejercicio de su actividad en las relaciones internacionales. Esto es lo que se conoce como autonomía del Estado por algunos autores, o sea, el no permitir la injerencia de otras comunidades estatales en los asuntos internos del Estado en cuestión (11).

b) Hacia el interior. Toda vez que el Estado soberano posee la plenitud de jurisdicción para reglamentar todo lo referente al territorio, a la población, y a los distintos aspectos--

de su desarrollo político y social.

La soberanía confiere al Estado personalidad internacional efectiva. Según la teoría clásica, los Estados son soberanos, y por esta razón son iguales desde la perspectiva del Derecho Internacional.

"La independencia de los Estados es una de las piedras angulares del Derecho Internacional. En tanto que el ejercicio de la soberanía no esté limitado por reglas de la costumbre internacional o por tratados internacionales, la sociedad internacional no puede interferir en ninguna cuestión que sea de la exclusiva jurisdicción de los Estados" (12)

La concurrencia de los cuatro elementos anteriores en una agrupación política la convierte en sujeto del Derecho Internacional, o sea que nos encontramos ante la existencia de un Estado, en el sentido jurídico. El Estado soberano detenta un status legal que los demás Estados deben respetar, en tanto que su libertad queda protegida por el Derecho Internacional.

5. CONCEPTOS INHERENTES AL ESTADO.

Ciertos factores determinantes en la formación de un Estado, tales como la forma concreta en que el mismo ha surgido, la extensión del territorio o la forma específica de gobierno son irrelevantes para el Derecho Internacional, lo que sí tiene trascendencia a efectos de la personalidad internacional, es que concurren los citados elementos, y que el Estado ejerza de manera efectiva el poder político sobre el territorio (13).

Al abordar cualquier tema de política o Derecho Internacional sucede con frecuencia el error de confundir términos, no distinguir con claridad ciertos conceptos e incluso de aplicar a algunos conceptos características que atañen a otros. Con el fin de subsanar ésta irregularidad, usaremos los siguientes -- conceptos-definiciones para referirnos a entidades específi-- cas en el resto de éste estudio (14).

Estado: Grupo social que ocupa un territorio definido y está- organizado de acuerdo con instituciones políticas comunes y -- un gobierno eficaz. Dicho grupo ha consentido en asumir las -- obligaciones legales internacionales de todo Estado. Ejemplo: el Estado soviético, el Estado chileno, etc.

Nación: Un grupo social que comparte una ideología común, -- instituciones y costumbres comunes y un sentimiento de homo- geneidad. Ejemplos: la nación polaca, la nación judía, etc.

En la práctica, ambos términos tienden a yuxtaponerse o a con fundirse. Los Estados son las unidades primarias de la socie- dad internacional política y legal. La nación, en cambio, ha- ce hincapié en el pueblo y en su unidad, aspectos que van com prendidos en los términos derivativos nacionalidad y naciona- lismo. En el lenguaje corriente, las palabras "país", "Esta- do" y "nación" se usan ordinariamente como sinónimos, aunque su significado no es exactamente lo mismo. "país" tiene una -- implicación geográfica; "Estado" expresa la organización le--

gal de una sociedad; el término "nación" comprende una percepción socio-cultural del grupo.

El término compuesto "nación-Estado", o más frecuentemente, "Estado nacional", describe adecuadamente un grupo social y cultural homogéneo, poseedor de la organización legal requerida para participar en la política internacional. En ésta obra serán usados indistintamente los tres términos aludiendo a las unidades básicas de las relaciones internacionales.

Soberanía: La suprema autoridad para crear decisiones y ponerlas en vigor, poseída solo por el Estado y por ninguna otra institución social. La soberanía faculta al Estado para adquirir derechos y contraer obligaciones respecto a los demás Estados de la comunidad internacional.

Nacionalismo: Se entiende como: a) el espíritu de pertenecer en conjunto y/o b) la voluntad corporativa que trata de preservar la identidad del grupo institucionalizándolo en forma de un Estado. Así se habla, por ejemplo, de nacionalismo alemán, nacionalismo servocroata, etc.

B. ORIGEN DEL ESTADO MODERNO.

El prototipo del concepto moderno de Estado (15), según Kaplan y Katzenbach, lo constituye la nación-Estado europea actual, entidad que se desarrolló a través de una evolución de tres o cuatro siglos. Nació con posterioridad al derrumbe del imperio romano, en delimitaciones geográficas específicas, ---

cuando la lealtad a las personas se convirtió, siguiendo el modelo marcado por la Iglesia, en pleitesía a símbolos abstractos que la minoría gobernante manejaba y utilizaba.

En aquella época en que la movilidad social era mínima, la población conseguía su solidaridad social por medio de la identificación común con los símbolos de la nacionalidad, suplementados por la cultura, el idioma, la tradición y la experiencia comunes, estos factores, junto a las relaciones contractuales basadas en la tenencia de la tierra, fenómeno típico del medioevo, dieron origen al llamado "Estado feudal", que prevaleció en Europa a través de toda la Edad Media, y cuya desaparición, siglos después, dió origen al Estado absolutista.

"El Estado feudal fue derribado por la alianza entre el poder real y la clase de los comerciantes. Cuando la economía medieval había superado la etapa de la mera subsistencia y se hizo posible la acumulación de capital en gran escala.....la aglomeración del poder que resultó de ésta alianza formó la columna vertebral del Estado absolutista" (16)

El Estado absolutista se manifestó a través de las burocracias crecientes, las poderosas armadas de los reyes absolutos y la identificación de éstos con sus Estados. La célebre frase de Luis XIV: "L'état c'est moi" fue una realidad en la Francia de su siglo.

El sistema del Estado absolutista, empero, comenzó a perder terreno en el siglo XVIII ante el desarrollo del parlamenta-

rismo en Inglaterra, la Revolución Francesa y la rebelión triunfante de las colonias americanas contra Inglaterra. Estas coyunturas marcaron una nueva concepción frente al absolutismo de Luis XIV: "L'état c'est nous".

El Estado absolutista sucumbió también ante una nueva conciencia colectiva que arrastraba a las masas: el nacionalismo (17), corriente ideológica y política que imprimió su sello a todo el siglo XIX. Para el nacionalismo, la nación es un tipo particular de comunidad ideal cuyos integrantes aspiran a una definición con referencia al tamaño, organización central, territorio, comunión de lengua, raza, religión, literatura o civilización. Si bien hay naciones que llenan uno o varios de estos requisitos, hay otras en donde falta esa correspondencia y que sin embargo, no ofrecen duda de constituir una nación. El nacionalismo proporcionó cohesión e identidad al Estado nacional, en virtud de esa misma sensación de unidad de intereses, y marcó la ruptura con el Estado absolutista.

En el Estado nacional, el individuo adquiere mayor contacto con los organismos de ese Estado, esto en el sentido de que los intereses individuales o de conjunto están más ligados a la naturaleza del Estado. Asimismo, el Estado nacional, según Schwarzenberger, ha atraído en numerosos casos la oscilante lealtad de las clases bajas presentando dicha alianza con el objeto de la más fuerte lealtad del hombre moderno: la nación.

"El Estado forma el marco institucional y es el fiador de la seguridad nacional. Es el medio más seguro de realizar las aspiraciones nacionales insatisfechas. Al servir éstos fines, el Estado es elevado al altar de las exclusivas simpatías y emociones que evoca el nacionalismo. Es el símbolo y expresión de la voluntad popular" (18)

Si bien el Estado nacional constituye la forma típica contemporánea entre las entidades que forman la comunidad internacional, nos parece advertir que esta modalidad se aproxima a su crisis, la tendencia hacia formaciones de tipo federativo, particularmente en la Europa de la post-guerra indica que la evolución del Estado continúa en marcha.

C. LOS ESTADOS EN EL DERECHO INTERNACIONAL.

La diferencia fundamental entre las relaciones internacionales y el Derecho Internacional radica en que las primeras involucran situaciones de hecho, sin incluir necesariamente las de derecho; en tanto que el Derecho Internacional produce vínculos de naturaleza jurídica y reglas normativas para regular precisamente las relaciones internacionales.

Si bien las relaciones entre Estados necesitan de una estructura legal que las regule, no existe un poder judicial internacional común que decida los conflictos interestatales, ni un organismo coercitivo de carácter internacional propiamente dicho que pueda imponer de hecho el cumplimiento de una ley. En el ámbito internacional, el orden legal no es propiamente vertical, o jerárquico, como suele serlo en los gobiernos na-

cionales. Mas bien está estructurado horizontalmente y se compone de centros formalmente iguales de autoridad legal llamados "Estados". Sólo en las N.U. y otros organismos regionales existen los principios de una autoridad supranacional, pero en estos casos la autoridad es casi nominal y prácticamente muy limitada.

El Derecho Internacional viene a compensar ésta deficiencia de una autoridad supranacional. Definido según la teoría clásica como el conjunto de normas que rigen la conducta entre los Estados, el Derecho Internacional constituye, o al menos lo intenta, un orden relacionado de forma trascendental con ciertas normas formales y obligatorias. Estas normas son conservadas en vigencia por los intereses auténticos de las naciones, intereses que se traducen en regular o restringir formas de conducta internacional, no importa que éstas restricciones se apliquen también a su propia conducta y no solo a la de los demás Estados.

Cualquier estudio relacionado con la sociedad internacional y su estructura jurídica debe comprender, aún someramente, el de los sujetos del Derecho Internacional, es decir, los entes a los cuales se refieren las normas que tienen objeto tales obligaciones y derechos.

1. LOS SUJETOS DEL DERECHO INTERNACIONAL.

Son sujetos del Derecho Internacional los entes capaces de te

ner obligaciones y derechos. Entre los sujetos del Derecho Internacional, cabe mencionar en primer lugar al Estado, el cual:

"ha sido considerado siempre en el derecho internacional como el sujeto indiscutido y podemos seguir señalándolo como el sujeto típico" (19)

Es a través del Estado que podemos señalar las analogías y diferencias con otros sujetos internacionales, razón por la cual su personalidad internacional es característica y básica.

Si bien la mayor parte de los autores concuerdan en que el Estado es el único sujeto de Derecho Internacional (20), hay una fuerte opinión universal que concede a otras personas jurídicas y organizaciones internacionales la subjetividad internacional, entre estas entidades, se citan las siguientes:-

a. La Organización de las Naciones Unidas. Aunque la misma no es un Estado, ni un super-Estado, como tampoco una federación de Estados, todos sus miembros reconocen en ella capacidad jurídica internacional.

b. Son igualmente sujetos de Derecho Internacional los sublevados, en relación a terceras potencias que los conocen como "belligerentes" (21).

c. Recientemente han sido admitidos en las N.U. un centenar de países africanos y asiáticos como miembros, a pesar de que muchos de ellos no gozan de absoluta independencia. Su ingre-

so en la O.N.U. no obstante, les confiere completa personalidad internacional.

d. Algunos Estados americanos, tales como Jamaica, Trinidad--Tobago y Barbados han sido admitidos en las N.U., aunque continúan ligados políticamente a la Gran Bretaña.

e. Se atribuyó igualmente la calidad de sujetos del Derecho Internacional a los territorios sometidos a mandato, que funcionaron durante la Sociedad de Naciones y a sus equivalentes actuales, los territorios bajo fideicomiso, régimen establecido por la O.N.U.

f. Otras colectividades no estatales a las cuales se les considera actualmente sujetos del Derecho Internacional son: La Santa Sede, el Estado de la Ciudad del Vaticano y la Soberana Orden Militar de Malta.

2. DEBERES Y DERECHOS DE LOS ESTADOS.

Si consideramos formalmente al Derecho Internacional como el conjunto de reglas que gobiernan las relaciones entre los Estados, parece pertinente exponer cuales son estas reglas.

Los derechos que suelen considerarse más importantes son los de independencia, igualdad, jurisdicción territorial o soberanía, y defensa propia. Entre las obligaciones principales se cuentan la renuncia a la guerra, el cumplimiento de los tratados y el compromiso de no intervenir en los asuntos internos de otros Estados. Estos son, por supuesto, principios muy ge-

nerales.

Estos derechos y deberes surgieron en la política internacional europea durante el sistema del "equilibrio del poder", en base a las conveniencias de unas y otras potencias que establecían así ciertos "derechos" que podían ser eficazmente defendidos por la comunidad de naciones mayores y que generalmente se acordaban en tratados o en alianzas.

"Aunque todas las grandes naciones tenían interés en extender su hegemonía, les importaba más todavía impedir que las demás hiciesen otro tanto, y no querían sentar un precedente político indeseable. Para defender su posición política, deseaban mantener el statu quo, sobre todo en Europa, contra los propósitos de otras naciones, aunque eso las limitase a ellas mismas" (22)

De la forma concreta de estructura política surgían los patrones jurídicos generales que los demás Estados debían observar para funcionar como miembros oficiales de la comunidad internacional. Puesto que en el siglo XIX existía el deseo de propagar las normas europeas, el Derecho Internacional se convirtió verdaderamente en el derecho de las "naciones civilizadas", pero para que los derechos y deberes de los Estados se concretizaran en principios más específicos, urgía la codificación del derecho internacional consuetudinario, cuyas reglas habían sido acumuladas por la conducta de los Estados en un largo período.

Los principales intentos de codificación del Derecho Interna-

cional se emprendieron en diversas conferencias internacionales bajo una base temática especializada (23). La Conferencia de Codificación de la Sociedad de Naciones, celebrada en 1930 logró un amplio acuerdo sobre el tema de la nacionalidad. Las conferencias de Viena sobre inmunidades y privilegios diplomáticos de 1961 y sobre relaciones consulares de 1963, lograron notorios avances al respecto. Por último, el artículo 13 del texto constitutivo de las N.U. encarga a la Asamblea General la tarea de fomentar la codificación del Derecho Internacional (24).

Los derechos y deberes de los Estados se encuentran actualmente codificados en la Carta de Bogotá y en la Carta de San Francisco, y son extensivos para todos los miembros signatarios.

La Carta de la Organización de los Estados Americanos formula en su capítulo IV (artículos del 9 al 22), los derechos y deberes fundamentales de los Estados, de los cuales aquí se transcriben los siguientes:

Artículo 10

"Todo Estado americano tiene el deber de respetar los derechos de que disfrutaban los demás Estados de acuerdo con el derecho internacional"

Artículo 12

"...el Estado tiene el derecho de defender su integridad e independencia, proveer a su conservación y prosperidad y, por consiguiente, de organizarse como mejor lo entendiere, legislar sobre sus intereses, administrar sus servicios y determinar la jurisdicción y competencia de sus tribunales. El ejer-

cicio de estos derechos no tiene otros límites que el ejercicio de los derechos de otros Estados conforme al derecho internacional".

Artículo 16

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

La Carta de la Organización de las Naciones Unidas apunta similares principios, expresa deberes y derechos generales en los artículos del 1 al 6; y particulares, o que atañen a los órganos de dicha organización, del 7 en adelante. Aquí se reproducen los siguientes encisos:

Artículo 2

3. Los miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia.

4. Los miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas.

Tanto la O.N.U. como la O.E.A. constituyen trascendentes pasos dados en pro de la codificación del Derecho Internacional por cuanto estipulan en sus textos constitutivos de manera concisa y definitiva, los derechos y deberes inherentes a los Estados en su vida política internacional.

III. EL GOBIERNO.

A. COMPONENTES Y POSICION JURIDICA.

En su acepción más restringida, el término gobierno indica el conjunto de altos funcionarios, comúnmente llamados ministros, que están colocados en el vértice del poder ejecutivo y normalmente se encuentran al frente de sus diversos departamentos ministeriales. En un concepto más amplio, el término significa el proceso institucionalizado mediante el cual se ejercen los aspectos internos y externos de la soberanía del Estado. En los restantes capítulos de éste estudio, usaremos la acepción primera.

Este conjunto de funcionarios se presentan de modo muy diferente en las varias formas de gobierno democrático. En los regímenes presidenciales aparecen como meros dependientes del presidente (25), quien solo traza la orientación política general. En los regímenes directoriales (por ej: en Suiza) se les llama consejeros federales. Por otra parte, cuando se encuentran colegiadamente reunidos, el órgano mismo se presenta como el jefe de Estado. En las formas parlamentarias, los ministros asumen un papel preponderante, puesto que el gobierno, constituido por ellos, es el órgano que traza la orientación política, para lo cual debe contar con la confianza permanente del parlamento.

Hay muchos tipos de gobierno, que se describen en términos -

tales como: republicano, parlamentario, monárquico, presidencial, democrático, oligárquico, autoritario, dictatorial, unitario y federal. La naturaleza y descripción de estos tipos de gobierno es un tópico que corresponde más al derecho constitucional que al internacional, de ahí que pasemos por alto la caracterización y análisis de éstos distintos regímenes, tomando en cuenta que al Derecho Internacional le interesa únicamente la efectividad de estos gobiernos, es decir, que cumplan con sus atribuciones comunes.

Independientemente de su tipo, todos los gobiernos promulgan leyes y las ponen en vigor, proporcionan servicios a sus ciudadanos y administran justicia. El tipo de gobierno se determina por la forma en que se organizan y distribuyen los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, sin importar la forma en que este gobierno se haya formado. El gobierno eficaz se conoce por la capacidad de demostrar control sobre el pueblo en cuestión, lo cual, para el Derecho Internacional es un atributo esencial del carácter de Estado (como quedó planteado en el apartado anterior).

De las consideraciones anteriores concretizamos que todo gobierno posee: a) un sistema para elaborar leyes, o poder legislativo; b) un órgano para exigir su cumplimiento, o poder ejecutivo; y c) un sistema para interpretarlas y decidir su aplicación, o poder judicial.

Estos tres órganos o poderes (26) no han estado siempre bien definidos o bien separados. En las monarquías absolutas generalmente los reyes ejercían las tres funciones. En algunos gobiernos de la actualidad, los tres órganos no son independientes.

1. PODER LEGISLATIVO.

Su función propia es el establecimiento de la regla jurídica. Está encargado de hacer y reformar las leyes y aprobar, con las modificaciones que estime convenientes, el presupuesto de la nación. Otras funciones importantes son: juzgar al jefe del ejecutivo cuando éste haya violado la constitución, aprobar los nombramientos de empleados importantes e investigar las actuaciones de las otras ramas del gobierno.

El poder legislativo se confía a un grupo de ciudadanos que forman el cuerpo de legisladores, el cual por lo general se compone de dos cámaras. La cámara alta o senado, y la cámara baja, llamada también de diputados o representantes. Los nombres de éstas cámaras legislativas varían con los países. En los países latinoamericanos existe casi siempre una sola asamblea legislativa.

La elección de estos cuerpos varía según los regímenes de gobierno. En las democracias son elegidos por el pueblo. En las dictaduras (al igual que sucedió en las monarquías absolutas) son designados por los que ejercen el poder ejecutivo.

2. PODER EJECUTIVO.

Tiene a su cargo gobernar al Estado, actuar y hacer observar las leyes, así como ejecutar las sentencias de los tribunales. Es responsable de la administración de los intereses del Estado, tanto en el campo de los asuntos nacionales como en el de los internacionales. Prácticamente es el encargado de la realización efectiva de la regla dictada.

En las repúblicas de régimen presidencial, este poder corresponde al presidente (27), en los gobiernos parlamentarios, el jefe del ejecutivo es el primer ministro (28), aquí el presidente es sólo jefe de Estado; el gobierno queda en manos del primer ministro.

El poder ejecutivo se divide en varias ramas administrativas, cuya dirección está a cargo de los ministros o secretarios, comúnmente llamados "gabinete".

3. PODER JUDICIAL.

Es el encargado de interpretar y aplicar la constitución y las leyes. Es ejercido por los jueces y tribunales de todas las clases. En las democracias realiza una función de gran importancia política, puesto que cuida que los otros dos poderes no violen la constitución, al menos en teoría. Este poder puede declarar inconstitucionales los actos del presidente, del primer ministro o del congreso.

En todos los países de la comunidad internacional, indepen--

dientemente de su forma de gobierno, existe una corte suprema de justicia, cuyas decisiones son inapelables. Hay, además, un número de tribunales provinciales y municipales (juzgados) que integran el complicado sistema de la administración de justicia. Los jueces pueden ser elegidos por los ciudadanos o nombrados por los otros poderes del Estado.

B. GOBIERNOS DE JURE Y DE FACTO.

Esta clasificación de los gobiernos es producto de una actitud tomada por el presidente norteamericano Wilson con respecto a las naciones de Latinoamérica. La posición asumida intenta calificar el origen del gobierno, cuando éste ha surgido recientemente en un Estado determinado (29).

1. GOBIERNO DE JURE.

Aquél gobierno surgido del sufragio popular en plena armonía con la estructura jurídica estatal y sin la mínima violación de las normas constitucionales vigentes.

Es el gobierno de derecho. En su forma más general, el cambio del gobierno precedente se efectúa dentro de la más absoluta normalidad, a veces enmarcado dentro de un protocolo ceremonial expreso.

Característica de éste gobierno es la legalidad de sus actos tanto en los asuntos internos como en el campo exterior.

2. GOBIERNO DE FACTO.

Aquél gobierno surgido de una ruptura con los medios consti-

tucionales vigentes, por medio de procedimientos de fuerza (golpe de Estado, revolución palaciega, cuartelazo, insurrección, etc).

Es el gobierno de hecho. El cambio del gobierno precedente siempre conlleva métodos violentos, inesperados y casi generalmente va cubierto por la sensación de incertidumbre mientras el nuevo gobierno no se haya cimentado definitivamente en el poder demostrando su control absoluto sobre la población.

Que no nos detengamos en las características del gobierno tanto como en las del Estado se explica por el hecho de que éste posee la personería internacional necesaria para fungir como miembro de la sociedad internacional, en tanto que el primero es tan sólo un elemento constitutivo de aquél y un fenómeno de naturaleza exclusivamente interna, cuyas actuaciones hacia el campo internacional se dan dentro de la identidad del Estado. Por ello es que al hablar de los Estados en el Derecho Internacional, estamos comprendiendo implícitamente a los gobiernos que en ellos funcionan. Así, cuando mencionamos el Estado soviético, estamos refiriéndonos al gobierno del mismo; al aludir al Estado chileno, nos referimos igualmente al gobierno chileno, ya que en el momento en que el gobierno entra a formar parte del Estado, se convierten en una sola entidad: el gobierno habla y actúa en nombre del

Estado, contrae compromisos y responsabilidades, emite declaraciones, recibe y envía agentes diplomáticos en plena representación del Estado de que se trate.

Esquematisados de esta manera los conceptos sobre Estado y gobierno, estudiaremos en el siguiente capítulo lo referente a la teoría del reconocimiento.

NOTAS DE PIE DE PAGINA

(1) El desmembramiento del Imperio Austrohúngaro en varios - Estados es un ejemplo, Austria cambió su territorio y su población, pero mantuvo su misma identidad de Estado.

(2) El estudio de los conceptos está basado en Kaplán-Katzenbach: "Fundamentos políticos del derecho internacional".

(3) Esta posición tiene su antítesis. Otros autores consideran que el Estado adquiere su personalidad internacional en el momento en que es reconocido por los demás Estados (teoría constitutiva, desarrollada en el capítulo II). En éste - estudio nos pronunciaremos por la posición primera.

(4) Por ejemplo: la nación húngara, que designa al conjunto de personas de origen magiar que pertenecen al territorio de Hungría.

(5) Así decimos: la nación rusa, implicando el aparato estatal y la estructura política que la componen, aún cuando tenga grupos étnicos tan distintos como los lituanos, los armenios, los siberianos y los mongoles.

(6) Renouvin, Pierre. "Historia de las Relaciones Internacionales", tomo II, volumen I, p 321.

(7) La formación del reino de Italia en 1870 y la unificación del Imperio Alemán en 1871 se realizaron por invocación al principio de las nacionalidades, para citar unos cuantos ejemplos.

(8) Este derecho, señala Rousseau, no debe ser confundido -- con el derecho de los pueblos a pertenecer al Estado que elijan, o sea, el derecho de libre determinación.

(9) Un caso reciente lo constituye el Estado de Israel, que fue creado sin que se hubiera hecho una delimitación clara de sus fronteras.

(10) Clasificación de Díez de Velasco. "Derecho Internacional Público".

(11) La manifestación de éste principio ha sido recogida en el anexo a la "recomendación de la Asamblea General de las -

Naciones Unidas" del 27 de noviembre de 1953, relativa a los factores que indican el logro de la independencia.

(12) Schwarzenberger, Georg. "La política del poder" p. 176.

(13) En el Derecho Internacional predomina el criterio de la efectividad. Esto significa que es el Estado ya constituido lo que interesa al mismo.

(14) Las definiciones corresponden a las que Plano-Olton -- han elaborado en su "Diccionario de las Relaciones Internacionales", con algunas añadiduras pertinentes.

(15) Si bien el origen del Estado remóntase a la edad antigua, partiremos en esta obra del Estado medieval, en cuyas raíces históricas se fundamenta de manera más inmediata la noción actual del Estado nacional.

(16) Schwarzenberger, Georg. Op. cit. p. 47.

(17) El término "nacionalismo" ha sido y continúa siendo tema de debate entre tratadistas y observadores de las RR II, ello debido a los factores positivos y negativos que se le atribuyen a la gama de objetivos para los que su sola invocación se presta. El análisis de dicha polémica trasciende los alcances de esta tesis. En referencia a éste término usaremos la definición planteada en la sección correspondiente.

(18) Schwarzenberger, Georg. Op. cit. p. 56.

(19) Díez de Velasco, Manuel. "Instituciones del Derecho Internacional Público". p. 174.

(20) Los tratadistas soviéticos sobre Derecho Internacional son especialmente partidarios de ésta posición, negándole la subjetividad internacional a otras organizaciones o entidades.

(21) Esta situación es tratada en el capítulo II.

(22) Kaplan-Katzenbach. "Fundamentos políticos del Derecho Internacional". p. 115.

(23) Al caso conviene mencionar las conferencias de La Haya de 1899 y 1907, y las convenciones de Ginebra de 1929 y 1949 sobre las reglas de la guerra.

(24) A raíz de la disposición contenida en éste artículo, - la Asamblea General creó en 1947 la Comisión de Derecho Internacional para ayudarle a cumplir con las obligaciones de la Carta.

(25) En éste caso son llamados frecuentemente "secretarios-de Estado".

(26) La teoría de los tres poderes se debe al francés Montesquieu, en su obra "El espíritu de las leyes".

(27) Ejemplos: Francia y la mayoría de repúblicas latinoamericanas.

(28) Ejemplos: Gran Bretaña, la R.F.A., Canadá.

(29) Esta actitud ha sido frecuentemente criticada como intervención en los asuntos internos de un Estado.

CAPITULO II

TEORIA GENERAL DEL RECONOCIMIENTO

I. EL RECONOCIMIENTO.

La teoría general del reconocimiento (1) supone la existencia de una formación política y/o de un gobierno nuevos, y tiene por objeto dar entrada en el orden jurídico a ésta formación o gobierno. El diccionario de la terminología del Derecho Internacional da la definición siguiente:

"Acto por el cual un Estado, constatando la existencia de ciertos hechos (un Estado nuevo, un gobierno, una situación o un tratado, etc.), declara o admite implícitamente que los considera como elementos sobre los cuales serán establecidas sus relaciones jurídicas, incluyendo las modalidades explícitas o implícitas que pueda comportar éste reconocimiento" (2)

La institución del reconocimiento presenta un carácter mixto: es jurídica por cuanto constituye un medio de elevar un hecho a la categoría de derecho; es política toda vez que expresa la voluntad de los Estados de tratar de una manera determinada a una nueva agrupación y de entrar en relaciones con ella.

El reconocimiento comprende dos momentos distintos: un momento cognoscitivo, de constatación, y un momento intencional, es decir, una voluntad de considerar el objeto como legal.

II. EL OBJETO DEL RECONOCIMIENTO.

El objeto del reconocimiento puede variar considerablemente en función de las situaciones reconocidas, lo cual confiere una gran flexibilidad a la institución.

A. RECONOCIMIENTO DE ESTADOS.

Llamado también reconocimiento pleno o reconocimiento mayor. Es el acto mediante el cual un Estado o grupo de Estados, declaran que tratarán a una agrupación como a un Estado y que le "reconocerán" la calidad de tal, es decir, su personalidad jurídica internacional. Es pues, un acto por el cual el nuevo Estado es aceptado por los demás Estados en cuanto a los derechos y obligaciones que el Derecho Internacional prescribe.

El instituto de Derecho Internacional, en la reunión de Bruselas de abril de 1936 definió el reconocimiento de Estados de la manera siguiente en su artículo primero:

"es el acto libre por el cual uno o más Estados reconocen la existencia, en un territorio determinado, de una sociedad humana políticamente organizada, independiente de cualquier otro Estado existente, capaz de observar las prescripciones del Derecho Internacional, y, en consecuencia, manifiestan su voluntad de considerarla como miembro de la comunidad internacional" (3)

El artículo 3 de la citada resolución añade:

"El reconocimiento es, ya sea definitivo y pleno (de jure), ya sea provisorio y limitado a ciertas relaciones jurídicas (de facto)".

La Carta de la Organización de los Estados Americanos contempla el reconocimiento de Estados en los artículos 12 y 13:

"La existencia política del Estado es independiente de su reconocimiento por los demás Estados. Aún antes de ser reconocido, el Estado tiene el derecho de defender su integridad e independencia..."

(artículo 12)

"El reconocimiento implica que el Estado que lo otorga acepta la personalidad del nuevo Estado con todos los derechos y deberes que, para uno y otro, determina el derecho internacional".

(artículo 13)

El reconocimiento no entraña siempre el hecho de que el Estado que lo formula simpatice con el sistema político del Estado reconocido. El de la Unión Soviética por los países capitalistas, es un claro ejemplo, y fue motivado por el deseo de establecer contactos de índole comercial con la U.R.S.S., el reconocimiento del Estado de Israel por el Estado de Egipto (20-XI-1977), constituye otro ejemplo. Es en el establecimiento de relaciones diplomáticas que facilitan la cooperación entre los Estados donde radica el significado práctico del reconocimiento.

Las dos modalidades del reconocimiento de Estados en Derecho Internacional son: de facto (de hecho) y de jure (de derecho).

1. RECONOCIMIENTO DE JURE Y DE FACTO.

El reconocimiento de facto (4) es el que, al aceptar el hecho ya consumado de la formación de un nuevo Estado, se otorga

ga como una situación provisional que ha de dilatar el tiempo que tarde el nuevo orden en consolidarse mediante la organización de un gobierno provisional y de los servicios públicos que garanticen el orden interno. Cuando el nuevo Estado ha cimentado su estructura orgánica procede entonces el reconocimiento de jure, que es propiamente el establecimiento de relaciones formales.

"El reconocimiento de facto es incompleto. Constituye una fase transitoria conducente al reconocimiento de jure, aunque éste puede resultar más tardío. El reconocimiento de derecho es completo y lleva al establecimiento de relaciones de todo tipo, de carácter más estable que en el caso del reconocimiento de hecho" (5)

El reconocimiento de jure concedido a un Estado aporta las siguientes consecuencias:

- a) Apertura de relaciones diplomáticas y consulares con el Estado reconocido.
- b) Participación del Estado reconocido en los congresos y conferencias de carácter general.
- c) Derecho a adherirse a las convenciones y a los acuerdos internacionales abiertos.
- d) Reconocimiento y respeto de los Estados reconocedores para con las leyes y decisiones de los órganos administrativos y judiciales del Estado reconocido.

2. RECONOCIMIENTO EXPRESO Y TACITO.

Estas dos modalidades del reconocimiento de Estados son usualmente confundidas con el reconocimiento de jure y de facto respectivamente, como lo observa Accioly (6), la razón estriba en la equivalencia de los términos, ya que las más de las veces coinciden en su significado.

Esta clasificación entre reconocimiento expreso y tácito está contenida en el proyecto de la Comisión de Jurisconsultos de Río de Janeiro y la Convención de Montevideo (VII Conferencia Panamericana, 1933, artículo 7).

El reconocimiento expreso es aquél emanado del gobierno u órgano encargado de las relaciones exteriores, manifestado ya sea a través de una nota diplomática, telegrama, declaración, etc. o efectuado mediante un tratado con el Estado reconocido.

El reconocimiento tácito es más complejo, por cuanto suele deducirse de cualquier interpretación dada a las acciones unilaterales del Estado cuyo reconocimiento se espera.

Puede asumirse que ha habido un reconocimiento tácito a un nuevo Estado cuando el otro Estado:

- a) Envía o recibe agentes diplomáticos del primero.
- b) Recibe a sus cónsules (7).
- c) Acusa recibo o contesta una nota emanada del gobierno --

del nuevo Estado.

d) Se suscribe a un tratado (C) o se adhiere a otro anterior.

Otra manera de deducir un reconocimiento tácito es la admisión del nuevo Estado en los organismos internacionales, tales como la extinta Sociedad de Naciones de 1919 a 1939, y la O.N.U. desde 1945 (9). Al respecto es necesario hacer no tar un factor importante: toda comunidad que sea admitida como Estado en las Naciones Unidas se transforma en sujeto de las obligaciones y derechos que estipula la Carta en relación a todos los demás miembros, y estos obtienen ciertos derechos y contraen obligaciones en relación al nuevo miembro aún cuando hayan votado en contra de su admisión, la razón de ello estriba en que:

"Un Estado al someterse a la Carta de las Naciones Unidas, transfiere a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad la competencia para reconocer como Estado a una comunidad que todavía no ha sido reconocida, es decir, el poder de determinar el hecho que ésta comunidad sea un Estado en el sentido del derecho internacional" (10)

En realidad, la admisión de una comunidad en las N.U. no implica más que el reconocimiento político por parte de los miembros aún cuando algunos de éstos hayan votado en contra de ésta admisión. Podría argumentarse que éstos miembros no están obligados a otorgar el reconocimiento jurídico al Es-

tado mencionado y entrar en relaciones diplomáticas y económicas con él. De acuerdo con los términos de la Carta no están realmente obligados a hacerlo, pero ésta actitud sería incompatible con el espíritu de la Carta, en cuyo preámbulo se declara que los pueblos de las N.U. están determinados a vivir como "buenos vecinos".

Sin embargo, el primer argumento prevalece, ya que en un memorándum del Secretario General de las Naciones Unidas (11) es invalidado el criterio según el cual la admisión en las N.U. constituye un reconocimiento implícito por todos los miembros. Por supuesto, por reconocimiento se refiere al político, no al jurídico.

B. RECONOCIMIENTO DE GOBIERNOS.

El reconocimiento concedido a un Estado lleva implícito el de su gobierno, toda vez que los sucesivos gobiernos que se den en el Estado reconocido lleguen al poder por vías constitucionales establecidas en el mismo. El problema del reconocimiento de gobierno se plantea cuando aparece un gobierno formado por vía revolucionaria y establecido mediante procedimientos ilegales (de fuerza), ya fueren golpe de Estado, insurrección, etc.

El Instituto de Derecho Internacional nos da la siguiente definición, según el artículo 10 de la resolución antes citada:

"El reconocimiento del gobierno de un Estado ya reconocido es el acto libre por el cual uno o más Estados constatan que una persona o un grupo de personas estan en medida de comprometer el Estado que pretenden representar y testifican su voluntad de mantener relaciones con ellas".

El artículo 11, a su vez, especifica:

"El reconocimiento es, ya sea definitivo y pleno (de jure), ya sea provisorio o limitado a ciertas relaciones jurídicas (de facto)".

1. RECONOCIMIENTO DE JURE Y DE FACTO.

El reconocimiento jurídico de un nuevo gobierno debe en principio distinguirse del reconocimiento político o de facto. El primero es la comprobación del hecho de que un individuo o conjunto de individuos es realmente el gobierno de un Estado en el sentido del Derecho Internacional, y en la medida en que éste individuo o conjunto de individuos sea independiente y domine efectivamente la población que vive en un territorio definido.

El reconocimiento de facto, por otra parte, constituye un hecho que no puede dejar de ser aceptado en la realidad por los demás Estados que tienen que entenderse con el gobierno constituido, el cual domina la mayor o principal extensión del país, realiza las funciones y servicios públicos, y de cuya autoridad depende la protección de los extranjeros y de los nacionales. Es pues, un reconocimiento obligado por las circunstancias pero que no lleva la investidura de una declaración

ración formal del Estado que la ha otorgado.

Por lo general, el reconocimiento de facto es una situación transitoria, la primera fase de un proceso que invariablemente lleva al reconocimiento de jure. Puede decirse que la distinción entre ambas modalidades del reconocimiento obra en base a las conveniencias del Estado o grupo de Estados que lo otorgan (12).

Así tenemos, a manera de ejemplo, en un caso típico de golpe de Estado en un Estado determinado "A", en donde el poder efectivo es usurpado y detentado por un nuevo gobierno. Un Estado cualquiera, llamémosle "B", que mantuvo estrechas relaciones diplomáticas y comerciales con "A", se encuentra ante la disyuntiva de otorgar o no el reconocimiento al nuevo gobierno de "A". El Estado "B" analizará la situación de acuerdo con razones de su propia conveniencia, es decir, obrará en base a intereses, no a ideales, aunque el desarrollo que imprima a su acción lleve todo un revestimiento retórico de principios. De ésta manera, sopesará las consecuencias de la no concesión del reconocimiento a "A":

a) El gobierno "A" podría negarse a reconocer los tratados, convenios y compromisos del gobierno precedente, romper sus relaciones comerciales con "B" y, llegado el caso, nacionalizar las empresas e inversiones de "B".

b) Los ciudadanos de "B", residentes en "A" no tendrán ga-

rantía alguna para la protección de sus personas y propiedades, hecho que incumbe al primer Estado.

Por otra parte, la concesión del reconocimiento puede implicar los siguientes riesgos:

a) Un reconocimiento otorgado a una agrupación política que pretenda representar al gobierno de "A" puede ser prematuro si la situación política (guerra civil, revolución, derrocamiento, etc.) no se ha apaciguado, pudiendo darse el caso -- que la facción desterrada del poder recobre el dominio de la situación y tome represalias contra los nacionales de "B".

b) En el caso anterior, las represalias podrían extenderse -- al grado de romper sus relaciones diplomáticas, comerciales, técnicas y culturales con "B" e invalidar los tratados y convenios existentes.

Como se puede apreciar en este examen de probabilidades, e-- existen riesgos en ambas situaciones con la concesión del reconocimiento. De ahí deriva la importancia práctica del reconocimiento de facto: es un acto de constatación del nuevo gobierno creado, una aceptación implícita del nuevo orden imperante en el país en que ha habido cambio de gobierno, ello -- sin conllevar, sin embargo, la declaración expresa y formal-- emanada del gobierno u órgano competente que lo está conce-- diendo (13). Para el nuevo gobierno, el reconocimiento de -- facto le indica que entre no reconocer y reconocer, la con--

ducta del Estado "D" se inclina más por el segundo caso. El reconocimiento de facto es pues, el paso intermedio entre el no reconocimiento y el reconocimiento jurídico. Viene a ser la fase preparatoria del segundo, el cual es concedido cuando el Estado o grupo de Estados reconocedores consideran que el nuevo gobierno domina efectivamente el territorio, ha reorganizado el país en su forma jurídico-política y garantiza la protección de los extranjeros. Ciertamente, el reconocimiento de facto funciona como la situación "más conveniente por el momento" para ambos gobiernos (14).

2. RECONOCIMIENTO EXPRESO Y TACITO.

El reconocimiento de gobiernos adopta dos maneras: puede ser expreso o tácito, toda vez que la intención sea implícita.

a. Expreso. Se acostumbra efectuarlo mediante un acto unilateral, ya sea por medio de una comunicación diplomática, nota, circular, carta o telegrama.

El reconocimiento expreso es la declaración emanada del gobierno (15) del Estado reconocedor en la cual comunica de manera inequívoca y oficial su voluntad de considerar al gobierno reconocido como la entidad que detenta el poder efectivo del Estado en cuestión.

Aunque en las relaciones internacionales es muy raro que el reconocimiento de gobiernos sea recíproco, los gobiernos español y soviético se reconocieron mutuamente mediante declara-

raciones idénticas de fecha 28 de julio de 1933.

El reconocimiento de gobiernos puede también efectuarse mediante un tratado especial suscrito con éste fin. Así, por ejemplo, China y el Japón (tratados del 31 de mayo de 1924 y 20 de enero de 1925 respectivamente) reconocieron por éste medio al gobierno soviético.

El reconocimiento expreso multilateral es poco frecuente, pero es una modalidad que ya ha funcionado en las relaciones entre Estados. Se dió, por ejemplo, en el reconocimiento del Estado soviético por la pequeña entente (16) el 9 de junio de 1934; y en el reconocimiento del gobierno austríaco por Francia, Gran Bretaña, los EE UU y la Unión Soviética, el 20 de octubre de 1945.

b. Tácito. A diferencia del anterior, que es un reconocimiento explícito e inequívoco, el reconocimiento tácito adopta una naturaleza más compleja, ya que el gobierno interesado tiene que "deducirlo" de acciones ejecutadas por uno o más Estados que dejan entrever de manera implícita su intención de reconocer al nuevo gobierno. El problema reside en interpretar estas acciones como indicios de que uno o varios Estados de la comunidad internacional han decidido, ya sea a corto o a largo plazo, reconocer expresamente a dicha formación política como el gobierno de hecho del Estado de que se trate.

Así tenemos, que el reconocimiento tácito puede deducirse o resultar de los siguientes casos:

a) Intercambio de agentes diplomáticos o mantenimiento de los que están en sus puestos (17).

b) Concesión de exequátur a un cónsul enviado por el nuevo gobierno; aceptación de cartas credenciales o de plenos poderes a una conferencia internacional; envío de una misión oficial a las ceremonias de independencia; etc.

Como mencionamos anteriormente, el envío o mantenimiento de cónsules en un Estado administrado por un nuevo gobierno no implica necesariamente su reconocimiento, ya que ésta decisión puede basarse en el deseo del Estado remitente de proteger a sus nacionales (18).

c) La conclusión de un tratado. El reconocimiento tácito va implícito independientemente de la naturaleza del tratado. Por ejemplo: en un tratado de paz, el gobierno soviético fue reconocido por Alemania, Austria-Hungría, Bulgaria y Turquía mediante el Tratado de Brest-Litovsk el 3 de marzo de 1918. En un tratado de límites, Polonia reconoció al gobierno soviético con el Tratado de Riga, el 18 de marzo de 1921. De igual manera, el reconocimiento va siempre implícito en todo tratado bilateral, ya que:

"Apenas se concibe que tal participación no se acompañe de un grado de reconocimiento del co-contratante, aún cuando,

por un cierto tiempo, éste pueda limitarse al reconocimiento de una capacidad reducida al orden de relaciones cubierto -- por el tratado" (19)

El reconocimiento tácito efectuado multilateralmente, se deduce, por lo general, con la admisión del Estado, el cual representa al nuevo gobierno en la O.N.U.

Existen, por otra parte, determinados actos que no implican el reconocimiento de gobierno ni de Estado:

- a) Las negociaciones llevadas a cabo con el fin de conside--rar la posibilidad de un reconocimiento.
- b) El mantenimiento de cónsules, sin nueva concesión de exe--quátur.
- c) El mantenimiento o establecimiento de relaciones comerciales.
- d) La entrega de pasaportes para una zona controlada por la--entidad no reconocida.
- e) Suscripción de un tratado bilateral con reserva expresa--en cuanto al reconocimiento (20).
- f) La participación en una organización o en una conferen--cia internacional con un gobierno o Estado no reconocido.

DIFERENCIAS ENTRE RECONOCIMIENTO DE ESTADOS Y RECONOCI***
MIENTO DE GOBIERNOS.

"No siempre resulta fácil trazar una clara línea divisoria -- entre el reconocimiento de un Estado y el de un gobierno. En la enorme mayoría de los casos, aquél entraña también el re--conocimiento del gobierno que se encuentra a la cabeza del -

Estado, además, la cuestión de si se reconoce a un gobierno en lugar de a un Estado es planteada con frecuencia y el reconocimiento del Estado se deduce de la misma" (21)

La diferencia radica en que un Estado, tan pronto existe de hecho, existe de derecho; un gobierno por el contrario, puede existir de hecho solamente y carecer de legalidad constitucional (22). De ahí se deriva que el reconocimiento de un Estado revista mayor carácter jurídico que político aunque sus métodos se amolden a la práctica del derecho de gentes. En principio, los cambios de regímenes políticos constitucionales son indiferentes a los demás Estados, que continúan -- manteniendo con el nuevo gobierno las mismas relaciones que con el antiguo, por ello es que el reconocimiento de un Estado lleva implícito el de todos los gobiernos que se den en él por la vía legal. El reconocimiento de gobierno, empero, ha de cuestionarse cuando resulta un gobierno de facto en un Estado ya reconocido. El reconocimiento de Estados es por lo tanto menos frecuente y su alcance es más amplio, a diferencia del reconocimiento de gobiernos, que se da mucho más a menudo y cuyo efecto queda limitado a la persona o grupo de personas que representan el gobierno de una nación.

El reconocimiento de gobiernos es distinto al de Estados en el sentido de que consiste simplemente en declarar la voluntad o la intención de mantener relaciones con un régimen o ..

gobierno que ha sustituido a otro, práctica que tiene su fundamento jurídico en el principio de la continuidad del Estado.

Pero ¿tiene éste principio validez en las relaciones internacionales? analizándolo a la luz de los intereses en juego podemos apreciar de qué manera recurren a él para alegar determinados propósitos.

La revolución rusa de 1917 constituye un ejemplo: la identidad relativa de la población y del territorio que dominaba el nuevo gobierno soviético con el que representaba a la antigua Rusia (reconocida por toda Europa como Estado de jure) proporcionó el motivo por el cual los demás Estados europeos podían justificar la demanda de que la Unión Soviética se hiciera cargo de los compromisos de la Rusia zarista. El móvil que provocaba ésta actitud en los Estados europeos no era, por supuesto, el respeto al principio de la continuidad del Estado, sino los intereses políticos y económicos que trataban de mantener. La Unión Soviética se opuso categóricamente a respetarlas (23), y como las otras potencias no podían imponérselas, se consideró a la Rusia soviética como a un nuevo Estado (24) y no como un mero cambio de gobierno.

El Estado de Israel, el mismo día de su creación, 14 de mayo de 1948, fue reconocido por los Estados Unidos como autoridad o gobierno de facto por medio de éstos términos:

"Los Estados Unidos reconocen al gobierno provisional como la autoridad de facto del nuevo Estado de Israel" (25)

Aquí se dió el caso de un reconocimiento de Estado y de un reconocimiento de gobierno a la vez.

El reconocimiento de Estados, por su propia naturaleza, es menos complejo que el de gobiernos, ya que aquél funciona siempre que un nuevo Estado surge a la vida, fenómeno menos frecuente en el mundo que el surgimiento de un nuevo gobierno. Consecuencia de ello es que en el ámbito interamericano hayan tenido cabida tantas doctrinas sobre reconocimiento de gobiernos, y en cambio, sólo se conozca una en Derecho Internacional sobre reconocimiento de Estados (26).

Se trata de la Doctrina de la Convención de Montevideo, así llamada por Ulloa (27). Esta doctrina fue aprobada el 26 de diciembre de 1933 en la VI Conferencia Panamericana (Convención de Montevideo) que en su artículo 6 declara:

"El reconocimiento de un Estado significa solamente que aquél que lo reconoce acepta la personalidad del otro, con todos los deberes y derechos determinados por el Derecho Internacional...el reconocimiento es incondicional e irrevocable"

La misma Convención, en su artículo 3 declara también:

"La existencia política de un Estado es independiente de su reconocimiento por los demás Estados, aún antes de ser reconocido, el Estado tiene el derecho de defender su integridad e independencia, proveer a su conservación y prosperidad y, consiguientemente, organizarse como lo estime conveniente".

Los artículos 12 y 13 de la Carta de la O.E.A. reprodujeron casi en iguales términos, lo dispuesto en los artículos 3 y 6 de la Convención de Montevideo, omitiendo empero, lo referente al reconocimiento incondicional e irrevocable.

El hecho de que una organización internacional, para éste caso, la O.E.A., contenga en su texto constitutivo disposiciones referentes al reconocimiento de Estados, le confiere a ésta modalidad un carácter del cual el reconocimiento de gobiernos carecía completamente, ya que, como nos hace observar Diez de Velasco:

"La teoría y la práctica internacionales en materia de reconocimiento de gobiernos es muy variable, sin que se haya llegado a una codificación sobre la materia o ningún tratado multilateral que la regule" (28)

Resumiendo lo anterior, las diferencias entre una y otra rama del reconocimiento pueden esquematizarse en el cuadro que presentamos en la página siguiente, donde podemos apreciar el carácter jurídico y político de una y otra forma que comprende el reconocimiento.

RECONOCIMIENTO DE ESTADOS	*	RECONOCIMIENTO DE GOBIERNOS
Carácter predominantemente jurídico.	**	Carácter predominantemente político.
Acto que conlleva un alcance muy general. Principio de la continuidad e identidad del Estado.	**	Acto que va determinado por intereses creados.
Codificado en la Carta de la O.E.A. y en el espíritu de la Carta de la O.N.U.	**	Algunas de sus doctrinas han sido adheridas a convenciones o a tratados multilaterales.
Práctica poco frecuente en las relaciones internacionales.	**	Práctica muy corriente en las relaciones internacionales.
Una vez otorgado, su validez comprende todos los cambios de gobierno legales que se den en ése Estado.	**	La validez del mismo es exclusiva consecuencia de la decisión e iniciativa de los demás Estados.

III. CARACTERISTICAS DE LOS ACTOS DE RECONOCIMIENTO,

Existen ciertos caracteres que generalmente se atribuyen al reconocimiento. Estos llevan la particularidad de ser comunes tanto a los actos de reconocimiento de Estados como a los de reconocimiento de gobiernos. Por ejemplo: cuál es la esencia del reconocimiento como acto voluntario, relativo y divisible? Estas tres características se suelen tomar agrupadas al referirse a un acto determinado de reconocimiento, y por lo general no ofrecen discordancia entre ellas.

Por el contrario, existe discrepancia con relación a considerar si el reconocimiento es un acto unilateral o no, revoca-

ble o irrevocable, individual o colectivo, y si posee un carácter declarativo o constitutivo.

Aunque a menudo ha sido presentado como libre, este acto no es, al menos totalmente, discrecional; su ejercicio queda limitado por algunas reglas de Derecho Internacional.

Rousseau agrupa dos grandes teorías que se originan en torno al reconocimiento de Estados y gobiernos, las cuales contienen algunas de las características más importantes inherentes al acto de reconocimiento. Estas teorías se dividen en cuanto a considerar ésta institución como acto político o como acto jurídico.

A. RECONOCIMIENTO COMO ACTO POLITICO.

Esta posición estuvo muy en boga a fines del siglo XIX, según ella, es la voluntad estatal la única capaz de crear sujetos de derecho y de atribuir la calidad de Estado a las colectividades públicas dependientes del derecho internacional. Esta teoría asigna al reconocimiento cuatro caracteres:

a. Es un acto individual. (reconocimiento unilateral). Cada Estado reconoce por su propia cuenta, lo hagan o no los demás.

b. Es un acto discrecional. El reconocimiento es un acto libre, expresión de una voluntad soberana, o sea, que el Estado reconoce cuando lo juzga oportuno.

c. Es un acto que puede afectar varias modalidades: es posi-

ble un reconocimiento a término y también puede ser condicional; dado que es posible no tener en cuenta la realidad política, la concesión del reconocimiento puede estar supeditada a una condición determinada.

d. Es un acto creador. En términos jurídicos, es atributivo, o sea que el reconocimiento crea el Estado, el cual existe - sólo en la medida en que ha sido reconocido (teoría del reconocimiento constitutivo).

B. RECONOCIMIENTO COMO ACTO JURIDICO.

La concepción jurídica del reconocimiento es la antítesis de la teoría anterior. Se basa en la idea de que cuando aparece un Estado nuevo las demás potencias deben reconocerlo obligatoriamente, siempre que reúna los elementos de hecho indispensables para un Estado. En éste sistema, el reconocimiento presenta cuatro caracteres totalmente opuestos a los que define la concepción política:

a. El reconocimiento es un acto colectivo, puesto que la admisión en la sociedad de los Estados emana de las potencias que tienen la responsabilidad de la política internacional.

b. Es un acto obligatorio, que las potencias deben realizar en cuanto la nueva formación presente los caracteres de un - Estado.

c. Es un acto puro y simple, que no puede hallarse subordinado a condiciones impuestas en consideración a intereses par-

ticulares.

d. Es un acto declarativo. No crea sino que constata. No es en modo alguno creador del Estado, pues su único objeto es comprobar su existencia. Jurídicamente no es más que una "constatación".

A continuación iremos desarrollando las características más importantes auxiliándonos de la ejemplificación en cada caso a fin de arribar a una conclusión más o menos realista.

C. ACTO VOLUNTARIO.

¿Existe la obligación de conceder el reconocimiento? La mayor parte de autores se inclina por la respuesta negativa (29), por cuanto, al ser discrecional, corresponde únicamente al Estado interesado la opción o decisión de concederlo.

"El reconocimiento no constituye una obligación internacional porque cada Estado decide por sí mismo cuándo atribuir a otro esta personalidad" (30)

Puede existir obligación de reconocer cuando ello ha sido prometido en un convenio político. Un Estado puede perfectamente negarse a efectuarlo aún cuando notoriamente el Estado que aspira a la personería internacional reúna los requisitos exigibles. Sin embargo, aquí caemos en un punto controversial : si un Estado nuevo reúne los caracteres de tal, está organizado y demuestra su voluntad de cumplir sus obligaciones y respetar el derecho, la negativa a reconocerlo por-

parte de los demás Estados sería prolongar la anormalidad y crear peligros para la paz internacional, cuyo deber de resguardar atañe a la comunidad de naciones,

El punto de vista más adecuado sería el de considerar el reconocimiento no como un acto obligatorio sino como un ejercicio de la soberanía de cada Estado. El reconocimiento es un acto facultativo. Es un derecho, mas no una obligación.

D. ACTO RELATIVO.

Solamente el Estado autor del reconocimiento queda ligado por su compromiso. En consecuencia, un hecho puede existir legalmente a criterio de unos y no al parecer de los otros. Es una consecuencia normal del carácter voluntario del acto.

F. ACTO DIVISIBLE.

Es posible no reconocer más que aspectos parciales de la existencia de un Estado. Trátase aquí del reconocimiento parcial o limitado, que en la práctica no constituye un reconocimiento de derecho y funciona únicamente en base a los intereses políticos o ideológicos del país que obra en ésta forma. Antes que un reconocimiento, es una manera de obrar de acuerdo a las conveniencias del momento precisamente para evitar la concesión del mismo.

Así, durante algunos años, China Popular y los EE UU mantuvieron contactos parciales que no significarían exactamente un reconocimiento pleno, tales como los acuerdos sobre pri-

sioneros, las negociaciones de Varsovia, etc.

Durante un largo período inmediato a su nacimiento como Estado, las dos Alemanias mantuvieron relaciones parciales motivadas por necesidades materiales, pero haciendo hincapié por parte de ambas, que esos contactos de ninguna manera significaban un reconocimiento, ya fuese mutuo o unilateral. Esta situación quedó resuelta en 1971 con la subscripción del "Tratado Base" entre ambos Estados, mediante el que cada cual adjudicaba a la otra la calidad y su respectivo reconocimiento como Estado (31).

Las relaciones entre las dos Coreas también constituyen otro buen ejemplo (32).

Trátase aquí de situaciones impuestas por las circunstancias que casi adquieren el carácter de reconocimientos de facto, pues conllevan una intención clara y definida de denegar el reconocimiento jurídico, aún cuando el Estado tenga conciencia de que tarde o temprano habrá de otorgar éste, adopta por costumbre una actitud indiferente ante el Estado cuya ideología o sistema rechaza. Es curioso que esta peculiaridad del reconocimiento se da con preferencia en categoría de bloques.

G. ACTO CONDICIONAL O INCONDICIONAL.

El reconocimiento se da generalmente sin condiciones, pero como acto unilateral que es, puede estar supeditado a cier-

tas condiciones. Las circunstancias sociales de algunos Estados imponen en ciertos casos a los demás la necesidad de formular condiciones para realizar el reconocimiento.

Estas circunstancias pueden ser, por ejemplo, la necesidad de proteger a un determinado número de nacionales del país reconocedor, garantizar la protección de minorías raciales, velar por el cumplimiento de los derechos humanos, etc.

El Tratado de Berlín de 1878, estableció como condiciones para el reconocimiento de Rumania, Servia y Montenegro (como Estados independientes), y de Bulgaria (como principado libre bajo gobierno otomano), la igualdad de derechos de todos los habitantes, sin distinción de cultos o de credo religioso. El reconocimiento de Brasil por la Gran Bretaña en 1826 subordinaba éste acto a la supresión de la esclavitud.

A los nuevos Estados surgidos después de la Primera Guerra Mundial, se les exigió la protección de las minorías étnicas, lingüísticas y religiosas, como condición para el reconocimiento.

Según el proyecto de la Comisión de Jurisconsultos de Río de Janeiro en 1927, el reconocimiento es incondicional. Así fue declarado también por la Convención de Montevideo (VII Conferencia Panamericana, 1933, artículo 6).

Kelsen asevera al respecto:

"Desde que el reconocimiento de un Estado es, como acto jurídico, la comprobación de un hecho determinado por el derecho internacional, no puede ser condicional. La cuestión de si una comunidad dada es un Estado en el sentido del derecho internacional puede ser solamente contestada "sí o no". El contenido de la declaración de reconocimiento excluye toda posibilidad de condición" (33)

Un punto clave respecto a los reconocimientos concedidos en forma condicional o incondicional es que el primero ocurre, por lo general, cuando una o más potencias se encargan de reconocer a un Estado con relativamente menos poder que ellas. Así se deduce del reconocimiento de la República de Weimar, del Estado de Israel y de los ejemplos antes citados.

Conviene ahora señalar cual será la consecuencia que derive de una condición no respetada. Para algunos juristas, la irrevocabilidad del reconocimiento es principio absoluto; para otros, el hecho de que la condición sea aceptada por el nuevo Estado da a la otra parte el derecho de intervenir para asegurar el respeto a dicha condición.

Es más razonable suponer que el incumplimiento implicará la suspensión o anulación del reconocimiento (34), lo cierto es que la práctica internacional, al igual que la teoría, no ha sido del todo clara a éste respecto, ya que las condiciones originales en que sucede el tratado condicional evolucionan a situaciones total o parcialmente distintas.

H. ACTO REVOCABLE O IRREVOCABLE.

Teóricamente, el reconocimiento puede ser retirado por un cambio de las circunstancias bajo las cuales se otorgó.

Francia, por ejemplo, reconoció la independencia de Finlandia y del gobierno finlandés en 1918, pero luego de que un pariente próximo del káiser alemán fuese invitado a ocupar el trono de Finlandia, Francia retiró su reconocimiento, el cual volvió a otorgar al ser proclamada la República de Finlandia.

Las potencias que reconocieron las anexiones de la Unión Soviética en la última post-guerra, implícitamente retiraron su reconocimiento a los Estados bálticos, ya que el reconocimiento de una anexión implica el retiro del reconocimiento del Estado anexado.

Las potencias aliadas de la Segunda Guerra Mundial revocaron el reconocimiento concedido al gobierno polaco en Londres en julio de 1945, tan pronto se dieron elecciones libres en Polonia. Esta decisión había sido tomada ya con anterioridad en la Conferencia de Yalta.

A pesar de estos casos concretos ocurridos en las relaciones internacionales, hay disparidad entre los internacionalistas en relación a la naturaleza revocable o irrevocable del reconocimiento (35).

El artículo 5 de la III Resolución del Instituto de Derecho Internacional en Bruselas (1936) declara que el reconocimiento, una vez conferido, es irrevocable. Así lo considera también la Convención de Montevideo de 1933 en su artículo 6.

El criterio en que se fundamenta ésta posición considera que el reconocimiento:

"aunque unilateral por parte del Estado que lo otorga, crea, una vez conferido, una relación jurídica entre el Estado otorgante y el que es reconocido. Esta no puede ser resuelta por la voluntad unilateral del Estado otorgante. Y si el Estado reconocido incurriera a posteriori en el incumplimiento de sus obligaciones internacionales, sólo cabría la iniciación de acciones pertinentes" (36)

El quid de la cuestión reside posiblemente en que quienes consideran el reconocimiento como acto irrevocable adoptan un punto de vista jurídico, a diferencia de sus contrarios, que enfocan el tema con un criterio político, más realista, ya que a despecho de lo que establezcan las normas del Derecho Internacional, son los Estados los que tienen la última palabra al adoptar una conducta o política determinada.

I. ACTO INDIVIDUAL O COLECTIVO.

Para una gran mayoría de doctrinarios, el acto de reconocimiento es un acto individual en el sentido de que es efectuado por cada Estado por su propia cuenta. Se trata de un reconocimiento unilateral, de Estado a Estado y que constituye la forma más corriente.

Puede ocurrir la modalidad de que el reconocimiento sea recíproco. Así, por ejemplo, el Estado de la Ciudad del Vaticano y el reino de Italia se reconocieron mutuamente según el artículo 26 del Tratado de Letrán (14 de febrero de 1929).

El reconocimiento colectivo es menos frecuente. Ejemplo de esta modalidad lo constituye el Tratado de Berlín citado anteriormente, y el reconocimiento de los tres Estados bálticos por el Consejo Supremo de la Sociedad de Naciones el 28 de enero de 1921.

Al respecto, Moreno Quintana hace ver:

"Facilita la decisión de los Estados el reconocimiento colectivo que efectúa una reunión internacional. Hay simultaneidad del acto por parte de todos los participantes" (37)

La admisión de un miembro en la O.N.U. implicaría, al menos teóricamente, el reconocimiento colectivo por parte de los demás Estados signatarios, acto que conllevaría un carácter tácito.

J. ACTO DECLARATIVO O CONSTITUTIVO.

Tiene el reconocimiento un carácter declarativo o constitutivo? Esta interrogante, frecuente entre los tratadistas, surge ante estas dos teorías:

Si el reconocimiento tiene por objeto crear la situación reconocida, antes de dicho reconocimiento la situación no existiría. Así, la personalidad de un Estado dependería de su re

conocimiento por la comunidad internacional. Esta es la teoría constitutiva (38).

El reconocimiento solamente constata la existencia de una situación, no la crea, ya que su existencia es independiente del reconocimiento. Así, un Estado, tan pronto reúna sus elementos constitutivos, adopta ipso facto la personalidad jurídica internacional antes de ser reconocido. Trátase de la teoría declarativa (39).

En lo referente a las consecuencias resultantes del reconocimiento, las dos teorías se confunden en la práctica. Sucede que un nuevo Estado solamente entra en relaciones diplomáticas con aquél o aquellos Estados que lo reconocieron tácita o expresamente, y únicamente después de reconocido pasa a ejercer, con relación a los que le reconocen, los derechos inherentes al título de miembro de la comunidad internacional. Examinaremos a continuación los aspectos relevantes de cada una de las teorías:

1. ASPECTO DECLARATIVO.

El reconocimiento no crea el Estado, únicamente registra la aparición del mismo como sujeto de Derecho Internacional, ya que éste existía antes de su reconocimiento.

El Estado soviético, por ejemplo, estableció un conjunto de relaciones comerciales aún antes de ser reconocido. O sea, -

que fue reconocido de facto antes de recibir el reconocimiento diplomático.

El gobierno británico declaró en 1949 que demandaría reparaciones al gobierno de Israel por haber derribado aeronaves británicas. A pesar de que Gran Bretaña no había todavía reconocido a Israel como Estado, al establecerse que éste había violado el Derecho Internacional y estaba obligado a pagar la falta, Gran Bretaña estaba reconociendo con éste hecho a Israel como Estado.

En la Declaración sobre los Deberes y Derechos de los Estados, los Estados latinoamericanos proclamaron en Montevideo el 27 de septiembre de 1933:

"La existencia política de un Estado es independiente de su reconocimiento por los demás Estados".

(Artículo 3)

La Carta de Bogotá, en su artículo 12, repite los términos anteriores.

Asimismo, el Instituto de Derecho Internacional, en su sesión de Bruselas del 23 de abril de 1936 declara, en medio del texto del artículo primero:

"El reconocimiento tiene un efecto declarativo"

Según Salmon, la unanimidad de estas posiciones se explica por el deseo de limitar los efectos del no-reconocimiento cuando la situación existe ya definida en la realidad.

Kelsen critica ésta teoría aduciendo que el reconocimiento como acto declarativo no surte efecto jurídico alguno, ya que ningún hecho tiene, por sí mismo, efectos jurídicos junto con el acto por el cual la existencia del hecho sea comprobada.

2. ASPECTO CONSTITUTIVO.

El reconocimiento crea el Estado, o sea, son los sujetos del Derecho Internacional los que otorgan al nuevo Estado su personalidad jurídica internacional. Ejemplos representativos son el "Estado independiente del Congo" de 1885 a 1908 (40) y la Ciudad del Vaticano (41).

La creación de Estados marioneta constituye otro ejemplo que algunos comentaristas sobre el tema mencionan: Manchukúo (1931-1946) y Filipinas (1943-1946) creados por el Japón, Eslovaquia (1939-1946) por Alemania, Taiwán y Vietnam del Sur sostenidos por la sola intervención americana. En éstos casos se lleva a cabo la efectividad de los Estados, pero únicamente mediante la intervención extranjera.

Para los partidarios de ésta teoría, el reconocimiento es una condición por medio de la cual el Estado beneficiario logra su efectividad en el orden externo, y puesto que el reconocimiento tiene un efecto esencialmente jurídico entre el Estado que reconoce y el Estado reconocido, el acto debe ser

considerado constitutivo.

Los detractores de ésta teoría, sin embargo, son abundantes. entre las críticas más importantes podemos señalar:

- a) Cuando el Estado existe de hecho, existe de derecho. Su reconocimiento no afecta su vida política como Estado (Rousseau).
- b) No hay claridad respecto a cuantos Estados deben reconocerlo para que el acto tenga efecto constitutivo (Korovin).
- c) La teoría implica que los demás Estados deben calificar un hecho ajeno a su soberanía (Estrada).
- d) La teoría se presta a intereses de bloque, permitiendo a las naciones capitalistas negar la existencia de regimenes pro-marxistas (Kaplan-Katzenbach).

Parece más acertado afirmar, que si bien el reconocimiento es un acto declarativo, conlleva empero determinados efectos constitutivos, Díez de Velasco nos dice:

"El que mantengamos que...el reconocimiento es declarativo...no quiere decir que neguemos al reconocimiento determinados efectos constitutivos. En primer lugar, cabe señalar: a) que del reconocimiento se deriva, según la práctica internacional generalmente admitida, que se establezcan relaciones diplomáticas con el nuevo Estado y se inicie la vida de relación internacional entre los dos sujetos. Es, pues, la base para ir creando entre los dos Estados -el que reconoce y el-reconocido- una serie de acuerdos internacionales y la puesta en funcionamiento de las normas del derecho diplomático y otras de carácter consuetudinario general. En éste sentido, y dado que determinadas normas sólo se aplican entre dos sujetos reconocidos, podemos hablar de que el reconocimiento produce determinados efectos de carácter constitutivo" (42).

IV. RECONOCIMIENTO DE BELIGERANCIA Y DE INSURGENCIA.

A una colectividad que todavía no ha llegado a constituir un Estado no será posible otorgarle el reconocimiento como tal. Esto no impide que, con sus agentes o representantes, se establezcan determinadas relaciones, y, con referencia a la misma, se practiquen ciertos actos que podrán clasificarse como preliminares al reconocimiento. Estos actos se refieren a la beligerancia y a la insurgencia.

A. RECONOCIMIENTO DE BELIGERANCIA.

A veces sucede que en un Estado ya existente una parte de la población se subleva para constituir otro Estado, desgajado del primero, o para asumir la dirección del antiguo Estado. Al comenzar la sublevación, las reglas que se le pueden aplicar son sólo las del derecho interno del Estado en que ella ocurre. No obstante, la insurrección podrá adquirir un desarrollo tal que, que el derecho internacional público sea invocado para aplicar las reglas que serán determinadas a los litigantes.

Si la insurrección asumiera el carácter de verdadera guerra civil (43), los gobiernos extranjeros pueden colocar a ambos bandos en un plano de igualdad al reconocerles la calidad de beligerantes. El efecto del reconocimiento de beligerancia es admitir para los rebeldes todos los derechos y deberes in-

herentes a un Estado, por lo que se refiere a la conducción de la guerra. También les otorga un estatuto internacional restringido a la protección de los nacionales, pero no les reconoce capacidad para otorgar "exequátur" a los cónsules o para suscribir tratados.

"aún cuando siempre una declaración de beligerancia, por parte de los otros Estados robustece moral y materialmente una insurrección, no debe ser considerada por el gobierno que la combate como un acto hostil, sino como un simple reconocimiento de un hecho que tiene que ser contemplado desde el punto de vista del derecho internacional" (44)

Esta condición sucede cuando el gobierno nacional (45) ha reconocido, ya de manera implícita o expresa, la calidad de beligerantes al partido insurrecto, acto que produce la aplicación de las leyes de la guerra a los insurrectos. Estos, a partir de entonces, escapan a la jurisdicción del Estado y se integran a las normas del Derecho Internacional. Por el contrario, si el gobierno nacional no les ha atribuido aún la calidad de beligerantes, considerándolos simples insurrectos, un reconocimiento de beligerantes a éstos por parte de uno o más gobiernos sería considerado un acto intempestivo y, consecuentemente, hostil al gobierno nacional (46).

Si bien el reconocimiento de beligerancia cobró auge a raíz de la guerra de secesión norteamericana (47), fue hasta el año 1900 que el Instituto de Derecho Internacional definió

las condiciones de este reconocimiento de la manera siguiente:

"Las terceras potencias no pueden reconocer al partido sublevado la calidad de beligerante:

1. Si no han conquistado una existencia territorial distinta mediante la posesión de una parte definitiva del territorio nacional.

2. Si no ha reunido los elementos de un gobierno regular que ejerza de hecho sobre ésta parte del territorio los derechos aparentes de la soberanía.

3. Si la lucha no es conducida en su nombre por tropas organizadas, sujetas a la disciplina militar y que observen los preceptos del código relativo a la guerra."

(Artículo 8)

"Una tercera potencia puede, tras haber reconocido la calidad de beligerante a los insurrectos, retirar ese reconocimiento, aunque no se haya modificado la situación de los partidos en lucha. Sin embargo, esa retracción no tendrá efecto retroactivo."

(Artículo 9)

Las características del reconocimiento de beligerancia pueden resumirse como sigue:

a. Tiene efectos limitados y temporales. No involucra conceder la condición de Estado a los insurrectos, Rousseau señala aquí su profunda diferencia con el reconocimiento de Estados.

b. Si el reconocimiento de la calidad de beligerantes lo realiza el gobierno nacional, este no podrá ya tratar a los insurrectos como a meros rebeldes, hasta el fin de las hostilidades (48).

c. Una vez que el gobierno nacional reconoce a los beligeran

tes, es derecho de los demás Estados conceder o no esta calidad al bando insurrecto.

d. El acto conlleva un carácter discrecional, no supone un juicio valorativo por parte de terceros Estados acerca de la rebelión, sino la simple aceptación de un hecho existente.

e. Los terceros Estados no están jurídicamente obligados a proceder al reconocimiento de beligerancia, sólo lo hacen en la medida de sus intereses en juego o cuando les parece oportuno.

f. Este reconocimiento es generalmente acompañado por una declaración de neutralidad de un Estado extranjero.

B. RECONOCIMIENTO DE INSURGENCIA.

Cuando un estado de hecho no puede calificarse como de beligerancia propiamente dicha, ni como situación de pura violencia o bandolerismo, la situación no se convierte en la de insurrectos reconocidos como beligerantes, ya sea porque para-ésto le falta cierta importancia, o porque los rebeldes no poseen organización o recursos, o porque no hay puntos de contacto con el mundo exterior.

Dicha situación es conocida como "insurgencia" (49) en Derecho Internacional, y conlleva una implicación de menor significado o trascendencia que "beligerancia", por cuanto, si bien a los insurgentes o rebeldes no se les tratará como a

piratas o bandidos, tampoco se les podrá reconocer como beligerantes, en el caso de que sus operaciones tengan un carácter marcadamente político y se dirijan contra el gobierno de su propio país.

"El reconocimiento de insurgencia se otorga cuando un levantamiento ha dejado de ser un simple motín y ha tomado las proporciones de una verdadera guerra. Si la lucha persiste y las fuerzas antagónicas parecen equilibrarse y los rebeldes están organizados bajo un gobierno responsable que ejerce su poder sobre un territorio definido, hay lugar al reconocimiento de insurgencia de dicho grupo." (50)

El reconocimiento de insurgencia tan sólo constata una situación de hecho y no confiere ningún derecho especial a los insurrectos (51), tampoco es una manifestación del designio de ayudarles (como en el caso de beligerancia) y no puede, por consiguiente, dar lugar al resentimiento del Estado a que ellos pertenecen.

Una doctrina americana (52), citada por Rousseau, declara que un bando secesionista que no domine ningún territorio y sólo disponga del mar no podrá ser reconocido como beligerante, porque el mar no se presta a la constitución de una autoridad estable, es decir, un Estado. Dicho bando puede, sin embargo, conseguir que se le reconozca como insurrecto. Esta doctrina solamente ha sido aplicada en América y por cierto constituyó la base de las teorías actuales sobre el así llamado reconocimiento de insurgencia.

NOTAS DE PIE DE PAGINA

- (1) Charles Rousseau y Henry Lauterpacht apoyan la existencia de una teoría general del reconocimiento, posición la cual tiene amplio margen por los juristas europeos.
- (2) Salmon, Pierre. La reconnaissance d'état. p. 11.
- (3) Accioly, Hildebrando. Tratado de derecho internacional público. Nota al pie de la página 174.
- (4) EE UU, al igual que algunos Estados europeos, practicaron entre 1947 y 1948 el reconocimiento de facto del Estado de Israel, acto que luego bonificaron por un reconocimiento de jure. Al respecto comenta Moreno Quintana: "esta práctica es viciosa y responde esencialmente a intereses políticos del momento".
- (5) Korovin, Y.A. Derecho internacional público. p. 121.
- (6) Accioly, Hildebrando. Op. cit. p. 181.
- (7) El caso contrario, el envío de cónsules al nuevo Estado no puede llevar implícito el reconocimiento, ya que el Estado remitente puede alegar el deseo de proteger a sus nacionales.
- (8) El tratado ha de ser de naturaleza tal que el reconocimiento no pueda ser considerado como de jure. La mayor parte de veces, es una convención multilateral (técnica, de salud, cultural, etc.) a la que el Estado en cuestión se adhiere.
- (9) Un Estado puede ingresar en las N.U. aún contra el voto de algunos de sus miembros, los cuales, si bien no pueden rehusarle su calidad de miembro, son libres de negarle su reconocimiento individual.
- (10) Kelsen, Hans. Principios de derecho internacional público. p. 240.
- (11) U.M. Documents s/1466.
- (12) El gobierno norteamericano, por ejemplo, reconoció al presidente de México, Venustiano Carranza, primero como un gobierno "de facto" en 1915 y después como un gobierno "de jure" en 1917, caso típico de la política exterior norteamer-

ricana en materia de reconocimiento. Asimismo, el general -- Charles de Gaulle fue reconocido por la mayor parte de las -- N.U. en octubre de 1944 como jefe "de facto" del gobierno de Francia.

(13) O reconocimiento de jure, el cual es mucho más decisivo y vinculante.

(14) Si bien la distinción entre reconocimiento de facto y -- de jure parece algo imprecisa, la diferencia fundamental con -- siste en que la primera forma no crea obligaciones jurídicas lo cual es característica esencial de la segunda.

(15) Por lo general procede ésta declaración del propio jefe de Estado. En otros casos, es autorizada por el mismo encargado de las relaciones exteriores.

(16) La pequeña entente estaba formada por Checoslovaquia, -- Yugoslavia y Rumania.

(17) La Doctrina Estrada, que veremos más adelante, se basa -- en esta práctica.

(18) Durante la Guerra Civil Española, el gobierno británico designó y envió cónsules a la zona ocupada por los naciona-- les, pero estableció que en ningún modo se interpretara ésto como un reconocimiento del general Franco por el gobierno -- británico.

(19) Salmon, Pierre. Op. cit. p. 27.

(20) Ejemplo: acuerdos entre el senado de Berlín Oeste y el -- gobierno de la RDA sobre pase de frontera; y el acuerdo de -- intercambio de prisioneros entre EE UU y la República Demo-- crática de Corea.

(21) Korovin, V.A. Derecho internacional público. p. 122.

(22) Esta clasificación comprende, por supuesto, todos los -- gobiernos nacidos de golpes de Estado o medios de fuerza si-- milares. Ya que puede darse el caso de gobiernos que existan de derecho sin existir de hecho (gobierno polaco en el exi-- lio, 1939-1945; gobierno republicano español, 1939-1976; -- etc.). Aquí, empero, nos estamos refiriendo a gobiernos que -- detentan efectivamente el poder sobre el territorio y la po-- blación.

(23) Renouvin, Pierre. Historia de las relaciones internacionales. Tomo II, vol. II pp. 859-864.

(24) Prueba de ello fueron los sondeos hechos por la Gran Bretaña, Francia y Alemania de iniciar relaciones comerciales sobre nuevas bases. Estas potencias reconocieron al Estado soviético como a un nuevo Estado.

(25) Salmon, Pierre. Op. cit. p. 13.

(26) La razón de incluir esta doctrina aquí y no en el capítulo III obedece a razones de clasificación. El tercer capítulo de esta obra está dedicado exclusivamente a las doctrinas sobre reconocimiento de gobiernos, siendo la Doctrina de Montevideo la única conocida en el derecho internacional sobre reconocimiento de Estados.

(27) Ulloa, Alberto. Derecho internacional público. p. 153.

(28) Díez de Velasco, Manuel. Instituciones de derecho internacional público. p. 188.

(29) Algunos autores consideran que el reconocimiento es un acto obligatorio para el Estado que lo otorga, la gran mayoría se inclina por lo contrario; la polémica rebasaría los límites de esta obra. Al respecto cabe citar una resolución emitida por el Instituto de Derecho Internacional en Roma, 1921, que atribuye a todo nuevo Estado la facultad de obtener el reconocimiento de los demás.

(30) Moreno Quintana, Lucio M. Tratado de derecho internacional público. p. 147.

(31) Este mutuo reconocimiento entre las dos Alemanias dio fin a la llamada "Doctrina Hallstein", según la cual la RFA rompería relaciones diplomáticas con aquellos Estados que reconocieran a la RDA.

(32) Sobre el caso chileno, cabe mencionar que cuando Corea del Sur propuso a Allende establecer relaciones diplomáticas Corea del Norte anunció que las rompería con Chile si eso llegaba a acontecer.

(33) Kelsen, Hans. Principios de derecho internacional público. p. 237.

(34) Esta posición tiene su fundamento jurídico en el principio "pacta sunt servanda", si la condición quedó integrada en un acuerdo o tratado, el Estado reconocido está obligado a respetar la condición estipulada en el mismo; de igual manera, la contraparte tiene el derecho a retirar su reconocimiento.

(35) Para Kelsen, Salmon, Fauchille y Orué, el reconocimiento puede ser revocable. Por otra parte, Podestá Costa, Gu--genheim, Schwarzenberger y Lauterpacht opinan lo contrario.

(36) Moreno Quintana, Lucio M. Tratado de derecho internacional público. p. 146.

(37) Ibid. p. 147.

(38) Esta teoría es sostenida por Lauterpacht, Kelsen, Gu--genheim, Verdross y Openheim (escuela germana) entre otros tratadistas.

(39) Defensores de esta teoría son: Ulloa, Accioly, Korovin, Antokoletz, Salmon, Rousseau y otros.

(40) El nombre ficticio de Estado independiente obedecía a la intención de no colocar el territorio inmediatamente bajo el régimen colonial, lo que sucedió posteriormente de todos modos.

(41) Al reconocerle como Estado se buscaba subrayar su independencia pontifical dándole un asentamiento material y territorial puramente nominal.

(42) Díez de Velasco, Manuel. Curso de derecho internacional público.

(43) Por guerra civil se entiende una lucha política de tal magnitud que los insurrectos estén dirigidos por un gobierno responsable, ejerzan autoridad sobre territorio del Estado, posean fuerza armada al menos medianamente organizada y tengan intención y capacidad de respetar las obligaciones de la neutralidad. Esta es la acepción jurídica del término.

(44) Ulloa, Alberto. Op. cit. p 137.

(45) Por gobierno nacional entenderemos en este estudio, el gobierno de aquél Estado en cuyo territorio se produce el le

vantamiento.

(46) Un ejemplo lo constituye la Independencia Norteamericana: cuando las trece colonias se separaron de la metrópoli británica (4-VII-1776), Francia las reconoció directamente como Estado (6-II-1778), acto que Gran Bretaña interpretó como un "casus belli", la razón de ello es que en aquella época aún no se había concebido el reconocimiento de beligerancia en su forma actual.

(47) Los confederados sudistas tenían una capital (Richmond) un gobierno (presidido por Jefferson Davis), y un ejército (mandado por el general Lee), y desde el 4 de febrero de 1861 habían declarado su separación del gobierno federal. Estas condiciones facilitaron su reconocimiento como beligerantes por parte de las potencias europeas, entre otras, por Gran Bretaña (13-V-1861) y Francia (9-VI-1861).

(48) En efecto, el acto por sí mismo regulariza la condición de los insurrectos, cuyos actos de guerra revisten en adelante el carácter de procedimientos legales.

(49) La palabra es de origen inglés: "insurgency", traducida luego al francés por "insurgence", y en español equivale al neologismo "insurgencia".

(50) Sierra, Manuel J. Tratado de derecho internacional público. pp. 140-141.

(51) A diferencia del reconocimiento de beligerancia, el de insurgencia no les otorga derechos de guerra a los rebeldes.

(52) La doctrina surgió en un fallo del tribunal del distrito de Nueva York sobre un barco insurrecto colombiano, fue formulada en 1886 por Wharton, jurista norteamericano, y se tematizó hacia 1907 en la universidad de Harvard, llamándose "recognition of insurgency".

CAPITULO III

DOCTRINAS SOBRE RECONOCIMIENTO

I. RECONOCIMIENTO DE GOBIERNOS.

En la materia se enfrentan dos principios:

- a) El basado en el criterio de la legalidad.
- b) El basado en el criterio de la efectividad.

Según el segundo principio, las situaciones efectivas (nuevo gobierno) serían de hecho legales; según el primero, la creación de gobiernos estaría subordinada a la realización de ciertas condiciones de legalidad.

A. LAS DOCTRINAS BASADAS EN EL CRITERIO DE LA LEGALIDAD.

Consideran que la concesión del reconocimiento depende de que el nuevo gobierno tenga el consentimiento de los gobernados, es decir, sólo cuando estos aprueban el gobierno puede considerarse el mismo legal.

Se encuentran antecedentes de éste criterio en la Doctrina Jefferson, y algunos autores de Derecho Internacional creen también encontrar sus orígenes en la teoría de la legitimidad monárquica contenida en la Santa Alianza.

En 1793, Thomas Jefferson, presidente de los Estados Unidos, declaraba que en cualquier sistema de gobierno, "ya sea rey, convención, asamblea, comité, presidente o cualquier otro tipo que se escoja, la voluntad de la nación es lo único que -

hay que considerar". Esta doctrina tomó forma más concreta en 1813 al considerar que para reconocer a un gobierno era necesario no sólo que el pueblo hubiese querido cambiar a su actual forma de gobierno, sino también que con esta idea hubiese querido darse la nueva forma que sustituyese a la anterior (1).

El concepto de la legalidad de la Doctrina Jefferson (2) contrasta notablemente con el de la legitimidad monárquica de la Santa Alianza, ésta más bien constituye su antítesis.

El principio de la legitimidad monárquica de la Santa Alianza, presente también en el Protocolo de Troppau (19-XI-1820) y en el Tratado de Verona (22-XI-1822) proclamaba que el sistema de gobierno representativo era incompatible con el principio monárquico y que la "máxima de la soberanía del pueblo es opuesta al principio del derecho divino". Las partes contratantes se comprometían a "destruir el sistema de gobierno representativo en todo Estado de Europa donde existiere y evitar se introduzca en los Estados donde es desconocido" (3). La consecuencia de ésta doctrina fue una política de intervención opuesta al principio representativo, que es nada menos que el que se intenta preservar con las actuales doctrinas basadas en el criterio de la legalidad. En efecto, un gobierno de facto queda legalizado si consta que los gobernados han dado su consentimiento al mismo de forma libre.

La diferencia fundamental entre la doctrina de la legitimidad monárquica y la Doctrina Jefferson reside en que aquella se apoyaba en el principio de gobierno monárquico, en tanto que la última se sustentaba en el principio de gobierno representativo. Las actuales doctrinas sobre reconocimiento encuentran sus raíces más directamente en la Doctrina Jefferson que en la otra.

B. DOCTRINAS QUE SIGUEN EL CRITERIO DE LA EFECTIVIDAD.

Hoy día, la doctrina y la práctica internacionales se inclinan por el criterio de la efectividad. Diez de Velasco considera que es al gobierno que detenta el poder al que hay que considerar como válido en lo que respecta al Derecho Internacional. El principio de la efectividad en éste respecto, tiene raigambre en la doctrina clásica (4). La fundamentación más posterior, ya sea en los clásicos como en la doctrina moderna, es la necesidad de dar viabilidad y certeza a las relaciones internacionales. En efecto, es la posición más conforme con la realidad dada la estructura actual de la comunidad internacional. Según Podestá Costa, la base en que se asienta el criterio de la efectividad está en el hecho de que las relaciones internacionales se mantienen entre Estados, no entre gobiernos. El cambio ocurrido en el gobierno es un hecho de naturaleza interna y accidental que no puede por sí

mismo determinar la ruptura de todas las relaciones con los demás miembros de la comunidad internacional, siempre y cuando el gobierno "ejerza de manera efectiva la autoridad, tenga garantías de estabilidad, cumpla las obligaciones internacionales pre-existentes, concierte otras nuevas, respete los tratados y las obligaciones establecidas por el derecho internacional y haga efectivos los derechos de los extranjeros (5).

En el continente americano, durante el presente siglo, han surgido varias doctrinas basadas en ambos criterios. Su surgimiento, como veremos a continuación, ha obedecido a intereses políticos sustentados por las partes interesadas en proclamar o codificar la doctrina de que se trate.

Así tenemos, basadas en el criterio de la legalidad, a la Doctrina Tobar, sus congéneres, la Doctrina Larreta y Bethancourt; la Doctrina Stimson, la Doctrina Wilson y su resurgimiento la Regla Kennedy.

Por otra parte, basadas en el criterio de la efectividad, podemos enmarcar a la Doctrina Estrada, y su forma más evolucionada, la Doctrina Díaz Ordaz.

En seguida estudiaremos cada una de éstas doctrinas analizando los intereses de trasfondo que las hicieron cristalizar.

II. DOCTRINA TOBAR.

En una carta dirigida por el doctor Tobar al embajador de ...
Bolivia en Bruselas (15-III-1907) leemos:

"...la manera más eficaz de poner término a los cambios violentos de gobierno inspirados en la ambición consiste en -- que los Estados se nieguen a reconocer a los gobiernos transitorios, nacidos de las revoluciones, hasta que demuestren que gozan del apoyo de sus países" (6)

Esta declaración, fue el germen de un proyecto de resolución que el dr. Tobar tuvo la iniciativa de entregar a las conferencias panamericanas celebradas a la sazón en Washington, en el siguiente sentido:

"Las repúblicas americanas, por el buen nombre y crédito de todas ellas, si no por otras consideraciones humanitarias y altruistas, deben intervenir, siquiera mediata e indirectamente, en las disensiones internas de las repúblicas del -- continente. Esta intervención pudiera ser, al menos negando se al reconocimiento de los gobiernos de hecho, surgidos de revoluciones contra el orden constitucional" (7)

Su propuesta fue aceptada e incorporada, a sugerencia norteamericana, al Convenio de Paz y Amistad del 20 de diciembre de 1907 suscrito por las cinco repúblicas de Centroamérica en Washington, valedero por diez años, y que no fue prorrogado al extinguirse en 1917. En dicho convenio encontramos:

"Los gobiernos de las altas partes contratantes no reconocerán ningún gobierno que se establezca en cualquiera de las cinco Repúblicas como consecuencia de un golpe de Estado o de una revolución contra un gobierno reconocido, mientras -- que la representación popular, libremente elegida, no haya-

reorganizado el país en la forma constitucional" (8)

Esta misma declaración fue reproducida en el artículo 2 del Convenio del 7 de febrero de 1923, concluido también en Washington entre los mismos Estados y sobre bases análogas, el cual fue suscrito para una vigencia de once años, pero que dejó de ser aplicado diez años después al producirse su denuncia por Costa Rica y El Salvador el 23 y 26 de diciembre de 1932 respectivamente.

La susodicha declaración se conoce con el nombre de Doctrina Tobar, llamada también de la legitimidad democrática por -- Salmon, la cual lleva la particularidad de ser una doctrina específicamente americana, que no puede ser alegada en Europa, tanto para el reconocimiento a un gobierno centroamericano por un Estado europeo, como cuando es una república -- centroamericana la que reconoce a un Estado europeo su nuevo gobierno. El primero de éstos casos se dió cuando en septiembre de 1932 Francia, Gran Bretaña y Bélgica reconocie-- ron el gobierno del general Martínez, establecido en El Salvador mediante un golpe de Estado, la objeción hecha a tal reconocimiento por parte de las repúblicas centroamericanas no tenía lugar por cuanto aquellos Estados no eran parte -- contratante en los Pactos de Washington. El segundo de los casos determina la improcedencia del gobierno republicano --

español en su objeción formulada en diciembre de 1936 contra el reconocimiento del gobierno del general Franco por parte de Nicaragua y El Salvador, so pretexto de que éste reconocimiento era contrario al tratado de 1923.

En efecto, el ámbito de aplicación de la Doctrina Tobar en las relaciones interamericanas estuvo limitado exclusivamente a Centroamérica, ya que, por ejemplo, los EE UU no han inspirado siempre en ella su actitud ante los gobiernos revolucionarios de Latinoamérica, pese a que durante cierto tiempo, con la Doctrina de Wilson (1913-1931) aplicaron una concepción análoga en sus relaciones con la América Central y otras partes del hemisferio. Pero en general, ni la Doctrina de Tobar ni la de Wilson impidieron que los EE UU reconocieran gobiernos que lograron el acceso al poder por medios ilegales. Por otra parte, muchos golpes de Estado han producido gobiernos nuevos en varios Estados de América, --siendo posteriormente reconocidos por los demás gobiernos. La Doctrina de Tobar fue vuelta a tomar en Uruguay en 1943-45, (9) y más recientemente, una modalidad de la misma por el presidente venezolano Bethancourt de 1959 a 1969, fecha en que fue abandonada por el nuevo presidente Rafael Caldera (10).

Un residuo de la Doctrina Tobar se encuentra en la resolu--

ción adoptada en Montevideo el 24 de diciembre de 1943 (en plena Segunda Guerra Mundial) por el Comité de Defensa Política Centroamericana, que recomendaba a los gobiernos americanos realizar consultas entre sí, antes de reconocer a un nuevo gobierno establecido por la fuerza.

ANALISIS. ¿Qué trasfondo político encontramos en la Doctrina Tobar? En primer lugar notamos que su aparición y vigencia concuerda con el período de la política exterior norteamericana conocida como "diplomacia del dólar", caracterizada por la intervención, el unilateralismo y una actitud paternalista hacia Latinoamérica. Por otra parte, los intereses norteamericanos buscaban asegurar la estabilidad, especialmente en las cercanías del Canal de Panamá (11).

"La inestabilidad política de Centroamérica y las constantes guerras que los Estados sostenían unos a otros, faltos de un gobierno general que impusiera el orden, complicaron las cosas en tal forma, que los gobiernos de Estados Unidos de América y México, invitaron así a los gobiernos centroamericanos a que enviaran delegados a una conferencia que tendría lugar en Washington, con el objeto de encontrar medios para establecer la paz en la región y propiciar las buenas relaciones" (12)

La adhesión de la Doctrina Tobar en los Pactos de Washington fue propuesta por los EE UU secundado por México (13).

Durante los próximos diez años que duró la vigencia de estos acuerdos, quedaba garantizado el intento de conservar el statu quo de la región. La no prorrogación de los mismos

al expirar en 1917, puede explicarse por la Primera Conflagración Mundial, que había concentrado la atención de los EE UU hacia Europa.

Las intenciones norteamericanas fueron reanudadas. Con posterioridad al fracaso de la República Federal de Centroamérica (14), los Estados centroamericanos celebraron nuevos pactos en Washington en 1923, Jiménez Oreamuno, presidente de Costa Rica, los denunció por desaveniencias con la letra de los mismos, siguiendo su ejemplo, Maximiliano Hernández-Martínez, presidente de facto de El Salvador, los denunció tres días después. No hubieron nuevos intentos de revivir la Doctrina Tobar, ya fuere por parte de los EE UU como por iniciativa de los Estados centroamericanos. Si bien la época de la "diplomacia del dólar" tocaba a su fin en 1932, los EE UU contaban por el momento con regímenes afines en el área centroamericana.

III. DOCTRINA DE WILSON.

Aunque conocida en Derecho Internacional como Doctrina de Wilson, contiene los mismos principios que sustenta la Doctrina Tobar. Está contenida en un discurso formulado por el presidente norteamericano (15) en Mobile, Alabama, el 11 de marzo de 1913, en el cual declaraba:

"El gobierno justo reposa siempre sobre el consentimiento de los gobernados y no puede haber libertad más que en un orden basado sobre la ley y sobre la aprobación pública. -- Nos esforzaremos en hacer de éstos principios la base de -- nuestras relaciones con las repúblicas hermanas...no podemos tener ninguna simpatía por los que buscan usurpar el poder a fin de satisfacer sus propios intereses o ambiciones" (16)

Al igual que la Doctrina Tobar, sustenta un cariz político, puesto que especifica que la cooperación sólo deberá ser posible entre gobiernos basados en la ley y que el consentimiento de los gobernados es vital. Básicamente, la doctrina es otra de las propuestas frente a los gobiernos de facto. Los EE UU aplicaron continuamente ésta doctrina entre 1913- y 1914 al gobierno del general Huerta y excluyeron a México en 1919 del grupo de Estados neutrales invitados a adherirse al Pacto de la Sociedad de Naciones, lo cual retrasaron hasta 1931.

Con relación a Costa Rica, negáronse a reconocer entre 1917 y 1920 al gobierno revolucionario del general Tinoco, dando lugar a que Costa Rica, aún siendo nación beligerante en la Primera Guerra Mundial, no participara en la Conferencia de Paz e ingresara en la Sociedad de Naciones hasta a finales de 1920.

Asimismo, negáronse a reconocer a algunos gobiernos de facto: República Dominicana en 1913-16, Ecuador en 1913, Honduras en 1923, Guatemala en 1930, y El Salvador en 1931.

La Doctrina Wilson fue abonada por el departamento de Estado norteamericano el 6 de febrero de 1931, cuando el secretario de Estado, Henry Stinson, declaró abandonar este criterio respecto a los reconocimientos de los gobiernos latinoamericanos.

ANALISIS. La Doctrina de Wilson es la versión norteamericana del principio contenido en la Doctrina Tobar (17). Fue declarada como una nueva bandera política a pesar de la ya existencia de la regla Tobar por una razón muy simple: la doctrina del ecuatoriano sólo era aplicable por parte de los Estados centroamericanos, únicos signatarios de los pactos de Washington, los EE UU no podían valerse de la misma mientras no hubiesen promulgado una declaración similar. Mas si con ello intentaban amedrentar o al menos desanimar posibles golpes de Estado en Latinoamérica, sus objetivos se vieron chasqueados desde el principio, ya que el mismo año en que Wilson tomó éste criterio para el reconocimiento de gobiernos, se efectuó un gobierno de hecho en México por Huerta, la lista siguió luego a través de todo el hemisferio.

Wilson sostenía la idea de que las inversiones norteamericanas en el extranjero beneficiarían tanto a la región como a los inversionistas, y que las inversiones constructivas requerían la estabilidad política en una zona de inestabili-

dad crónica como Latinoamérica. Las reglas de la "diplomacia del dólar" comprendían varias formas de intervención, - desde la más sutil del no reconocimiento de un gobierno hasta el empleo de la fuerza armada y la creación de protectorados. La finalidad básica era mantener el área dentro de su esfera de influencia. Consecuencia de ésta actitud norteamericana fue que despertó sospechas duraderas y recelos -- frente a las intenciones del Estado norteamericano a lo largo de toda Latinoamérica, hecho que cristalizó con la promulgación de la Doctrina Estrada por parte de su más cercano vecino latinoamericano: México.

La Doctrina Wilson conoció un renacimiento con la Regla Kennedy:

LA REGLA KENNEDY. Bajo la administración Kennedy hubo un resurgimiento del principio de la legitimidad democrática, al menos en las relaciones de los Estados Unidos con el resto del hemisferio.

"Kennedy buscó animar y promover el gobierno democrático en Latinoamérica y desalentar los golpes militares en contra de los gobiernos elegidos por vías constitucionales. Para alcanzar su objetivo, la administración Kennedy no empleó sólo palabras. Retrasó, o amenazó con hacerlo, el reconocimiento diplomático y la ayuda a regímenes que habían expulsado a los libremente elegidos" (18)

Esta política exterior norteamericana contrasta notablemente con el giro dado por Johnson en relación a los gobiernos

inconstitucionales.

"El criterio aparentemente aplicado por la administración Johnson fue dar el reconocimiento o extender la ayuda a un gobierno dado, siempre y cuando sirviera a los intereses de Estados Unidos. Entonces, en éste sentido, lo que caracterizó a la política de la administración Johnson fue el pragmatismo, más que el idealismo de cualquier tipo" (19)

La Regla Kennedy no es en realidad una nueva doctrina, sino la continuación de la doctrina de Wilson en la diplomacia de los Estados Unidos. Sucede que al extinguirse la posición wilsoniana en 1931, el presidente Franklin Delano Roosevelt inauguró una nueva era en las relaciones Estados Unidos-América Latina, conocida como "política del buen vecino" e imbuida por el pensamiento de que las relaciones Estados Unidos-América Latina debían efectuarse sobre una base de igualdad soberana y cooperación mutua.

"La normalización de las relaciones interamericanas durante el período de Roosevelt le dió pie a la Unión Panamericana para empezar a considerar nuevas proposiciones con respecto al reconocimiento de facto" (20)

Los reconocimientos de gobierno ya no eran en base a su licitud democrática sino en dependencia de que los mismos cumplieran con los compromisos adquiridos. Esta actitud del Estado norteamericano se prolongó hasta finales de la década del cincuenta. Encontramos, por ejemplo, que el período que siguió a la entrada de los EE UU en la O.E.A. se encuentra repleto de golpes militares, revoluciones palaciegas, cuar-

telazos y de una gran inestabilidad política. El recuento de todos estos hechos no es necesario, lo que sí cabe notar es que los EE UU otorgaron en todos estos casos un pronto reconocimiento (para el caso, el régimen revolucionario de Cuba obtuvo su reconocimiento en seis días).

En ésta incongruencia de la diplomacia norteamericana hacia Latinoamérica podemos observar las siguientes etapas: la "política del buen vecino" iniciada por Roosevelt constituyó un interludio que quebrantó Kennedy al volver a la Doctrina de Wilson durante su breve administración, pero ésta actitud no fue heredada por el período Johnson y subsiguientes presidentes norteamericanos, que volvieron a la política de Roosevelt. Pecaríamos de simplistas si tratáramos de buscar una explicación a éste fenómeno en el idealismo político que caracterizó a Wilson y a Kennedy como hombres de Estado. Más bien parece ser que en algo influyó la ideosincracia del partido demócrata al que ambos pertenecían, especialmente cuando se trataba de calificar fenómenos políticos tan trascendentes como la aparición de gobiernos nuevos en el área.

IV. DOCTRINA ESTRADA.

Se originó en una declaración del ministro mejicano Estrada (21) del 27 de septiembre de 1930, que expresa lo siguien...

te:

"El gobierno de México no se pronuncia en el sentido de otorgar reconocimientos porque considera que ésta es una práctica denigrante que, sobre herir la soberanía de otras naciones, coloca a esta 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 favorablemente 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 extranjeras tengan acreditados en México, sin calificar precipitadamente ni a posteriori el derecho que tengan las naciones extranjeras para aceptar, mantener o sustituir a sus gobiernos o autoridades" (22)

El postulado formulado en éste comunicado fue conocido en las obras de Derecho Internacional bajo el nombre de "Doctrina Estrada", considerada como uno de los medios de que se valen los Estados de Latinoamérica para la defensa de su soberanía.

La Doctrina Estrada es la tesis más conocida basada en el criterio de la efectividad. Ha sido aplicada generalmente por México, y también por España respecto a los cambios de gobiernos en Latinoamérica. Los Estados latinoamericanos la han usado frecuentemente en sus relaciones diplomáticas.

Esta doctrina es la contradicción de la Doctrina Tobar. Esta suponía una verdadera calificación de la naturaleza de un gobierno y representaba una intervención en la política interna de los Estados. La segunda representa la elimina---

ción de toda repercusión política de los sucesos internos en la vida internacional. En la práctica, la Doctrina Estrada, más que a la supresión del reconocimiento de gobiernos, lo que tiende es a sustituir el reconocimiento expreso por el tácito. Mantiene o retira a sus agentes diplomáticos, lo que en sustancia significa lo mismo que reconocer, puesto que el reconocimiento se refleja en el campo de las relaciones diplomáticas entre los Estados.

Ulloa agrupa así los fundamentos que sirvieron de base a la Doctrina Estrada:

- a) La continuidad de la personalidad internacional del Estado, la cual no debe ser afectada por los cambios de gobierno, cualquiera que sea la forma en que estos se produzcan.
- b) La igualdad jurídica de los Estados, que no debe resultar contradicha por la previa calificación de aquella personalidad que envuelve el reconocimiento.
- c) Los antecedentes históricos mejicanos, que ofrecen casos resaltantes del abuso del reconocimiento convertido en un arma política en servicio de los intereses, públicos o particulares, de los Estados llamados a formularlo.

Aunque acogida con aplauso por la prensa hispanoamericana, la Doctrina Estrada fue objeto de reservas por parte de los comentaristas de los Estados Unidos, que veían en su probable éxito la supresión de un arma política de la cual ese

país había hecho amplio y contradictorio uso en servicio de sus intereses. Sobre el caso, un autor americano opina:

"En múltiples lugares la Doctrina Estrada, por su contenido negativo, se ve más como una diatriba contra los Estados Unidos que como un enfoque práctico sobre la cuestión del reconocimiento de facto. Aún así, el general beneplácito con que fue acogida en su día es simbólico del nacionalismo latinoamericano, que habitualmente lleva implícita una desconfianza de las intenciones de los Estados Unidos". (23)

La Resolución XXXV de la Conferencia de Estados Americanos de Bogotá en 1948 se relaciona con la Doctrina Estrada y -- con los artículos 12 y 13 de la Carta de la O.E.A. respecto al asunto del reconocimiento. La Resolución declara que:

"Es deseable la continuidad de las relaciones diplomáticas entre los Estados americanos; que el derecho de suspender, -- mantener o reanudar relaciones diplomáticas con otro gobierno no podrá ejercerse como instrumento para obtener individualmente ventajas injustificadas conforme el Derecho Internacional; y que el establecimiento o mantenimiento de relaciones diplomáticas con un gobierno no envuelve juicio acerca de la política interna de ese gobierno" (24)

Si bien la resolución no hace mención literal del problema del reconocimiento, que reemplaza por el principio de la -- continuidad, la declaración concuerda con el espíritu de la Doctrina Estrada, de la que según Sepúlveda, constituye un excelente corolario y a la cual proporciona un contenido -- del que antes carecía (25).

ANALISIS. La Doctrina Estrada constituye más un cuño político que jurídico, ya que se originó como una protesta contra

la Doctrina Wilson, que tenía carácter intervencionista, y sobre todo, en contra de las intervenciones americanas. En éste aspecto es válido aseverar que también constituye una reacción contra la Doctrina Tobar.

La popularidad que la Doctrina Estrada gozó por parte de los gobiernos latinoamericanos puede explicarse por el hecho de que surgió a la vida durante los últimos días de vigencia de la Doctrina Wilsoniana, cuando a los Estados latinoamericanos les era evidente que los Estados Unidos se habían abrogado un derecho de tutelaje sobre los demás países del hemisferio, en especial sobre el Mar Caribe y Centroamérica, al negar su reconocimiento a un gobierno que para ellos no presentase un ropaje constitucional, y a intervenir cuando a los EE UU les pareciese apropiado hacerlo. Por otra parte, la nueva orientación imprimida por Roosevelt a la política exterior norteamericana, basada en la igualdad soberana de los Estados, representó un campo abonado para la propagación de la Doctrina Estrada.

Otro criterio que favoreció esta doctrina estriba en el hecho de abolir la costumbre de estar considerando, otorgando y denegando reconocimientos en una zona que, como Latinoamérica, padecía de una inestabilidad política crónica. Por cierto, el mismo año en que fue promulgada esta doctrina --

por México estallaron varios golpes de fuerza: el 2 de marzo en la República Dominicana, el 15 de mayo en Haití, el 27 de junio en Bolivia, el 22 de agosto en el Perú, el 6 de septiembre en la Argentina.

La Doctrina Estrada no envuelve solución para los problemas que crean las relaciones internacionales de aquellos gobiernos cuya autoridad es desconocida por revoluciones que atraen en la adhesión de una parte importante del país, al igual que las de los insurgentes, cuya beligerancia puede o no ser reconocida, pero cuyos actos interesan muchas veces a los Estados extranjeros. Esta observación, sin embargo, no amengua la importancia o la oportunidad de la doctrina, por cuanto, al contemplar la faz habitualmente más crítica del aspecto internacional de los cambios de gobiernos, le ha valido este hecho el prolongar su vigencia hasta la actualidad, ya que aún hoy día, los Estados latinoamericanos recurren de vez en cuando a ella para justificar los aspectos más delicados de sus relaciones diplomáticas.

V. DOCTRINA STIMSON.

El origen de ésta doctrina se halla en una nota dirigida por el secretario de Estado norteamericano Henry Stimson, el 7 de enero de 1932 a los gobiernos de China y Japón.

El conflicto chino-japonés, iniciado en septiembre de 1931-

por el Japón como una guerra de conquista contra China, cuyo desenlace culminó en la creación, a expensas del territorio de ésta última, del Estado de Manchukúo, fue el incidente que provocó la nota enviada por Stimson. Dicho documento no se refería concretamente al reconocimiento de Estados o gobiernos, y contenía dos declaraciones distintas, la segunda de las cuales, que es la que nos interesa, rezaba de esta manera:

"Los Estados Unidos no piensan reconocer ninguna situación, ningún tratado o acuerdo que pueda resultar de medidas contrarias a los compromisos y obligaciones del Pacto de París del 27 de agosto de 1928" (26)

Esta declaración dió lugar al no reconocimiento del nuevo Estado de Manchuria, o Manchukúo, creado en contradicción con el derecho internacional vigente, por cuanto Japón era signatario del Pacto de París o Pacto Briand-Kellog, que había condenado la guerra como instrumento de política internacional.

El mismo año en que fue emitida la nota americana, y aún durante las hostilidades chino-japonesas, la Sociedad de Naciones adoptó la Doctrina Stimson en una resolución por medio de la cual declaraba que:

"Los miembros de la Sociedad de Naciones están obligados a no reconocer ninguna situación, ningún tratado o acuerdo que pueda resultar de medios contrarios al Pacto de la Sociedad de Naciones o al Pacto de París" (27)

La Doctrina Stimson se aplicó sistemáticamente en todos los continentes a las adquisiciones territoriales realizadas -- por la fuerza. Así tenemos: en Asia se aplicó en la cues--
tión del Manchukúo; en América, en el conflicto de Leticia--
entre Colombia y el Perú; en Africa, en la guerra italo-etí--
ope; en Europa, con el anchluss austríaco por Alemania, en
el protectorado alemán en Checoslovaquia, en la derrota mi--
litar de Francia, y en la anexión de los Estados bálticos --
por parte de la Unión Soviética.

Si bien la Doctrina Stimson comenzó a ser aplicada después --
de 1932, en el fondo no se trataba de un principio doctrina--
rio nuevo.

Efectivamente, un autor, refiriéndose a ella nos aclara:

"No era esta una nueva doctrina, aunque los publicistas la--
han llamado Doctrina Stimson; era una doctrina panamericana
iniciada en la Conferencia Interamericana de Washington de--
1889, propuesta por el Brasil en la Segunda Conferencia de--
Paz en La Haya en 1907, formulada en la Conferencia Jurídi--
ca de Washington de 1928, complementaria de la Conferencia--
Interamericana del mismo año" (28)

Para Rousseau (29), la Doctrina Stimson ha constituido un --
fracaso, independientemente del pensamiento positivo que la
inspira, por estas razones:

a) En su propio origen existe una confusión. El reconocimi--
ento es la simple comprobación de un hecho, no un juicio de
valor. Si reconocer una situación no significa aprobarla, --
negar un hecho ilícito no basta para suprimirlo.

b) Debido a la tendencia del derecho positivo a consagrar el hecho consumado, sobre todo en materia de adquisiciones territoriales, cualquier conflicto entre la legalidad y la efectividad termina con una sumisión a los hechos.

c) El no reconocimiento no es más que un gesto ilusorio si no va acompañado de la voluntad de restablecer el estado de derecho anterior por procedimientos de fuerza.

ANALISIS. La Doctrina Stimson nace dos años después de la Doctrina Estrada, no precisamente como una reacción ante ésta. Su promulgación obedecía a una perturbación del orden establecido en el Extremo Oriente. Los EE UU temían, y con razón, que sus privilegios coloniales se viesan comprometidos a consecuencia de la nueva situación creada. De todos modos, la nueva doctrina venía a llenar el vacío dejado por el abandono de la Doctrina de Wilson (30) en la política exterior norteamericana.

El Pacto Briand-Kellog, titulado oficialmente "Tratado General de la Renuncia a la Guerra", del cual eran signatarios los EE UU, dieron a ésta nación (cuyo senado había rehusado unirse a la Sociedad de Naciones) una oportunidad de participar en una condena general de la guerra. La Carta de la SDN permitía que los Estados fueran a la guerra en determinadas circunstancias, por ello, el Pacto Briand-Kellog constituía un doble esfuerzo de conservación de la paz interna

cional. Puesto que la ausencia de los EE UU en la SDN hacía le carecer de la autoridad pertinente para condenar acciones bélicas a través de éste organismo, se utilizó la alusión al Pacto de París a éste efecto en la Doctrina Stimson. El Pacto de París proscribía las "acciones militares ofensivas", pero las naciones signatarias, al momento de la ratificación, añadieron una reserva en la que esta proscripción no se extendía a las acciones militares que tuvieran el carácter de defensa.

El punto débil del tratado era que no se incluyeron definiciones que distinguieran una guerra de agresión de otra de defensa nacional. Por consiguiente, el pacto tuvo poco efecto para impedir actos de agresión, ya que los Estados que van a la guerra lo hacen ordinariamente con el pretexto de la defensa propia.

Este punto débil del tratado, asimismo, se extiende a la Doctrina Stimson, creando un círculo vicioso, ya que la misma condena situaciones que sean consecuencia de violar un pacto que no especifica la diferencia entre una acción y la otra.

La vigencia de esta doctrina se circunscribió al período prebélico. En la post-guerra ha sido sustituida por otros acuerdos y por las disposiciones contenidas en la Carta de

la O.N.U.

DOCTRINA DIAZ ORDAZ. Aunque considerada por algunos autores como una doctrina distinta, la Doctrina Díaz Ordaz es en -- cierta forma una modificación de la Doctrina Estrada.

Formalmente enunciada por el secretario de relaciones exteriores de México, Antonio Carillo Flores, en su discurso -- pronunciado el 15 de abril de 1969, en el que, refiriéndose a las instrucciones del presidente Díaz Ordaz, al respecto-- manifestaba:

"que no debe faltar un puente entre las naciones de la América Latina, que con este propósito Méjico no desea que haya solución de continuidad en sus relaciones con los demás-- países latinoamericanos, cualquiera que sea el carácter o -- la orientación de sus gobiernos" (31)

Esta doctrina, según afirma Seara, "no significa abandono -- de la Doctrina Estrada, porque méjico sigue absteniéndose -- de hablar de reconocimiento de los gobiernos de que se trate; pero es una modificación en el sentido de que Méjico ya pone de manifiesto su deseo de continuar las relaciones in-- dependientemente del carácter u orientación de los gobier-- nos".

VI. DOCTRINA LARRETA.

Su origen se debe al doctor Eduardo Rodríguez Larreta, mi-- nistro de relaciones exteriores del Uruguay. Inicialmente --

estuvo contenida en una conferencia pronunciada en agosto -- de 1944 en el Círculo Militar de Montevideo. Posteriormente fue articulada en la nota de la cancillería uruguaya del 21 de noviembre de 1945 a los países del continente americano. Esta doctrina propone una intervención en los gobiernos dictatoriales surgidos de revoluciones. Parte basándose en una afirmación de Roosevelt, de que existe un paralelismo entre paz y democracia, llegando así a proponer la intervención -- multilateral en los países que tuviesen tales gobiernos dictatoriales; no admite una intervención armada. Esta inter--vención, dice, debe ser de índole defensiva de los princi--pios democráticos y de la solidaridad americana. Se propone además, salvaguardar el principio de la libertad y el de -- que cualquier república americana pueda convertirse en puente de cualquier atentado extracontinental.

La Doctrina Larreta no ~~conoció~~ ~~periodo~~ ~~alguno~~ ~~de~~ ~~vigencia~~, -- ya que fue rechazada por la gran mayoría de países america--nos, y es que la intervención multilateral en los asuntos -- internos y externos de otro Estado, que era lo que proponí--a, había sido ya condenada en Montevideo en 1933 y en Bue--nos Aires en 1936, y por otra parte, ésta propuesta urugua--ya iba dirigida específicamente contra la Argentina.

ANALISIS. La Doctrina Larreta presenta similitud con la de -- Tobar, por cuanto ambas se fundamentan en el principio de --

la legitimidad democrática, pero hasta ahí llega la semejanza. Es bastante tendenciosa por el hecho de proponer el intervencionismo, actitud absurda en una época en que éste había causado fricciones en las repúblicas interamericanas por parte de los Estados Unidos. Era, por consiguiente, una actitud obvia la que tomaron los países del hemisferio americano al rechazarla. Sin embargo, esta doctrina uruguaya nos ilustra en el sentido de mostrarnos a qué punto puede llegar un Estado nacional protegiendo sus intereses propios con una mera declaración de principios revestida del ropaje democrático.

VII. DOCTRINA BETHANCOURT.

Esta doctrina toma su nombre de Rómulo Bethancourt, presidente de Venezuela de 1959 a 1964. Consiste esencialmente en la negación a cultivar relaciones diplomáticas con gobiernos surgidos de un golpe de Estado o de cualquier otro procedimiento de fuerza.

Durante el mandato del presidente Bethancourt, la doctrina fue aplicada, entre otros casos, a la República de El Salvador. Al ser derrocado en octubre de 1960 el presidente constitucional salvadoreño José María Lemus, el gobierno venezolano, en aplicación unilateral de la doctrina, retiró su representación diplomática en El Salvador, motivo por el cual

El Salvador también retiró la propia de Venezuela.

En 1964 asume la presidencia de Venezuela el doctor Raúl --
Leoni, quien declara vigente la Doctrina Bethancourt. Las -
relaciones con El Salvador se restablecen hasta mayo de ---
1965, en ocasión de haber ascendido al poder el presidente-
Julio Adalberto Rivera, surgido de elecciones populares.

La aplicación de la Doctrina Bethancourt ocasionó estragos-
considerables en las relaciones diplomáticas de Venezuela.-
Para 1967, Venezuela había roto sus relaciones con Cuba, E-
cuador, Nicaragua, Bolivia, Haití y Brasil, i úses america-
nos en los cuales se habían producido gobiernos inconstitu-
cionales de facto. Esta situación se había vuelto problemá-
tica para Venezuela, quien comenzó a percatarse de que una-
doctrina basada en meros principios jurídicos le había aca-
rreado más perjuicios que ventajas. La doctrina fue invalida-
da por el presidente Rafael Caldera, llegado al poder por
la vía legal en 1969.

ANALISIS. La Doctrina Bethancourt es en realidad una varian-
te de la Doctrina Tobar, pero sin el requisito de recurrir-
a la consulta popular como exigía la doctrina del jurista --
ecuatoriano.

¿Qué objetivos perseguía Venezuela con ésta doctrina? En u-
na época en que sus congéneres, las doctrinas Tobar y Wil-
son habían demostrado su irrelevancia la una y su inefica--

cia la otra, no parecen vislumbrarse objetivos concretos en éste rumbo impreso por Venezuela a su política exterior; en particular por el hecho de romper sus relaciones con países de cuyo comercio y compañerismo en la O.E.A. no podía prescindir, entre otras cosas. Cabe suponer que la mencionada doctrina fue un intento de "seguro de vida" ideado por Bethancourt, quien precisamente había llegado al poder mediante un golpe de Estado, y con ello creía ver afianzada la seguridad de su gobierno.

La Doctrina Bethancourt está basada en el criterio de la legalidad (o legitimidad democrática), su vigencia quedó circunscrita a Venezuela en el período 1959-69. Contiene el mismo inconveniente de la Doctrina de Tobar en el sentido de propiciar la intervención extranjera en los asuntos internos de un país al permitir a Estados extranjeros una calificación de los sucesos domésticos del país en cuestión.

En los siguientes capítulos, analizaremos cuatro casos de reconocimiento dentro de la política exterior de El Salvador, puntualizando la manera en que algunas de éstas doctrinas influyeron en la concesión del reconocimiento. Comenzaremos con dos casos acaecidos en la década de los treinta: la creación del Estado de Manchukúo en Asia, y la Guerra Civil Española, ambos muy interesantes desde el punto de vis-

ta político y jurídico. Luego continuaremos con dos casos -
sucedidos en la presente década: Bangladesh y Chile.

En todos los casos, dividiremos la narración en: los anteco-
dentes de la problemática, el punto álgido del conflicto a-
bordado, el reconocimiento salvadoreño y el análisis necesá-
rio del caso estudiado.

NOTAS DE PIE DE PAGINA

- (1) Fernández del Valle, Agustín Basave. "En torno a la Doctrina Estrada". Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales. p. 105.
- (2) Basábanse en las ideas democráticas de la Independencia norteamericana y la Revolución Francesa.
- (3) Salmon, Pierre. La reconnaissance d'état. p. 30.
- (4) Este principio ha sido sostenido por Grocio, Pufendorf y Moser.
- (5) Podestá Costa. Derecho Internacional Público. p. 67.
- (6) Díez de Velasco, Manuel. Instituciones de derecho internacional público. p. 192.
- (7) Díaz Cisneros, César. Derecho internacional público. p. 411.
- (8) Salmon, Pierre. La reconnaissance d'état. p. 31.
- (9) Algunos autores la presentan como una nueva doctrina, - llamándola Doctrina Larreta. Es tratada en éste mismo capítulo.
- (10) Por su interés particular en el tiempo y en el espacio la Doctrina Bethancourt también merece un apartado especial en éste capítulo.
- (11) Desde 1841, Panamá pertenecía a territorio colombiano como un departamento. En 1903, bajo patrocinio norteamericano, el departamento se separó de Colombia formando una república independiente (3-XI-1903) que fue reconocida tres días más tarde por los EE UU. Estos posteriormente (18-XI-1903) firmaron un tratado con la nueva república por el cual adquirirían el derecho a construir un canal a través del istmo.
- (12) Herrarte, Alberto. El federalismo en Centroamérica. p. 57.
- (13) México, a la postre bajo el Porfiriato, era un flexi--

ble seguidor de los dictados norteamericanos.

(14) El 19 de enero de 1921, Guatemala, El Salvador, Honduras y Costa Rica suscribieron el pacto que los unía en una federación, la cual fracasó con motivo de la deserción de Guatemala (14-I-1922) bajo un nuevo gobierno surgido de un golpe de Estado.

(15) Wilson, Woodrow (1856-1924). Presidente de los EE UU - de 1913 a 1924.

(16) Salmon, Pierre. Op. cit. p. 31.

(17) En efecto, la Doctrina Tobar determina que la representación popular, cualquiera que fuese, debe ser elegida por libre sufragio y su objetivo es organizar el país de acuerdo con la constitución. La Doctrina Wilsoniana, en cambio, - al hablar de "consentimiento de los gobernados" y "aprobación pública" se presta a errores de interpretación, ya que son estos factores los que aducen los golpistas para justificar su usurpación del poder.

(18) Cochrane, James D. Reconocimiento de gobiernos inconstitucionales: la política de la administración Johnson hacia América Latina. Foro Internacional. p. 489.

(19) Idem.

(20) Cowan Dorian. Actual política de reconocimiento de los gobiernos de la América Latina por los EE UU. Tesis de grado. p. 229.

(21) Estrada, Genaro. Secretario de relaciones exteriores - de México de 1930 a 1932.

(22) Ulloa, Alberto. Derecho internacional público. pp. 165 -166.

(23) Cowan, Dorian. Op. cit. p. 229.

(24) Ulloa, Alberto. Op. cit. p. 168.

(25) Sepúlveda, César. Curso de derecho internacional público. p. 186.

(26) Accioly, Hildebrando. Tratado de derecho internacional público. p. 180.

(27) Idem.

(28) Benis, Samuel Flagg. La política internacional de los EE UU. p. 36.

(29) Rousseau, Charles. Derecho internacional público. p. -- 279.

(30) Es digno de notar el hecho de que en un año (1931) se abandona la Doctrina Wilson por parte de los EE UU, y el año siguiente (1932) se adopta una muy similar, pero con un carácter más general, ya que no se limita al reconocimiento de gobiernos. Por muy "buen vecino" que intentara ser Roosevelt, ya fuera con las naciones latinoamericanas como con el resto del mundo, estaba muy lejos de permitir que los intereses norteamericanos pudiesen verse perjudicados, o de abandonar el papel de tutelaje al que los EE UU ya se habían acostumbrado.

(31) Díez de Velasco. OP. cit. p. 191.

CAPITULO IV

EL CASO DEL MANCHUKUO

A. ANTECEDENTES.

Las raíces del conflicto chino-japonés se remontan al siglo pasado, durante los primeros pasos del período conocido como "la expansión japonesa".

En 1895, los japoneses sostuvieron un enfrentamiento militar con China, que se desarrolló en la parte norte de Corea y en la región meridional de Manchuria. La victoria fue para el Japón, que se anexó Formosa y adquirió una posición dominante en Corea, anexándola completamente en 1910. También obtuvo el Japón, como parte de las condiciones de paz, el arriendo de la península de Liaotung, en Manchuria, que incluía los puertos de Dairén y Port Arthur. China, sin embargo, implorando la ayuda secreta de Rusia y de Francia, no pudo obligar al Japón a renunciar a ésta adquisición, que luego los chinos tuvieron que ceder a Rusia. Esta maniobra fue la primera causa de la guerra ruso-japonesa de los años 1904-1905, ganada por el Japón en Manchuria (entonces territorio chino) y por medio de la cual obtuvo éste los susodichos puertos de la península de Liaotung, así como una posición hegemónica en la mitad meridional de Manchuria. Estas dos guerras fueron el fundamento del imperio japonés de ul-

tramar, a raíz de lo cual Japón hizo su entrada en el siglo XX como una potencia de primer orden, con una vigorosa economía fundada sobre bases capitalistas.

Durante la Primera Guerra Mundial, Japón intentó imponer una situación legal, casi de protectorado, a la reciente república china, pero la reacción de las potencias occidentales le obligó a aminorar sus pretensiones. Sin embargo, logró obtener el territorio de Manchuria en el cual consiguió ciertas ventajas, entre ellas, la zona del ferrocarril manchuriano, cuerpos de ocupación y mayor inmigración nipona.

Hacia 1931, si bien los japoneses habían incrementado su dominio en Manchuria, se encontraban ante la evidencia de que el nuevo nacionalismo chino estaba a punto de invadir la región manchuriana, como lo denotaban las frecuentes fricciones con las autoridades chinas locales, impugnando la presencia japonesa en el territorio manchú.

B. EL CONFLICTO.

Fue el incidente de Mukden lo que proporcionó a los japoneses la ocasión de ocupar rápidamente toda Manchuria.

En la noche del 18 de septiembre de 1931, en los alrededores de Mukden, una bomba china produjo algunos desperfectos en el ferrocarril meridional de Manchuria, colocado bajo administración japonesa. El Estado Mayor del cuerpo de ocupación japonés, establecido en la zona del ferrocarril, junto

con la compañía del mismo, virtual agente de la política nipona en Manchuria, alegando un atentado chino, aprovecharon la oportunidad para iniciar una acción militar y se pusieron en movimiento hasta lograr la ocupación de Mukden, que en pocas semanas extendieron a toda la Manchuria.

El gobierno japonés respaldó todas las iniciativas tomadas por sus tropas en territorio manchuriano, declarando que el único objetivo de esta intervención militar era proteger la seguridad y los bienes de los súbditos japoneses establecidos en esa zona.

La sugerencia nipona de establecer las garantías necesarias mediante una negociación chino-japonesa fue rechazada categóricamente por China, quien invocó el pacto de la Sociedad de Naciones (1) a la vez que boicoteaba los productos japoneses en sus puertos.

El Consejo de la SDN (resoluciones del 30 de septiembre y 22 de octubre de 1931), hizo un llamamiento a la buena voluntad del Japón, pidiéndole evacuar las tropas y prometiéndole que el gobierno chino tomaría luego las medidas necesarias para garantizar la seguridad de los súbditos japoneses. El gobierno nipón rechazó dicha retirada, mientras China no hubiere reconocido a los japoneses el derecho a construir nuevos ferrocarriles en Manchuria y a explotar tierras en régimen de colonización. Hasta aquí no habían indicios de

que Japón tuviese el propósito de separar del Estado chino las provincias manchúes.

El Consejo aceptó la negativa japonesa a retirar sus tropas a la vez que accedía a examinar los derechos japoneses en Manchuria y la parte de influencia que éstos poseían en la región. El objetivo era buscar una solución adecuada. Paralelo admitió el Consejo la explicación japonesa: de que las operaciones militares no eran actos de hostilidad sino simples medidas policíacas, no existiendo por lo tanto "agresión" en el conflicto.

Por una resolución del Consejo de la SDN, se creó una comisión investigadora presidida por Lord Lytton (10-XI-1931), la cual procedió a investigar el caso con un riguroso método. Entretanto, el ejército japonés de Kuantung consumaba la ocupación de la Manchuria meridional, proclamándose oficialmente el primero de marzo de 1932 la independencia de Manchuria con respecto a China por una asamblea de 700 representantes de las poblaciones. El poder del nuevo Estado, al que se llamó "Manchukúo", fue conferido al príncipe Pu-Yi.

En realidad, la entidad establecida por la política japonesa en Manchuria era un quasi-protectorado, cuyo nombre oficial era "Estado independiente del Manchukúo". A pesar de

la reacción norteamericana, que envió una nota negándose a reconocer la nueva situación (7-I-1932), y de una declaración similar por parte de la SDH (9-III-1932), el Japón conservó el statu quo creado otorgándole su reconocimiento oficial el 15 de septiembre de 1932, por medio del cual garantizaba su territorio y obtenía el permiso a mantener en él guarniciones militares. En otras palabras, el Japón colocó a la SDH ante un hecho consumado. Por su parte, el Manchukúo se comprometía a respetar los derechos e intereses japoneses públicos y privados. Hacia finales del año 1932, las tropas japonesas acabaron con los vestigios de la resistencia china en el norte y el este del nuevo Estado de Manchukúo.

El informe de Lord Lytton, presentado en diciembre de 1932, estimaba que la SDH no debía reconocer la existencia del nuevo Estado, sugiriendo como solución que las provincias manchúes recibieran un régimen de autonomía administrativa dentro de las fronteras del Estado chino y que la región fuera abandonada por las tropas, tanto chinas como japonesas, confiando el mantenimiento del orden a una policía manchú. En cuanto a los derechos respectivos de chinos y japoneses, serían determinados por un acuerdo chino-japonés. Es decir, las conclusiones del reporte no implicaban devolver Manchuria a la soberanía china, admitían implícitamente la-

posición japonesa de privilegio anterior a 1931 y eludían - aclarar cuales eran los "derechos respectivos", dejando esto a cargo de un acuerdo chino-japonés que, ni qué decir tiene, hubiera sido irrealizable.

El tema principal del informe era la condenación del "fait-accompli". La delegación china invocó las afirmaciones de la comisión investigadora para pedir la disolución del "Estado fantasma" de Manchukúo. La delegación nipona alegó que la conservación de la independencia de éste Estado era la única solución, ya que la desorganización interior de China no permitía llevar a cabo una negociación útil.

El 24 de febrero de 1933, la Asamblea General de la SDN dió su aprobación al reporte Lytton, instando a todos los Estados miembros a no otorgar el reconocimiento al Estado de Manchukúo. El reporte de la Asamblea rezaba en éstos términos:

"Por lo tanto, al adoptar el presente reporte, los miembros de la Sociedad acuerdan abstenerse, particularmente en relación al régimen actual en Manchuria, de todo acto que pueda conllevar perjuicio a la ejecución de las recomendaciones del mencionado reporte, o de retrasar la aplicación del mismo. Continuarán no reconociendo éste régimen ni de jure ni de facto. Acuerdan abstenerse, en relación a la situación en Manchuria, de toda acción aislada y continuar concertando su acción entre ellos, así como con la de los Estados interesados no miembros de la Sociedad" (3)

De los 44 Estados que enviaron representantes a la sesión -

hubo una abstención: Siam, y una voz en contra: el Japón. -- El Salvador no estuvo representado en ésta reunión.

El 27 de marzo de 1933, por un decreto imperial, el gobierno japonés decidió retirarse de la Sociedad de Naciones, lo cual hizo del conocimiento de éste organismo mediante un aviso formal.

La deserción del Japón de la SDN puso al Consejo de la misma en una posición más difícil, ya que no le era posible exigir la retirada de las tropas niponas, y para aplicar la decisión del no reconocimiento del Manchukúo, se limitó en un informe (2-VI-1933) a prever simples gestos simbólicos:-- negativa a dar por válidos los pasaportes, los sellos de correo y las monedas emitidas por el gobierno del nuevo Estado.

Sin embargo, el Japón reservaba otra sorpresa: el primero de marzo de 1934, se promulgó una nueva constitución estableciendo el imperio de Manchukúo (4) y otorgando al jefe de Estado, príncipe Pu-Yi, el título de emperador como último descendiente de la dinastía de los Ching. El primer acto diplomático realizado por el Imperio fue emitir, el mismo día de su fundación, un comunicado telegráfico a todas las naciones del mundo participándoles del suceso e invitándolas a cultivar relaciones "de la manera más favorable para ambos".

Resultado lógico de ésta nota fue un silencio absoluto y unánime por parte de los Estados de la comunidad internacional, excepción hecha por el Estado de la Ciudad del Vaticano, que contestó el comunicado, y El Salvador, cuyo caso estudiaremos a continuación:

C. EL SALVADOR Y EL MANCHUKUO.

El mismo día de la fundación del Imperio de Manchukuo en Extremo Oriente (1-III-1934), recibióse en nuestra cancillería, dirigido al ministro, el siguiente cablegrama (5), remitido por Hsieh Chiehshih, ministro de Relaciones Exteriores del Imperio Manchú:

Cable 191.

"Tengo a honra informarle que en éste Estado Manchukuo, su Excelencia el señor Pu-Yi, jefe del ejecutivo, en ésta fecha, 1 de marzo, primer año de Kangté, mil novecientos treinta y cuatro, subió al trono como emperador del Manchukuo y que se ha establecido el régimen monárquico. Aprovecho esta ocasión para declarar que ansiosamente desea que se establezcan relaciones entre la nación de su excelencia y ésta nación para desarrollar de la manera más favorable en lo futuro los sentimientos de amistad y armonía" (6)

El doctor Miguel Angel Araujo, ministro en ese entonces de la cartera de Relaciones Exteriores, que había seguido con interés el desarrollo de los acontecimientos en el Lejano Oriente y en Ginebra, tenía ya un criterio formado sobre la cuestión del Manchukuo. En su enfoque del problema habían influido decisivamente las conversaciones con el ministro plenipotenciario del Japón, lo que le hizo tomar a él y a

su círculo, un punto de vista diferente del que se sostenía en las oficinas de la SDN en Ginebra, donde consideraban al Japón un agresor expansionista que había violado no sólo la integridad territorial de China, sino los convenios que proscribían éste tipo de actos de agresión. La verdad es que, visto el problema desde lejos, parecía que todo se reducía a un Estado marioneta creado por el Japón por la fuerza de las armas a expensas del territorio chino, lo cual era la imagen que la delegación china se había encargado de propagar.

Pero ¿qué otras fuerzas profundas se escondían tras ésta apariencia? Manchuria había estado secularmente tiranizada por los chinos, que coaccionaban los derechos civiles, imponiendo tributos onerosos y administraban el territorio mediante una corrompida burocracia, esto agravaba más las relaciones chino-manchúes, ya tensas de por sí. La situación habíase tornado evidente para los japoneses residentes en el área, a quienes constaba el anhelo de los manchúes por separarse de China y constituir una entidad política independiente. Sondeos hechos por el Cuerpo Mayor Japonés acantonado en Manchuria (y encargado de custodiar el ferrocarril), llevaron a la conclusión de que los manchúes responderían positivamente y colaborarían con las medidas que las fuerzas niponas tomaran encaminadas a lograr la autonomía -

política de éste territorio.

Estas razones de fondo fueron reveladas a Araujo por el jefe de la legación japonesa en nuestro país, dándole una --- perspectiva del asunto muy diferente a la tomada por la Sociedad de Naciones. Por otra parte, el comercio sostenido -- entre El Salvador y el Japón era ya congruente en 1934, lo cual no sucedía con China, especialmente en lo que a exportaciones de café se refiere, ya que sus ventas le eran muy-necesarias al país, cuya balanza de pagos aún resentía los-efectos de la crisis mundial. Asimismo, la nueva actitud to-mada por los Estados latinoamericanos frente a la Doctrina-de Estrada, había hecho percatarse a muchos países, entre -ellos a El Salvador, que la soberanía era un derecho inalie-gable que les permitía tomar sus propias decisiones sin im-portar el consenso de los demás, como hasta la vez había si-do la actitud general en Latinoamérica, donde todos seguían el ejemplo de EE UU en la concesión del reconocimiento.

Así las cosas, el Dr. Araujo decidió contestar el día 3 de-marzo el cablegrama anterior en los siguientes términos:

Cablegrama 194.

"He tenido honor de recibir el atento mensaje de vuestra Ex-celencia de anteayer, en que refiere que su majestad Pu-Vi-asumió el trono de Manchukúo estableciendo el régimen monár-qui-co.

Al expresar a vuestra Excelencia fervientes congratulacio---nes por feliz acontecimiento me es satisfactorio asegurarle que el gobierno, correspondiendo nobles deseos de su Majes-

tad, le será muy grato poner cuanto esté de su parte para cultivar con el de ésa nación las mejores relaciones de amistad"

Era una declaración escueta, aunque vinculante para el gobierno de El Salvador, el reconocimiento se deducía del deseo de entablar relaciones, pero no estaba explícitamente declarado. De acuerdo a la costumbre diplomática, el cablegrama (enviado desde Hsinking, capital del Manchukúo), se contestó con otro cablegrama, pero para enfatizar el reconocimiento concedido, Cancillería emitió una nota diplomática confirmando los términos del mensaje precedente, dirigida a Hsieh Chiehshih, el 25 de abril:

Nota diplomática 198.

"He tenido la honra de recibir la atenta nota de vuestra Excelencia, fechada el primero de marzo, primer año de Kang té, 1934, en que se digna informarme que el excelentísimo señor Pu-Yi, jefe del ejecutivo, ascendió en esa fecha al trono como emperador del Manchoutikuo, y se estableció allí el régimen monárquico, agregando que aprovecha la ocasión para declarar que su gobierno desea que las relaciones entre nuestros respectivos países se desarrollen de la manera recíproca más favorable.

Al agradecer a vuestra excelencia su importante información me es satisfactorio transmitirle los votos fervientes que formulo por la felicidad personal de su Majestad Pu-Yi, y por la paz y engrandecimiento del Imperio manchú, asegurándole a la vez que mi gobierno alienta también el vivo anhelo de que entre los dos países existan siempre las mejores relaciones de amistad"

Hsieh Chiehshih contestó el 23 de mayo en los siguientes términos:

Cablegrama 222.

"Tengo a honra informar a vuestra Excelencia que el 19 de mayo del primer año de nuestro reinado, nuestro ministro en el Japón tuvo el placer de ser notificado por su cónsul general en Tokio que su gobierno con fecha 3 de marzo acordó el reconocimiento de jure al Imperio de Manchukúo. Nuestro gobierno por lo tanto inmediatamente envió instrucciones a nuestro ministro en Tokio para pedir a su cónsul general se sirviera transmitir a su gobierno nuestros respetos y gratitud por el paso tomado por su estimado país.

Creo firmemente que la acción tomada por su gobierno contribuirá grandemente a pacificar el Lejano Oriente lo mismo que a la pacificación del mundo. Más aún, estoy convencido que el hecho de que su país ha sido de las primeras naciones del continente americano en reconocer formalmente a nuestro Imperio, contribuirá seguramente para asegurar las bases de las cordiales y duraderas relaciones entre nuestro país y el de su Excelencia.

Aprovecho esta oportunidad para expresar a vuestra Excelencia los sentimientos de sincera amistad que el gobierno y el pueblo de mi país sienten por su gobierno y el pueblo de El Salvador. También nuestros mejores votos por la creciente prosperidad de su país y porque se intensifiquen las cordiales relaciones entre los dos países."

Este cablegrama, que acusaba recibo de las notas enviadas por Araujo (8), convenció a éste que el asunto ya estaba concluido. No obstante, el reconocimiento había emanado de un ministerio de relaciones exteriores y no de un jefe de Estado, lo cual hizo dudar a las partes interesadas que el carácter "de jure" del acto estuviera realmente autenticado. El detalle es importante, porque la noticia sería explotada por los órganos informativos japoneses para hacer saber a la comunidad internacional que el Manchukúo había sido reconocido por varios Estados, uno de los cuales (El Salvador) era miembro fundador de la SDN, cuya Asamblea había-

emitido una resolución instando a los países miembros a no-reconocer dicho Estado. Los otros Estados reconocedores del Imperio manchú eran, hasta la fecha, el Estado de la Ciudad del Vaticano, que no era signatario del pacto de la SDN, y el Japón, que se había retirado de la misma el pasado 27 de marzo.

Era por consiguiente de gran importancia que el reconocimiento salvadoreño revistiera un carácter, lo más expreso y formal posible. Las declaraciones de Araujo no parecían llenar esas condiciones al parecer de los japoneses. El asunto fue manipulado por parte de estos y correspondióle a Takaharamisao, un importante editor japonés, dirigir una nota, esta vez al presidente Maximiliano Hernández Martínez. Las intenciones de dicho mensaje no pueden ser más claras:

Telegrama 216.

"El pueblo de Manchukúo y el Japón sienten intenso regocijo por el reconocimiento oficial del Estado de Manchukúo por parte de vuestro gobierno. Su galante acción fue grandemente apreciada por nosotros porque ella significa el aseguramiento de la paz del Lejano Oriente y del mundo. Estaremos muy agradecidos a vuestra Excelencia se sirva cablegrafiar nos su declaración de reconocimiento para que ésta se ampliamente conocida por los pueblos del Japón y Manchukúo -- por medio del Osaka Asahi, el principal periódico del Asia"

Este mensaje suena a todas luces un poco exigente, parecía que la contraparte japonesa se daría por satisfecha hasta obtener del puño y letra del propio jefe de Estado salvadoreño una declaración que no dejara el menor asomo de duda -

sobre la clase de reconocimiento que El Salvador había otorgado. Nuestra cancillería no demoró la respuesta (24-V-1934) la cual declaraba, dentro del eufemismo diplomático, que no daría un paso más del que hasta la fecha había dado:

Telegrama 217.

"Con instrucciones del señor presidente de Esta República, general Maximiliano Hernández Martínez, refiérome complacido telegrama de usted, de antier, en que gentilmente comenta reconocimiento del Estado de Manchukúo por ésta República. Estado de El Salvador considera atributo fundamental su soberanía orientar su conducta internacional conforme principios derecho de gentes y respeto absoluto derechos ajenos y mensaje ésta cancillería, de tres de marzo último, respondiendo al del excelentísimo canciller Hsieh Chiehshih, se inspira en tradicional política de El Salvador cultivar relaciones y anhelos armonía con todas las naciones sin detrimento puntos de vista otros países"

Takaharamisao, y con él las partes interesadas, comprendió la imprudencia de su petición, acusó recibo del mensaje anterior mediante una breve misiva puramente protocolar:

Telegrama 218.

"Profundamente reconocidos por el mensaje de vuestra Excelencia rogámosle comunicar expresivos agradecimientos y fervientes votos a su Excelencia el presidente Maximiliano Hernández Martínez."

De todas maneras, la prensa japonesa comentó estrepitosamente el reconocimiento de El Salvador al Manchukúo, la noticia se difundió rápidamente por todo el mundo a partir del mes de mayo. El periódico italiano "Il século XIX", fechas 23, 24 25 de mayo comentaba el reconocimiento otorgado por El Salvador al Manchukúo, señalando que se trataba de inte-

reses relativos al tráfico de estupefacientes, ejercitado especialmente en el territorio de los EE UU. El Salvador, por medio de su legación en Italia, protestó aduciendo que no había procedido por motivos de comercio ilícito, pues estaba en contra del uso de los estupefacientes, y como miembro de la SDN había ratificado las convenciones que regulaban el tráfico de tales drogas (9). El periódico continuó mencionando el caso, añadiendo que "en premio al reconocimiento al Manchukúo" Japón había decidido adquirir grandes partidas de café salvadoreño, estimaba además que el agente comercial japonés en Centroamérica estipularía con El Salvador un acuerdo comercial.

La reacción de la SDN no demoró en hacerse conocer. El 28 de mayo la prensa parisina propagaba la noticia de que la SDN había dispuesto excluir a El Salvador de su seno por haber reconocido al Manchukúo.

La posibilidad de que El Salvador fuese excluido de la SDN levantó argumentos a favor y en contra. Algunos periódicos latinoamericanos aplaudieron la conducta salvadoreña, otros por el contrario, censuraban su acción. Las opiniones se dividían según los puntos de vista. Los EE UU habían condenado la creación del Manchukúo en los más graves términos, pero ello no impidió reacciones contrarias en su mismo territorio. Para el caso, transcribese aquí un editorial apareci-

do en el periódico "La Frontera" de Tijuana, Baja California, en mayo de 1934:

"...en el reconocimiento de Manchukúo, el gobierno salvadoreño ha querido sintetizar la más alta expresión del derecho que asiste a los pueblos, que dentro del orden y la paz se dedican afanosos al trabajo y resolución de sus problemas internos, para establecer relaciones de amistad internacional a base de sinceridad y desinterés, indudablemente llamados a crear los beneficios que al "concierto de naciones civilizadas" han negado los convencionalismos hipócritas y coercitivos que imponen los intereses de los poderosos a costa de los débiles, aún cuando se pongan etiquetas de "Liga de Naciones" o de "Pactos Centroamericanos". El Salvador ha podido sostenerse dignamente por más de dos años sin que los Estados Unidos y los países centroamericanos reconocieran al gobierno que lo rige, encabezado por Maximiliano Hernández Martínez, por considerar que éste no se ceñía a las exigencias de un pacto de "amistad" suscrito en 1923, y dentro de sus 34 000 kilómetros cuadrados de territorio, su población de dos millones, vivió en paz y atendió a su desarrollo y prosperidad; hoy, por otorgar su reconocimiento a Manchukúo, va a ser expulsado de la Liga de las Naciones, que no se atrevió a hacer lo mismo con el Japón, creador de ese nuevo imperio, pero si como antes decimos, no vió sucumbir sus instituciones en los años que vivió sin "reconocimiento", hoy, sin pertenecer a la liga, que jamás le ha aportado beneficio alguno, podrá obtener ventajosas utilidades, entre otras, al economizar cerca de doscientos mil pesos anuales, cuota con que ha contribuido al sostenimiento de la Liga, que ha probado plenamente su inutilidad e ineficiencia para tratar los asuntos de las naciones débiles, cuando ante éstas se levanta injusta y atentatoria, la voracidad de los grandes por sus escuadras, por sus ejércitos y por su dinero. Observada cuidadosamente la historia de El Salvador encontramos cierta concomitancia de hechos iguales; actitudes heroicas de un pequeño país..." (10)

Por su parte, el Consolidated Information Service of New York opinaba:

"Manchukúo, además del Japón, sólo ha sido reconocido por "

el Vaticano y por la República de El Salvador. Y ésta, como parte integrante de la Liga de las Naciones, es hoy en día, el blanco de sangrientas críticas por parte de sus compañeros. La prensa norteamericana ha condenado a El Salvador acusándolo de haber vendido su honor y sus principios por "una taza de café", pero la prensa americana ha olvidado que El Salvador sólo ha repetido la sesuda política norteamericana. Los Estados Unidos se basaron en "altos principios de moralidad" para justificarse al reconocimiento de Rusia Soviética; pero cuando llegó el momento, aquellos "altos principios de moralidad" fueron echados a la canasta de papeles inservibles, y Rusia fue reconocida" (11)

Pero aparte de éstos puntos de vista ¿qué sucedía en realidad en la sede de la Sociedad de Naciones?

La Asamblea General ya había externado la posible expulsión de El Salvador de la organización, y se esperaba ésta resolución como algo inminente. José Avenal, representante de El Salvador ante la SDN pidió a Cancillería toda la información pertinente para defender la posición salvadoreña ante el organismo ginebrino. Pero fue el doctor Joaquín Paredes, encargado de negocios salvadoreño en la legación de París quien tomó a su cargo la responsabilidad de gestionar el asunto Manchukúo ante la Sociedad de Naciones.

Paredes partió a Ginebra a principios de junio. Manifestó que puesto que El Salvador no había asistido a la sesión de la Liga (24-II-1933), ni había suscrito por lo tanto el compromiso relativo al no reconocimiento del Manchukúo, no había violado obligaciones. Y si bien era cierto que la Secre

taría de la SDN había girado un comunicado a la cancillería salvadoreña, ésta no lo había respondido, de modo que se -- consideraba excluida de las disposiciones contenidas en el mismo, y por consiguiente, en libertad de obrar según le pa- reciere (12).

Influenciados por la opinión china y por el inciso 4 del ar- tículo 16 del pacto, que trataba la exclusión de un Estado- que viola sus obligaciones, personajes de la SDN sugirieron a Paredes que, a fin de evitar complicaciones, y con objeto de que el ejemplo de El Salvador no fuese imitado por otras naciones, debería El Salvador retirar el reconocimiento del Manchukúo. El Salvador se negó a llevar a cabo esta acción. A la Corte Permanente de Justicia Internacional en La Haya, llegaron proposiciones de someter el asunto al arbitraje, -- lo cual no se desarrolló al no presentarse parte contraria- en el caso, ya que las gestiones de la delegación china só- lo habían revestido un carácter oficioso, y no oficial. Por otra parte, el Dr. Guerrero, presidente de esa entidad, se- esforzó porque el asunto no fuera a más (13).

Habiendo recabado toda la información pertinente al caso -- por parte de la cancillería salvadoreña, la SDN emitió un - comunicado dirigido al Consejo y a los miembros de la Liga- éstos términos:

(Comunicado C.301. M.132.1934.VII dirigido al Consejo y a los miembros el 7 de julio de 1934).

"NO RECONOCIMIENTO DEL MANCHUKUO . INFORMACIONES COMUNICADAS POR EL GOBIERNO DE EL SALVADOR . NOTA DEL SECRETARIO GENERAL."

El Secretario general tiene el honor de llevar a conocimiento del Consejo y de los miembros de la Sociedad, así como al Comité Consultativo designado en virtud de la Resolución de la Asamblea del 24 de febrero de 1933, la siguiente carta con sus anexos, que ha recibido del Gobierno de El Salvador.

(Reprodúcense los mensajes 194, 198, 216, 217 y otros, entre ellos, el comunicado general que el Manchukúo emitió a todas las naciones el día de la creación del imperio).

Este comunicado de la SDN simplemente se limitaba a reproducir la correspondencia entrecruzada por El Salvador y Manchukúo; no incluía el menor comentario, prescripción u observación. De la lectura del mismo se desprendía que el caso había sido más simple de lo que se creyó: que El Salvador sencillamente se había limitado a contestar una nota remitida por el gobierno manchú, los términos de la cual no eran a simple vista más que un sencillo acuse de recibo, pero éste, entre los eufemismos típicos del lenguaje diplomático, añadía el deseo de "poner cuanto esté de su parte para cultivar con el Gobierno de ésa nación las mejores relaciones de amistad". Las notas que excusaban a El Salvador de toda alevosía eran los mensajes cruzados con Takaharami-sao, de cuya lectura se desprendía que, en realidad, El Salvador habíase negado a emitir una declaración de reconoci-

ento de jure por parte de su jefe de Estado. La argumentación esgrimida era: ¿había tenido El Salvador efectivamente la intención de reconocer al Manchukúo? y ésta intención -- ¿podía deducirse de la letra de los mensajes 194 y 198? ¿en-- cerraban los mismos una declaración de jure? No, puesto que el mensaje 217 cortésmente se negaba a emitirla eludiendo -- el asunto en base al "principio fundamental de su sobera-- nía". Paredes y Guerrero, sin embargo, expusieron ante la A samblea de la SDN que --aún en el caso de que éste reconoci miento de jure hubiera sido otorgado por El Salvador-- ¿vio- laba con ello la Carta? De ninguna manera, ya que el hecho de no haber asistido El Salvador a la reunión del 24 de fe- brero de 1933 y el no haber acusado recibo de la resolución tomada en la misma no causaba vínculo de obligatoriedad con respecto a ésta resolución. Se dió la impresión de que al a sunto se le había otorgado más importancia de la que en rea lidad tenía, siendo como era que, tratándose El Salvador de un país pequeño y subdesarrollado, sin mucha experiencia en sus relaciones diplomáticas, podía excusarse a dicho Estado de un error cometido, con la seguridad de que no volvería a incurrir en el mismo después del escándalo causado. El asun to fue "ahogado" por la Sociedad de Naciones, según los pro pios términos de Paredes en su correspondencia con nuestra-

cancillería, ya que la Asamblea no volvió a cuparse del asunto en su próxima reunión. Por otra parte, se desprende de la lectura de anteriores documentos, que otros países latinoamericanos tenían en mente la posibilidad de conceder su reconocimiento al Manchukúo, y que estas intenciones ya habían trascendido al exterior por medio de las legaciones y embajadas. Y es de suponer que la Asamblea temiese que éstos planes se llevaran a cabo si se mantenía el asunto de El Salvador-Manchukúo sobre la mesa de discusiones.

D. ANALISIS DEL CASO.

Los móviles que indujeron a El Salvador a reconocer el Manchukúo, por ser varios, los dividiremos en tres grupos para facilitar el análisis: principios ideológicos, principios políticos e intereses económicos.

a. Principios ideológicos. El Dr. Ramón López Jiménez, que era subsecretario de Relaciones Exteriores en 1934, expuso los siguientes argumentos (14) a favor de El Salvador:

"Todos los pueblos tienen derecho a rebelarse y a conquistar su libertad por medio de las armas. Tal era el caso de Manchuria, que estaba tiranizada por los chinos y deseaba seccionarse del territorio chino para obtener su independencia!"

"Los pueblos de América también se rebelaron contra España-

constituyendo luego los Estados independientes que ahora -- forman Latinoamérica. Japón no ejecutó una agresión bélica-- contra China, simplemente ayudó a Manchuria a obtener su independencia, concediéndole luego su protección para garantizar su viabilidad contra represalias chinas."

"Por consiguiente, la intervención del Japón ayudando al -- Manchukúo no debe contemplarse criminalmente. ¿Hubieran po-- dido los EE UU independizarse sin la ayuda de Francia? ¿los cubanos de España o Panamá de Colombia sin la ayuda de EE -- UU?"

"cuando Rusia fundó la República de Mongolia la incorporó a su órbita. ¿Protestó entonces la SDN? e iba también violan-- do la integridad territorial de China. ¿Porqué iba El Salva-- dor a sumarse a ésa corriente de no reconocimiento que suce-- dió a la creación del Manchukúo? Si éste pueblo ha querido-- ser libre y soberano y lo ha logrado, ¿qué impedía a El Sal-- vador reconocer al nuevo Estado nacido a la vida interna-- cional?"

Evidentemente, estos razonamientos son simples principios e ideas, puras motivaciones abstractas. Pero las mismas consi-- tituían la pantalla de móviles más profundos y concretos.

b. Principios políticos. La actitud de El Salvador, tomada-- retrospectivamente en su contexto histórico, parece haberse

derivado de los hechos que acompañaron a la ascensión al poder de Maximiliano Hernández Martínez.

El primero de marzo de 1931, Arturo Araujo tomó posesión de la presidencia de El Salvador, electo por sufragio popular, y el general Maximiliano Hernández Martínez era vicepresidente a la vez que ministro de la guerra (15). En diciembre de ese año, un grupo de militares jóvenes ejecutaron un golpe de Estado que forzó al presidente Araujo a renunciar y abandonar el país. Según la constitución vigente, Hernández-Martínez sucedería al presidente Araujo, debido a ello, el poder fue entregado a éste individuo por los militares autores de éste golpe de Estado (16).

Este nuevo gobierno no fue reconocido por ninguno de los Estados centroamericanos, por cuanto los Segundos Pactos de Washington (7-II-1923) especificaban que ninguna de las naciones centroamericanas debería de reconocer como "presidente o vicepresidente designado" a la persona que fuere: 1) - ya el jefe del golpe de Estado o de la revolución (o de la familia de dicho jefe) ó 2) alguien que hubiese tenido "alto mando militar al verificarse el golpe de Estado dentro de los seis meses anteriores a la revolución o golpe de Estado". Como la situación de Hernández Martínez era igual a la segunda condición, el reconocimiento fue denegado. Y así

lo hicieron también los EE UU que, aunque no formaban parte en el tratado, cuatro meses después de firmado, anunciaron que seguirían los términos del mismo con respecto al reconocimiento de gobiernos revolucionarios en América Central. El 10 de enero de 1932, los EE UU instruyeron a su ministro plenipotenciario en El Salvador que regresara a Washington, aunque mantuvieron a un encargado de negocios en El Salvador.

A partir de ésta decisión tomada por el gobierno norteamericano, El Salvador tomó la iniciativa en una serie de sondeos hechos en Washington a fin de obtener el reconocimiento norteamericano sin que éste mostrara el menor indicio de que cambiaría la conducta adoptada.

Fué hasta en 1934, aún no cumplía un año en el poder Franklin Delano Roosevelt, cuando los primeros pasos fueron tomados en éste sentido. El Salvador arguyó haber cumplido todos sus tratados, convenciones y demás obligaciones internacionales, de modo que pareciera evidente que un cambio de gobierno, aún con lo inconstitucional que éste pudiese haber sido, no había variado la responsabilidad internacional de El Salvador.

Finalmente, EE UU decidió emitir el reconocimiento expreso y de jure al gobierno salvadoreño, por medio de la nota que

aquí se transcribe:

"Excelencia:

Tengo el honor de informar a vuestra Excelencia que con autorización del Secretario de Estado, quien ha sido autorizado a su vez por el señor presidente Don Franklin Delano Roosevelt, el gobierno de los EE UU extiende su formal y cordial reconocimiento al gobierno de El Salvador tan dignamente presidido por su Excelencia sr. general Don Maximiliano-Hernández Martínez.

Motivo de especial placer es para mí comunicar a su Excelencia este paso tomado por mi gobierno, el cual estoy seguro fortalecerá los lazos de amistad y confraternidad que han siempre existido entre los pueblos de nuestros dos países".
(17)

Lo anterior indica que EE UU reconoció a El Salvador dos años después de haberse dado en éste país el cambio de gobierno cuestionado. En ese mismo mes de enero reconocieron a El Salvador: Guatemala, Honduras, Nicaragua y Brasil en ése orden. Lo interesante del caso lo constituye el hecho de que la declaración estadounidense llegó a nuestra cancillería el mismo día de las correspondientes actas de Guatemala, Honduras y Nicaragua, siguiendo posteriormente una reacción en cadena de reconocimientos aparentemente originados por el paso dado de parte de EE UU. Tan es así que para agosto de ése mismo año encontramos que los únicos países que no habían reconocido a El Salvador eran: Albania, Bulgaria, Estonia, Haití, Islandia, Lituania, la URSS, Mónaco y Yugoslavia, países remotos -con excepción de Haití- y con los cuales las relaciones de El Salvador estaban reducidas-

a su mínima expresión.

Hacia 1934, la recién creada Doctrina Estrada gozaba de -- gran popularidad y general aceptación entre los países de Latinoamérica; así permite suponerlo el estudio de las corrientes de pensamiento de la época, si a esto sumamos el hecho de que los EE UU habían manipulado el reconocimiento o la denegación del mismo como una herramienta política y una forma sutil de intervención en los asuntos internos de otros Estados, es obvio suponer que la actitud de El Salva dor al reconocer el Manchukúo revestía los visos de un revanchismo político frente a los EE UU, cuya actitud paternalista hacia sus vecinos del sur había despertado muchos recelos a ésta fecha.

c. Intereses económicos. La teoría de que El Salvador reconoció al Manchukúo para granjearse la amistad del Japón -- con miras a un mayor intercambio comercial es una teoría -- que, si bien implica un pragmatismo más verosímil y móvi-- les más concretos a nivel político, corre sin embargo el -- riesgo de explicar el caso con un análisis muy simplista.

Qué de verdad hay en éste enfoque? ante todo, cabe examinar las relaciones comerciales con el Japón antes y des---pués de la cuestión del Manchukúo.

En mayo de 1934, cuando el reconocimiento salvadoreño al --

Manchukúo era mencionado en las páginas de la prensa mundial, un periódico italiano aseveró que entre Japón y El Salvador habían "interese relativos al tráfico de estupefacientes". Otros rotativos acusaban a El Salvador de haber vendido su honor "por una taza de café". Se aseguró incluso que un agente comercial japonés estaba por estipular con El Salvador un acuerdo comercial.

En primer lugar, El Salvador suscribió el 13 de julio de 1932 una convención multilateral para "limitar la fabricación y reglamentar la distribución de los estupefacientes", junto con otros 51 países (18), uno de los cuales era el Japón. Algunos Estados hicieron reservas a dicha convención. La posibilidad de tráfico de estupefacientes a nivel oficial suena a todas luces demasiado irreal, especialmente entre países tan distantes y entre los cuales el intercambio comercial, ya de por sí poco consistente, se reducía a los productos café y algodón.

Antes de 1934 no había sido suscrito ningún tratado o acuerdo comercial con el Japón, ni lo fue en los años que precedieron a la Segunda Guerra Mundial, en lo que permite indagar la documentación disponible (19). Los acuerdos existentes hasta la fecha con el Japón, todos multilaterales, se reducían a las convenciones de Ginebra sobre leyes y dere--

chos de la guerra, junto con la convención arriba mencionada. De haber sido éste reconocimiento una componenda entre ambos Estados, existiría al menos un instrumento bilateral en los años posteriores, no necesariamente a nivel comercial, sino por lo menos sobre intercambio cultural o asistencia técnica, de lo cual no existe registro alguno. Los datos sobre el intercambio comercial con el Japón tampoco permiten suponer que el reconocimiento aludido haya sido una táctica político-comercial:

COMERCIO DE EL SALVADOR CON EL JAPON (20)
(volumen en miles de kilos)

AÑO	Export. con Japón	Import. con Japón	Excedente-Déficit.
1926	4	666	-662
1929	4	599	-595
1932	2	380	-378
1933	-	619	-619
1934	6	2.131	-2.125
1935	9	15	-6
1936	1	10	-9

Observamos en dicho gráfico que 1934 fue el año de intercambio comercial más intenso, pero que éste ritmo decreció a partir del año siguiente, y en todos los casos, la Balanza de Pagos salvadoreña, con un déficit crónico antes de 1932, se mostró superavitaria durante todo el período de Hernández Martínez, tal como lo observamos en el siguiente cuadro que es muy específico:

COMERCIO EXTERIOR DE EL SALVADOR (21)
(valor en miles de colones)

AÑO	Importaciones	Exportaciones	Excedente-Déficit
1926	51,516	49,272	-2,244
1929	35,688	36,831	1,143
1932	13,022	13,962	940
1933	16,125	20,296	4,171
1934	21,489	24,049	2,560
1935	22,659	27,093	4,434
1936	20,123	25,251	5,128

De ésta información desprendemos que no era el Japón el causante del superávit que gozó El Salvador en la década de --- los treinta, sino otros países con los cuales el intercam--- bio comercial era más intenso, tales como: Alemania, Gran - Bretaña, EE UU, Francia y otros, entre los cuales el Japón--- apenas ocupa un mínimo lugar.

Fué el deseo de incrementar su comercio con el Japón lo --- que impulsó a El Salvador a reconocer el Manchukúo? La in--- formación disponible nos inclina a pensar que no fueron és--- tos los móviles de la actitud tomada por El Salvador.

Más verosímil nos parece suponer que fue la orientación im--- presa por la Doctrina Estrada a la política de las naciones latinoamericanas (y en éste caso a El Salvador) en sus rela--- ciones con los EE UU y el recelo remanente dejado en el go--- bierno de Hernández Martínez por el tardío reconocimiento --- de parte de los EE UU lo que motivó una conducta que hizo --- correr mucha tinta en la prensa mundial.

Si puede hablarse de intereses económicos, éstos en realidad existieron: cuando se hablaba de la posible expulsión de El Salvador del seno de la SDN (argumento que esgrimía el Dr. Guerrero tratando de convencer a Araujo de retirar el reconocimiento), éste adujo que si El Salvador era expulsado de la misma, el asunto giraría en torno a los beneficios de supresión del presupuesto de una partida de gastos que ningún provecho traían a la nación.

El caso de Manchukúo se integra en las siguientes etapas: -

- 1) Respuesta de los mensajes provenientes de Hsinking, que por su propia naturaleza constituían un reconocimiento de facto, o reconocimiento tácito de parte de El Salvador.
- 2) Solicitud del reconocimiento de jure proveniente de la contraparte japonesa disfrazada de una promesa de noticia a ser divulgada por un rotativo asiático.
- 3) Negativa por parte de El Salvador a conceder el reconocimiento jurídico o expreso.
- 4) Difusión del reconocimiento salvadoreño por parte del Japón, que causa la subsecuente reacción de la SDN repudiando dicho acto.
- 5) La posibilidad de que El Salvador fuera expulsado de la SDN moviliza a diplomáticos salvadoreños en Europa para defender la conducta de su Estado en Ginebra.
- 6) El éxito de la ponencia de Paredes ante la SDN sosiega a éste organismo internacional, hecho que también se ve influido por la evidente posibilidad de que otros Esta--

dos latinoamericanos decidan reconocer eventualmente al Manchukúo. El asunto es olvidado en la SDN.

Es interesante señalar que El Salvador no revocó en ningún momento el reconocimiento concedido, no sólo por cuanto éste había sido tácito, sino también porque el hacerlo habría significado retractarse de un acto cuyas consecuencias se suponía que debían haber sido suficientemente medidas por los dirigentes de la política exterior.

En el caso del Manchukúo aún no se ha dicho la última palabra. Los intereses que se entrecruzaron son un reflejo de la escena política internacional de la época y del gobierno que presidía el general Hernández Martínez, en cierto grado influenciado por el espíritu de la Doctrina Estrada. Es, de todos modos, un caso interesante e ilustrativo para el estudio tanto de las Ciencias Políticas como del Derecho Internacional. Y constituye un punto obligado de atención para el analista de la política exterior de El Salvador.

NOTAS DE PIE DE PAGINA

- (1) A China no le quedaba otra solución posible que recurrir a la Sociedad de Naciones, ya que era incapaz de responder con las armas a ésta usurpación de sus provincias exteriores. Sin contar con un ejército formal ni recursos financieros, apenas poseía una precaria autoridad sobre algunas de sus provincias, de ahí que se viera obligada a soportar la voluntad de su adversario.
- (2) Ver Capítulo III, sobre la Doctrina Stimson.
- (3) Salmon, Pierre. La reconnaissance d'état. p. 73.
- (4) La transición de Estado republicano a Imperio afectó también el nombre, las declaraciones provenientes del mismo le asignaban al nuevo imperio el nombre de "Manchoutikuo", pero éste detalle es cuestión de semántica, seguiremos llamando a éste imperio "Manchukúo", al menos en la parte narrativa y analítica.
- (5) Es de suponer que éste cable, al igual que el comunicado mencionado anteriormente, iba también dirigido, en idénticos términos, a todas las naciones del mundo. En todos los mensajes emitidos por Manchukúo se usaba el idioma Inglés. Los cables aquí transcritos son traducciones.
- (6) Este mensaje, y los que se transcriben a continuación, son documentos consultados en el volumen "Asuntos de gobierno 1934" en los archivos de la Cancillería de El Salvador. El número obedece al código de clasificación.
- (7) De los términos de éste mensaje se deduce que las notas emitidas por nuestra Cancillería, aunque remitidas a Hsinking, capital del Manchukúo, eran en realidad recibidas en Tokio. Este hecho nos permite valorar la clase de Estado que constituía por esos días el Manchukúo.
- (8) Araujo envió tres mensajes: el cable 194, la nota diplomática 198, y otra nota diplomática confirmando los conceptos del primer cable, todas iban dirigidas al ministro manchú en Hsinking. Es curioso, pues, que éste se enterase del reconocimiento salvadoreño por medio de su representante diplomático en Tokio.

(9) En efecto, El Salvador se adhirió a las convenciones -- multilaterales suscritas por los miembros de la SDN.

(10) López Jiménez, Ramón. "Porqué reconoció la República - de El Salvador al Estado de Manchukúo". pp. 43-44.

(11) Ibid. pp. 45-46.

(12) Este fue el punto medular de la problemática. vincula ba la reunión del 24 de febrero de 1933 a El Salvador? de - ninguna manera, objetó éste, pues los Estados soberanos no - están en situación de contraer obligaciones en virtud de de cisiones tomadas por una mayoría a las cuales ellos no han - asistido. Las obligaciones resultantes deben ser obra de -- compromisos neta y libremente expresados por la parte vincu lada a ellos.

(13) El Dr. Guerrero, a la postre vicepresidente titular de la Corte Permanente de Justicia Internacional, trató de con vencer a Araujo a retirar el reconocimiento al Manchukúo, - pero sus esfuerzos fueron en vano.

(14) López Jiménez, Ramón. Op. cit. p. 12.

(15) Título correspondiente al actual ministro de Defensa.

(16) La Asamblea Legislativa confirmó luego a Hernández Mar tínez como presidente de El Salvador.

(17) Documento dirigido a Miguel Angel Araujo, fechado 26 - de enero de 1934, volumen "Asuntos de gobierno 1934". Archi vos de la Cancillería de El Salvador.

(18) Ministerio de Relaciones Exteriores. "Tratados, Conve nios y Convenciones suscritos por El Salvador". Tomo II.

(19) Ibid. Tomos I, II, III, hasta el año 1953. Es hasta el año 195 que hallamos el primer tratado multilateral en que El Salvador y el Japón eran signatarios: el Tratado de Paz del Japón.

(20) Fuente: Revista mensual del Banco Central de Reserva - de El Salvador. Año III, num. 28, mayo de 1937. p. 7.

(21) Ibid. Año III, num. 29, junio de 1937. p. 3.

CAPITULO V

EL CASO DE LA GUERRA CIVIL ESPAÑOLA

A. ANTECEDENTES.

De las elecciones de 1931 surgió la Segunda República española. Estas elecciones dieron una enorme mayoría, especialmente en las ciudades grandes, a favor de los partidos republicanos. La victoria electoral obtenida por la República creó un clima de malestar que presagiaba un conflicto civil en el país, lo cual hizo que el rey Alfonso XIII se marchara al destierro voluntario, aunque sin abdicar (1). Tanto el rey como los monárquicos habíanse cubierto de una mancha de desprestigio por tolerar la dictadura del general Primo de Rivera (1923-1930), que, habiendo comenzado bien con modernizaciones, terminó en decadencia financiera creando un descontento general.

En los primeros años de la República dominó Manuel Azaña, empezando como ministro de la Guerra, siguiendo como Primer Ministro y después como presidente de la República. Azaña intentó someter el poderío de los tres pilares de la España tradicional: la Iglesia y el Ejército (el otro pilar, la Monarquía, ya había sido derribado).

Las tentativas de Azaña a éste respecto provocaron bastante antagonismo debido a la falta de tacto que usó en sus refor

mas anticlericales y antimilitaristas.

El 10 de agosto de 1932 abortó un intento mal organizado de derribar la República dirigido por el general Sanjurjo, originariamente sentenciado a muerte, pero luego indultado y desterrado. Un compañero de conspiración, el general Varela fue atraído a la causa ultraconservadora (carlista) durante su prisión, instruyendo después a las milicias "requetós" de "Dios, patria y Rey" de la línea tradicionalista. El general Francisco Franco, aunque al tanto de ésta conspiración, se había mantenido al margen.

El período Azaña de la República concluyó, tal como había empezado, con una oleada de huelgas y violencia. En las elecciones de noviembre de 1933, obtuvo la mayoría de votos el dirigente católico de derechas Gil Robles, en cuyo período formóse la Falange Española, partido fundado por José Antonio (hijo del general Primo de Rivera), que contenía un programa social radical y -a diferencia del nazismo y del fascismo italiano- en apoyo de la religión. Los anarquistas por su parte, declararon la guerra al gobierno Robles, provocando huelgas, incendiando iglesias y proclamando el "comunismo libertario" en los pueblos. La izquierda se fortaleció mediante la alianza del pequeño partido comunista con el ala revolucionaria socialista de Largo Caballero. Los an-

sesinatos políticos se volvieron frecuentes.

La hegemonía del partido de Robles en el gobierno desató una revolución izquierdista. Se proclamó la independencia de Cataluña y se inició una insurrección minera en Asturias, bajo la dirección de socialistas, comunistas y anarquistas. El ministro de la Guerra llamó al general Francisco Franco, quien aplastó la revolución y restauró el orden. Este hecho polarizó más la división ideológica: dejó por una parte al Ejército decidido a combatir la anarquía revolucionaria, a la que llamaba "comunismo"; y por otra, a las izquierdas con un rencor profundo y decididas a vengarse de los "fascistas".

B. LA GUERRA CIVIL.

Las elecciones de febrero de 1936 mostraron los avances del extremismo. El Frente Popular obtuvo una gran mayoría de escaños en las cortes (2). Esto provocó que los choques callejeros entre falangistas y comunistas se hicieran más frecuentes.

La conspiración militar contra la República estaba muy avanzada. Los requetés y las milicias falangistas estaban bien organizados. Emilio Mola comenzó la conspiración una vez producida la victoria electoral del Frente Popular. Consiguó unir a los grupos monárquicos rivales (carlistas y al-

fonsistas) con la automonárquica falange, y obtener apoyo financiero de industriales y banqueros.

1. EL ALZAMIENTO.

Hacia junio de 1936, Francisco Franco se encontraba en las Islas Canarias, enviado por el gobierno del Frente Popular como gobernador militar. El 23 de junio ofreció al presidente del Consejo de Ministros combatir los peligros que amenazaban a España y restaurar el orden. Su carta no fue contestada, y éste silencio terminó con las dudas de Franco para unirse al alzamiento militar. A mediados de julio se trasladó a Marruecos, donde tomaría el mando de las fuerzas insurgentes de Africa. Antes de partir en avión a Las Palmas, supo Franco que el alzamiento se había iniciado en España. De inmediato telegrafió a todos los generales de división del Marruecos español y de toda España convocándolos a que se unieran a la causa rebelde.

El problema inmediato de Franco era transportar el ejército de Africa a través del Estrecho de Gibraltar. El profesionalismo del ejército, que en mucho debía a la eficaz disciplina que le inculcó Franco, era la clave potencial de una victoria de los nacionales, pero su número era inferior a las fuerzas republicanas, en cuyas manos se encontraba el grueso del ejército (la Escuadra Española), y bajo cuyo fuego -

habían caído ya varios oficiales españoles.

Los barcos republicanos custodiaban el puerto internacional de Tánger dispuestos a aplastar todo intento de cruzar el estrecho.

Franco buscó ayuda de las potencias del eje. Primero se dirigió a Mussolini, quien se negó, pero luego accedió a un segundo emisario mandado por Mola el 25 de julio. Al día siguiente Hitler recibió a dos emisarios de Franco en la ciudad de Bayreuth. Consecuencia de ésta solicitud (3) fueron nueve trimotores italianos y veintiseis aviones alemanes, que inmediatamente comenzaron a transportar tropas nacionales a la península. En conjunto, los aviones alemanes e italianos transportaron diariamente más de quince toneladas de material a través del estrecho. En pocas semanas, unos quince mil hombres estaban en disposición de actuar en contra de la República.

Neutralizada la flota republicana, Franco ganó la batalla del estrecho llevando sus tropas a la península. A partir de entonces comenzó a marchar hacia el norte invadiendo y ganando territorios ocupados por las fuerzas republicanas.

2. EL GOBIERNO DE BURGOS.

Entretanto, el director de la conspiración, general Emilio Mola, se había instalado en la ciudad de Burgos, donde reu-

nió a sus principales colaboradores y proclamó el 24 de julio un decreto que constituía una junta de defensa nacional asumiendo todos los poderes del Estado y representando legítimamente al país ante las potencias extranjeras.

El "policentrismo" original de la junta (4) estaba impuesto por las circunstancias del alzamiento, que aislaba a las guarniciones militares en sus zonas de influencia inmediatas sin dejarles otra oportunidad conjunta de acción ante la acuciante presión del enemigo. A medida que el pronunciamiento se iba convirtiendo insensiblemente en una guerra civil, con participaciones de masas en uno y otro bando de los frentes precarios, la necesidad de acción militar coordinada se fue imponiendo, sobre todo cuando los dos principales ejércitos rebeldes, el del norte y el del sur, conseguían la unidad física y geográfica de toda la zona, a través de la recién dominada Extremadura. Así, la Junta de Defensa, al sancionar la jefatura de Franco y de Mola al frente de los ejércitos del sur y del norte respectivamente, apuntaba a la designación de dos candidatos principales para el mando único.

La Junta sopesó las cualidades de ambos generales y decidió elegir a Francisco Franco como candidato a la jefatura militar suprema (5). El primero de octubre de 1936, el general-

Franco recibió del general Cabanellas y de la Junta de Defensa de Burgos, la transmisión de los poderes del nuevo Estado: Burgos. La causa nacionalista estaba completamente personificada por Franco.

3. EL ALCAZAR DE TOLEDO.

Varios enclaves rebeldes quedaron en regiones dominadas totalmente por el Frente Popular después del alzamiento. Entre los enclaves rebeldes dentro del área republicana, el más importante fué, sin duda, el alcázar de Toledo, situado en el centro de Castilla la Nueva -en el corazón de una región enemiga- y cuya resistencia se fué convirtiendo, a medida que avanzaba la guerra civil, en un poderoso símbolo para los dos bandos contendientes (6).

El sitio del alcázar se inició en julio por las fuerzas republicanas, pero la fortaleza permaneció inexpugnable hasta la llegada de las tropas de Franco en septiembre. El 27 de éste mes, las fuerzas rebeldes liberaron el alcázar, acto que toda España atribuyó a Franco y que tuvo resonancia internacional.

4. LA MARCHA SOBRE MADRID.

Madrid no era en 1936 la ciudad más poblada de España, su capitalidad administrativa no podía compararse en poder industrial con Barcelona, ni en riqueza agrícola con Valencia

pero todos los pronunciamientos de la Junta de Defensa llevaban como objetivo primordial la marcha sobre Madrid, en donde se concentraban gran parte de los comunistas y anarquistas, y cuya toma acrecentaría la moral para las fuerzas rebeldes.

La primera semana de noviembre de 1936 comenzó el ataque frontal a Madrid, la batalla habría de durar hasta marzo de 1937, pero detendremos aquí la narración del conflicto civil para abordar el tema que nos corresponde, esto es, el reconocimiento del gobierno de Burgos por parte de El Salvador, el cual se llevó a cabo recién comenzado el sitio de Madrid.

C. EL RECONOCIMIENTO SALVADOREÑO.

El desarrollo del conflicto español había sido seguido con interés por todas las naciones, en especial por aquellas cuyas relaciones diplomáticas con España databan de una larga tradición. La conclusión del conflicto no se vislumbraba favorable ni para un bando ni para otro en un momento en que, como en el ataque frontal a Madrid, las fuerzas parecían haberse nivelado. Por ésta razón las cancillerías eludían hacer mención alguna a la guerra que sostenía internamente España, ya que se suponía que las relaciones continuaban manteniéndose con el Frente Popular, como gobierno legítimo de

España.

El gobierno salvadoreño, presidido por el general Maximiliano Hernández Martínez, no simpatizó en ningún momento con el Frente Popular español (de marcado tinte izquierdista) - desde que éste asumió el poder en las elecciones de febrero en España.

Esta reluctancia del gobierno salvadoreño con respecto al - gobierno republicano español queda corroborada por el hecho de que tan pronto se formó en España el gobierno de Burgos--con acentuada tendencia derechista-- se empezó a considerar la concesión del reconocimiento.

Según nos permiten apreciar los documentos de nuestra Cancillería, los primeros tanteos se hicieron en agosto, cuando Franco aún no era el caudillo de las fuerzas rebeldes, siendo la máxima autoridad la Junta, un órgano colegiado dirigido por el general Cabanellas. En un telegrama fechado el 22 de agosto, la Cancillería salvadoreña interrogaba a los jefes de las representaciones diplomáticas en Nicaragua y Guatemala qué había de cierto sobre unos rumores de que los gobiernos nicaragüense y guatemalteco habían reconocido o estaban por reconocer el nuevo gobierno español presidido por Cabanellas.

Tanto Nicaragua como Guatemala guardaron un discreto silencio.

cio al respecto. Es de presumirse que por mucha adhesión - que pudiera tener cualquier gobierno extranjero con la causa nacionalista de Franco, cualquier actitud de reconocimiento resultaba a todas luces contraproducente y precipitada ya que la Junta Nacional apenas contaba con un mes de vida - en agosto, las fuerzas nacionalistas apenas habían dominado una pequeña porción de territorio, y el hecho de que la capital del país estuviese en manos republicanas disminuía -- las perspectivas de triunfo para los insurgentes, a criterio de terceros.

El panorama cambió en el lapso de agosto a octubre, cuando las fuerzas rebeldes de Franco tomaron el control de casi - todo el norte y el occidente del territorio español, iniciando el ataque a Madrid a principios de noviembre. La rapidez del avance de las fuerzas de Franco, que de junio a - noviembre habían ocupado más de la mitad del territorio español hacía prever a los observadores que la balanza de la victoria se inclinaría definitivamente hacia el bando insurgente tan pronto como la capital, Madrid, cayese en sus manos.

La Cancillería salvadoreña, que había seguido cuidadosamente el curso de los acontecimientos en España, decidió encauzar sus pasos hacia una actitud concreta, pero antes consult

tó con el jefe de la representación diplomática salvadoreña en Guatemala (7), inquiriéndole sobre la actitud del gobierno guatemalteco respecto al gobierno de Burgos (o gobierno de Franco). Este funcionario, previas indagaciones hechas al respecto en la cancillería guatemalteca, respondió con éste mensaje de fecha 7 de noviembre de 1936, recibido a las 15 horas:

Telegrama 00003

"Informa Relaciones que éste gobierno (Guatemala) reconocerá por cable al gobierno de Burgos inmediatamente que se confirme noticia de la toma de Madrid. Tienen listo un cable del presidente felicitando a Franco, otro para su representante en Madrid ordenándole reconozca a gobierno de Burgos y una nota para su representante en ésta participándole el reconocimiento de dicho gobierno!"

Si éste informe fue el que decidió a nuestra Cancillería a dar el paso que tenía preparado es meramente especulativo, ya que no contamos con pruebas que nos lo confirmen. Por otra parte, el gobierno salvadoreño contaba con que el inicio del ataque a Madrid era únicamente cuestión de tiempo y que, una vez tomada ésta ciudad, el triunfo de Franco sería indiscutible en España (lejos estaba de sospechar que la toma de Madrid se prolongaría hasta marzo del año siguiente -1937- y que la Guerra Civil Española concluiría hasta tres años más tarde, es decir, en 1939). Otro telegrama recibido en la medianoche de ése mismo día, y enviado por el mismo remitente decía escuetamente:

Telegrama 00004

"Este gobierno reconoció hoy al de Burgos!"

Podría ser que ésto hubiere determinado definitivamente la decisión de la Cancillería salvadoreña. El estudio de la correspondencia diplomática cruzada en ésos días sobre la cuestión española nos muestra que Miguel Angel Araujo, entonces ministro de Relaciones Exteriores, había hecho varios contactos antes de decidirse a dar el paso crucial. Puede que el telegrama anterior, al recibirse en las oficinas de Cancillería el día ocho, simplemente haya catalizado una reacción que ya estaba por efectuarse, como puede que no. El hecho es que ése mismo día, 8 de noviembre de 1936, fué despachado por Araujo el siguiente radiograma a la ciudad de Burgos, en España y dirigido al "general Francisco Franco, jefe de gobierno:"

Radiograma 00008

"Gobierno salvadoreño ha sentido honda satisfacción por rescate de los heroicos defensores del Alcázar y demás triunfos de las Fuerzas Nacionalistas en pro de los sagrados y humanitarios derechos de la civilización; por cuyo motivo, en nombre éste gobierno y en el mío, hónrome expresarle muy cordiales felicitaciones e iguales votos por la pronta y venturosa pacificación de España!"

Notificaciones de éste reconocimiento fueron extendidas a las legaciones (8) salvadoreñas en Guatemala, Honduras, Nicaragua, México y Washington; y al consulado en Hamburgo el

mismo día en que fue reconocido el gobierno de Franco, la respectiva nota a la legación en París se envió hasta el día 11. Las razones se desconocen.

El 9 de noviembre, sin embargo, y éste es un punto muy importante dentro del tema, confirmóse la noticia enviada por el ministro plenipotenciario salvadoreño en Guatemala (telegrama 00004) al recibirse un telegrama dirigido a Miguel Angel Araujo por parte del encargado de negocios a. i. de Guatemala en El Salvador:

Telegrama 00006

"oficialmente hónrome en poner en conocimiento de vuestra Excelencia que mi gobierno reconoció desde ayer al gobierno del Excmo. general Francisco Franco en España!"

Como lo prueba éste mensaje, tanto Guatemala como El Salvador reconocieron el mismo día a Franco como jefe del gobierno de Burgos. El asunto adquirió bastante publicidad en los periódicos latinoamericanos (9) una vez que el gobierno de Franco dió a conocer la noticia.

La Cancillería salvadoreña, al día siguiente de haber remitido el telegrama de reconocimiento al gobierno de Franco, reiteró dicho acto mediante una nota diplomática dirigida al mismo por parte de Araujo:

"Señor:

Con fecha de ayer me fué grato dirigir a vuestra Excelencia el radiograma que dice: (repite texto del radiograma 00008) Y me es satisfactorio confirmar a vuestra Excelencia los --

términos de dicho telegrama, reiterándole en nombre de mi gobierno y en el mío particular, cordiales felicitaciones por las victorias alcanzadas por las Fuerzas Nacionalistas las cuales, abrigamos la esperanza, habrán de culminar con la completa y pronta pacificación de la noble España y el triunfo de los postulados de la civilización!

Esta nota representa la consumación del reconocimiento, por cuanto confirmaba lo expresado en el radiograma enviado el día anterior. Cancillería recibió contestación de parte del jefe del gabinete diplomático en Burgos agradeciendo "profundamente nobles y alentadoras palabras de V. E." y patentizando los votos de Franco por la prosperidad de la "nación hermana" a la vez que enviaba un saludo al presidente Maximiliano H. Martínez y a Miguel Angel Araujo.

D. CONSECUENCIAS DEL RECONOCIMIENTO SALVADOREÑO.

Como dejamos planteado anteriormente, durante los días en que se cruzó ésta correspondencia con el gobierno de Franco el ataque a Madrid apenas acababa de comenzar. Madrid estaba en poder de los republicanos, que era el gobierno de jure en España. Al saberse la noticia del reconocimiento salvadoreño por medio de los órganos periodísticos madrileños, el hecho causó consternación no sólo entre los círculos gubernamentales sino también en las fuerzas armadas y en la población civil, por cuanto era el primer reconocimiento emanado de gobierno alguno en el extranjero (10).

A consecuencia de ésto, produjéronse represalias contra los

salvadoreños residentes en Madrid. El alcance real de éstas queda fuera de nuestra información, pero cabe suponer que -- subieron a niveles alarmantes, puesto que obligaron a los -- residentes a buscar refugio en la legación salvadoreña.

El día 10 de noviembre, la legación salvadoreña en Madrid -- remitió el siguiente mensaje a nuestra Cancillería:

Radiograma 00031

"Radiotenerife ha radiado noticia que gobierno salvadoreño -- ha reconocido Junta Burgos. Ruégole autorizarme desmentir -- dicha noticia pues circulación pone en peligro vidas once -- salvadoreños residentes en Madrid y setenta personas hállan -- se asiladas legación. Cuerpo Diplomático continúa Madrid. -- Ruégole contestarme urgente gravedad caso!"

Este mensaje fué seguido por otro, enviado el día siguiente por la mencionada legación:

Telegrama 00034

"En inminente peligro legación compatriotas y asilados moti -- vo noticia radiada Tenerife. Ruégole urgentísima respuesta -- radiograma anterior!"

El cónsul salvadoreño en Hamburgo confirmó la gravedad de -- la situación mediante éste mensaje enviado el día 11:

Cablegrama 00030

"Legación Madrid pídemme angustiosamente desmentir noticia -- reconocimiento Burgos para evitar asalto edificio y muerte -- compatriotas y cien refugiados. Ruégoles cablegrafiar urgen -- temente Barón autorizándolo desmentir, pues circunstancias -- impónenlo!"

Araujo respondió ése mismo día con dos notas, la primera i -- ba dirigida al consulado en Hamburgo:

Radiograma 00030

"Imposible desmentir noticia reconocimiento gobierno Burgos por ser cierta. Oportunamente se indicó conveniencia salvadoreños salieran de España!"

La segunda nota, fué remitida a la legación en Madrid:

Radiograma 00032

"ciertamente, gobierno salvadoreño reconoció gobierno de -- Burgos, cosa deseábamos hace días y en previsión peligros -- por tal resolución, ésta secretaría ordenó con tiempo Personal legación consulados salvadoreños salieran de España, lo cual no fué atendido. Hoy procuren evitar vejámenes!"

Todas las representaciones diplomáticas y consulares salvadoreñas en Europa estaban al tanto de la grave situación -- que sucedía en la legación de Madrid. El ministro plenipo-- tenciario salvadoreño en París también envió urgentes mensajes a Cancillería tratando de convencer a Araujo a retrac-- tarse de su actitud. Igual intento efectuó el jefe de la legación nuestra en Hamburgo, como lo muestra éste mensaje:

Radiograma 00039

"Solamente mientras cae Madrid urge autorizar Barón desmienta ante Comité Rojo noticia reconocimiento pues así salvaremos cien vidas inocentes. Gobierno Burgos agradecerá seguramente impidamos muerte partidarios refugiados legación, -- contra anarquistas asesinos. El engaño es legal. Cuerpo Diplomático obra conforme situación no prevista prácticas internacionales por deber humanitario ineludible. Madrid próximo caer!"

Hasta aquí llega la información disponible de Cancillería.-- No hay alusión posterior al caso en lo que resta del mes y del año de 1936. Ningún documento de ése año o del año si--

guiente en los diversos tomos (11) muestra un dato que nos permita llegar a una conclusión sobre en qué acabó el asunto de la legación salvadoreña en Madrid. Puesto que la toma de Madrid por las fuerzas nacionalistas se efectuó hasta en marzo de 1937, no existiendo registro de correspondencia -- alguna cruzada entre las partes mencionadas, cabe suponer -- que el curso de los acontecimientos se pudo haber enmarcado dentro de alguna de las siguientes posibilidades:

1) Los agresores de la legación salvadoreña se olvidaron -- pronto de su animadversión al arreciar el ataque frontal a Madrid por parte de las fuerzas nacionalistas de Franco. -- Probablemente la gravedad que tomó la atmósfera de guerra -- civil que se vivía concentró su atención en sus necesidades inmediatas (abastecimientos de armas y pertrechos, organiza-- ción militar, entrenamientos de civiles al frente, asisten-- cia de heridos, etc.) haciéndoles dejar a un lado el asunto de la legación salvadoreña, aunque tuviesen latente la i-- dea ^{de} saldar cuentas con ésta entidad una vez ganasen la bata-- lla.

2) La legación salvadoreña pudo haber apelado ante el go-- bierno republicano el derecho de asilo que le asistía según la práctica internacional, y por medio de la cual estaba ca-- pacitada para otorgar el asilo político a los partidarios--

de Franco, ya que dicha legación no sólo había otorgado refugio a los salvadoreños residentes sino también a ciudadanos españoles franquistas, según nos lo indican los mensajes 00029, 00031 y 00039. Es bastante probable que el gobierno republicano español se hubiese encargado de asegurar las garantías necesarias a nuestra legación (12) aún cuando mantuviese el edificio bajo vigilancia. Y en el caso de que ésta hubiera sido su intención original, el intento de asalto pudo haber sido un "bluff" para exteriorizar su hostilidad hacia la conducta salvadoreña.

3) La legación salvadoreña pudo haber emitido un "mentís" impuesto por las circunstancias con el fin de aplacar los ímpetus de los republicanos agresores. Tal conducta, según lo sugiere el radiograma 00039, era provisoria, e impuesta por la urgencia de la situación. El gobierno nacionalista agradecería luego un engaño que hubiera permitido salvar a algunos de sus partidarios asilados en la legación.

¿Cual de las anteriores especulaciones fué la que en realidad ocurrió? Incluso podría suceder que no sean todas excluyentes y converjan en uno o varios puntos. El estudio de las obras más calificadas sobre la Guerra Civil Española (13) no nos proporciona la menor pista sobre la versión correcta de los acontecimientos. Lo que sí es cierto, es que

la legación salvadoreña no sufrió agresión material alguna, como no fueran amenazas y algunas piedras. Un documento en el tomo "Asuntos Diplomáticos" de mayo de 1937 nos muestra que la correspondencia entre Cancillería y la legación trata ya de asuntos rutinarios, de donde deducimos que las actividades de ésa representación diplomática salvadoreña habían tomado su cauce normal a dos meses de la toma de Madrid por Franco. Las otras dos representaciones salvadoreñas en España a la fecha eran los consulados de Barcelona y Bilbao, que por estar en territorio nacionalista, no habían sufrido la menor amenaza sino muy por el contrario, habían gozado de las mejores relaciones con las fuerzas de Franco desde la noticia del reconocimiento de Burgos.

E. ANALISIS DEL CASO.

Para analizar éste caso debemos dirigirnos a las partes involucradas en la concesión del reconocimiento, porque aquí -a diferencia del caso del Manchukuo- el jefe de Estado salvadoreño sí estuvo directamente en contacto con el acto de reconocimiento, es decir, no fué éste iniciativa personal atribuible exclusivamente a Miguel Angel Araujo.

Una nota enviada a Hernández Martínez, de parte de R. A. Avila, funcionario de RR EE registra lo siguiente:

Nota 00015

Estimado Señor Presidente:

De conformidad con nuestra conversación de ayer, tengo gusto en enviarle copia del radiograma de fecha 8 del corriente, que el Señor Ministro Dr. Araujo dirigió al Señor General Francisco Franco, sobre el reconocimiento del gobierno de Burgos, España, por el gobierno de El Salvador.

Asimismo me es grato enviarle copia de los mensajes que el Señor Ministro dirigió a nuestras legaciones en Washington, México y Centroamérica, y España, por medio del consulado en Hamburgo, participándoles dicho reconocimiento, y de las respuestas recibidas de éstas legaciones.

De aquí comprobamos que Hernández Martínez estaba directamente interesado en el asunto español. ¿Qué móviles lo habrían inducido a tomar ésta actitud? Planteamos anteriormente que el presidente salvadoreño no simpatizó en ningún momento con el Frente Popular Español desde que éste asumió el poder en España, y ello debido a las evidentes tendencias izquierdistas del mismo.

Las razones que abrigaba Hernández Martínez para repudiar las ideas izquierdistas son bastante conocidas para el salvadoreño, pero es pertinente mencionarlas.

Durante el primer año de su gobierno, el presidente de El Salvador debió enfrentar una insurrección campesina dirigida por miembros del partido comunista en el occidente del país. Este levantamiento dejó una ola de violencia y terror que quedó plasmada de manera indeleble en la mentalidad urbana y rural, dando lugar posteriormente a declaraciones fuertemente antimarxistas por parte del gobierno y a una ac

titud recelosa por parte de la población, para quien los términos "comunismo" y "comunistas" se convirtieron en sinónimos de terror y sangre. Esto se debió a que el grueso de la población carecía no sólo de información sobre los fundamentos básicos del marxismo sino también de la base educativa necesaria para comprenderlos. Su único y primer contacto con lo que ella consideraba "comunismo" había sido una experiencia de pólvora, muertes y los relatos espeluznantes que se difundieron en esa época sobre supuestas o reales acciones vandálicas cometidas por los campesinos insurrectos. Ciertamente es que el origen de dicha insurrección tenía raíces inmediatas e inmediatas, tales como la extinción de ejidos y tierras comunales que desde el siglo pasado había venido desposeyendo a la población rural de sus tierras, las cuales fueron concentrándose en una oligarquía terrateniente; y por otra parte, la crisis mundial, cuyos efectos sintieronse con mayor crudeza en 1932 en Centroamérica y, en especial, en El Salvador, lo cual creó un clima de malestar social que fué aprovechado y catalizado por los agentes del partido comunista en El Salvador para provocar un levantamiento en busca de un cambio de estructuras hacia una sociedad fundada sobre bases marxistas.

Si Hernández Martínez comprendió así el fenómeno que había-

logrado aplastar no interesa mayormente, lo que sí hay que subrayar es que después de su "año de prueba", se entregó de lleno a la tarea de erradicar toda ideología o actitud política de carácter izquierdizante, sin hacer el menor distingo entre socialistas, comunistas y anarquistas. Opinaba que sin importar qué nombre o apelativo se les diese, todos eran enemigos de la patria, cuya integridad estaba llamada a defender y preservar. De ahí que en adelante fuese uno de los abanderados del anti-izquierdismo en Centroamérica,

Es entonces fácilmente comprensible que no mostrase la menor simpatía hacia un gobierno extranjero que, según comentaban las agencias noticiosas, estaba compuesto por una alianza de anarquistas, comunistas y socialistas, tal cual lo era el Frente Popular Español, llegado al poder en febrero de 1936.

Pero ¿era únicamente cuestión ideológica la razón que había impulsado a Hernández Martínez a reconocer un gobierno extranjero de facto? Dos años después del sonado caso del Manchukuo, El Salvador se enfrentaba a otro caso de reconocimiento, con la diferencia que en España no reconocía un nuevo Estado, sino tan sólo un nuevo gobierno. Aquí no había existido un problema de orden internacional de modo que atañese a la Sociedad de Naciones emitir su fallo al respecto

to, por el contrario, sólo se trataba de una guerra civil. Pero encontramos que Martínez y Franco coincidían en tres características importantes: ambos presidían gobiernos de facto (14), ambos eran jefes de Estado con un alto rango militar (15) y tanto Franco como Martínez eran anti-izquierdistas declarados (16). Esta convergencia de factores facilita más comprender el punto de vista del presidente salvadoreño y su actitud en la cuestión española. Si a ésto se añaden las simpatías clericalistas (17) de ambos personajes, el análisis se hace más explícito.

Y lo último, pero no lo menos importante -en el análisis político- lo constituye la influencia de la Doctrina Estrada (en éste año 1936 ya adoptada por toda Latinoamérica en sus relaciones diplomáticas). El espíritu de la Doctrina Stimson, que imprimió su tinte a toda la década de los treinta parecía una impertinente injerencia de los EE UU en los asuntos latinoamericanos, situación que éstos países combatían, o al menos neutralizaban, mediante su adhesión a la Doctrina Estrada, haciendo parecer que ellos podían usar igualmente el reconocimiento como un instrumento político, - que éste acto podía revestir un carácter "motu proprio" por parte de los Estados interesados, y que la concesión o no del reconocimiento norteamericano en realidad valía un ble-

do, ya que la práctica a ésta fecha había demostrado que, - reconocidos o no, los gobiernos inconstitucionales en el área seguían manteniendo las mismas relaciones comerciales - con su vecino del norte (18).

Examinemos ahora si es que existieron causas económicas en el reconocimiento del gobierno de Franco por parte de El -- Salvador.

¿Habían intereses económicos de por medio en éste asunto? - la investigación no parece demostrarlo así, ya que no existía un convenio comercial que regulara éstas relaciones -- (19), y el intercambio comercial con España había llegado a un punto que arrojaba un saldo desfavorable para El Salvador, el cual se hizo crónico a partir del año de 1935, manteniéndose así hasta el año 1950, tal como lo demuestra el gráfico de la siguiente página.

SALDOS DEL COMERCIO EL SALVADOR - ESPAÑA (valor en colones)

<u>Año</u>	<u>Saldo</u>
1931	+ C 270.000
1932	+ C 36.000
1933	+ C 475.000
1934	+ C 199.000
1935	- C 50.000
1936	- C 112.000
1937	- C 98.000
1938	- C 57.000
1939	- C 26.000
1940	- C 79.000
1941	- C 69.000
1942	- C 16.000
1943	- C 9.000
1944	- C 33.000
1945	- C 52.000
1946	- C 126.000
1947	- C 204.000
1948	- C 191.000
1949	- C 187.000
1950	- C 246.000

En los años posteriores a 1950, el saldo comercial sigue -- manteniéndose negativo (20).

De haber mediado intereses comerciales favorables para El - Salvador, el saldo mostraría un súbito ascenso inmediatamente después de 1939, al finalizar la Guerra Civil Española y cimentarse el régimen de Franco en los años subsiguientes, - situación que se habría visto favorecida con la pérdida del mercado alemán, uno de los más importantes socios comercia- les de El Salvador antes de la Segunda Guerra Mundial, pero el hecho es que no se efectuó ni durante la guerra civil, -- ni en los años posteriores a ella acuerdo alguno que rigiera ulteriores relaciones comerciales entre El Salvador y Es- paña. En realidad parece que a El Salvador no le reportó be

neficio concreto alguno el haber reconocido el gobierno de Burgos, ni siquiera sondeos al respecto fueron realizados - de parte de uno y otro Estado, de donde cabe suponer que la teoría de un reconocimiento hecho por intereses económicos - no tiene cabida en éste caso.

Lo que se puede comentar ahora referente a la oportunidad - del acto del reconocimiento no agrega mucho a lo que la evidencia haya ya demostrado: éste fué imprudentemente prematuro (21), si bien a principios de noviembre de 1936 ya la balanza se inclinaba perceptiblemente a favor de Franco y sus fuerzas nacionalistas, aún éstas no habían tomado la ciudad de Madrid, punto neurálgico de la estructura política y geográfica de España. El sitio estaba apenas recién comenzado. Es muy probable que la vertiginosidad con que se habían desarrollado los acontecimientos favorablemente para los nacionalistas hiciese creer a los observadores que Madrid correría la misma suerte, pero éste criterio resulta endeble desde el punto de vista político y estratégico (22).

Las amenazas producidas en contra de la legación salvadoreña eran de esperarse. Un gobierno extranjero que reconociese al enemigo principal de la república, en cuyo territorio estuviese su representación, no podía más que despertar enconadas antipatías. Aquí sale a colación lo mencionado al -

respecto en el capítulo II: el reconocimiento debe ser un acto oportuno, realizado cuando la situación política del país en cuestión ya se haya estabilizado lo suficientemente para que la declaración no haya de originar represalias o actos hostiles contra los ciudadanos del país que reconoce. Un caso como el presente, que es estudiado más de cuarenta años después de ocurrido, cuando casi todos sus protagonistas han desaparecido, solamente puede ser analizado a la luz de los documentos disponibles, y éstos no son precisamente muy abundantes ni concluyentes.

Deducimos de los mensajes entrecruzados que Cancillería ya había previsto que pudieran suscitarse problemas a raíz del mencionado reconocimiento, y que la intención de conceder éste ya existía tan pronto como se creó la Junta de Gobierno de Burgos; también que ya se había sugerido que los salvadoreños residentes saliesen de España. Cabe preguntar: ¿qué criterio por obtuso que fuese había llevado a Martínez y a sus subordinados de Cancillería a tomar ésta drástica e irreflexiva resolución? No es posible deducir una sola razón práctica --por muy apologéticamente que se les enfoque-- del hecho que los personajes en cuestión concedieran un reconocimiento a todas luces precipitado y contraproducente. El asunto reviste mayor gravedad cuando leemos que Can-

cillería se negó a autorizar el mentís solicitado por la legación con pleno conocimiento del peligro que corrían los salvadoreños residentes y los asilados en la representación diplomática (23).

Es obvio que no podemos arribar a una explicación completa y a una conclusión definitiva al respecto con los escasos datos con que contamos y las reducidas fuentes de consulta disponibles. Se puede sin embargo aseverar que Maximiliano Hernández Martínez obró así por simples simpatías ideológicas y políticas con la causa enarbolada por Franco. Y que ésta actitud estaba grandemente influenciada por la nueva conducta adoptada en Latinoamérica de reconocer o no gobiernos extranjeros en base al principio de soberanía, conceptos originados por la Doctrina Estrada, ya que la misma actitud hubiera sido muy difícilmente realizable en los años en que estuvo en boga la Doctrina Tobar.

NOTAS DE PIE DE PAGINA

- (1) El hecho de que el rey no abdicara permitió a los monárquicos negar la legitimidad de la república.
- (2) El Frente Popular obtuvo 258 escaños, las derechas 152 y el centro 62.
- (3) Además de la natural fuerza de gravedad ideológica que atrajo a Alemania e Italia hacia la causa nacionalista, habían intereses estratégicos y políticos de por medio. Tales como la adquisición del derecho a establecer bases navales o aéreas en el archipiélago de las Baleares o derechos de preferencia para la compra de minerales para la industria armamentista.
- (4) Esta junta la componían 2 generales de división, 4 generales de brigada y 2 coroneles del cuerpo del Estado Mayor.
- (5) Franco tenía ciertas ventajas sobre Mola: su categoría de general de división (muy tomada en cuenta por los militares), su prestigio militar acreditado y un expediente sin tacha. A Mola lo manchaba su pasado monárquico.
- (6) El alcázar de Toledo, inaccesible a pesar de los ataques de las fuerzas republicanas, se fué convirtiendo gradualmente en el símbolo de la moral de la victoria para el bando rebelde.
- (7) Coronel Rodolfo V. Morales, ministro plenipotenciario de El Salvador en Guatemala en 1936.
- (8) En ésta época, las representaciones diplomáticas salvadoreñas en el exterior no tenían el rango de embajadas, sino de legaciones, incluso las de Washington y París, y los jefes de las mismas ostentaban el título de ministros plenipotenciarios, no de embajadores.
- (9) Los órganos periodísticos de México, Argentina, Uruguay y España, entre otros, comentaron éste acto dándole mayor relevancia a El Salvador. Es curioso cómo acallaron o soslayaron el reconocimiento otorgado por Guatemala.
- (10) Ciertamente, ninguna otra declaración extranjera, por partidaria que fuese de uno u otro bando, había llegado al extremo de conceder un reconocimiento expreso y de jure co-

mo El Salvador. Apoyo moral y material sí existía por parte de terceras potencias. Ya en agosto, Italia y Alemania se habían declarado abiertamente pro-nacionalistas, en tanto que la URSS, México y Francia eran pro-gubernamentales.

(11) Los anuarios de nuestro ministerio de Relaciones Exteriores correspondientes a esa época están divididos en diversos tomos según la materia que traten en cada año. Así tenemos: para el año X, tomo de asuntos de gobierno, tomo de asuntos consulares, tomo de expedición y revalidación de pasaportes y visas, tomo de asuntos diplomáticos, etc. Cada tomo tiene un número-código para clasificar sub-temas.

(12) Ello con vistas a mantener su imagen internacional respetando el derecho de asilo o porque, en todo caso, poco o ningún provecho le causaría permitir el asalto a la legación.

(13) La obra más extensa al respecto: "Historia Ilustrada de la Guerra Civil Española" de Ricardo de la Cierva (2 tomos), aún con su riqueza de información, no hace la menor alusión al caso.

(14) La ascensión al poder de Maximiliano Hernández Martínez fué por medio de un golpe de Estado, que si bien el Congreso luego legalizó, no pudo quitarle sin embargo el recuerdo de su origen de facto. Franco por su parte, aún cuando fué electo jefe de un bando beligerante (visto el caso imparcialmente), para él y sus partidarios era nada menos que un nuevo gobierno, aunque lo fuera de facto.

(15) Los dos eran generales desde antes de subir al poder.

(16) El anticomunismo de Hernández Martínez, si es que ya existía antes de la revolución de 1932, se vió poderosamente fortalecido a raíz de éste suceso. Franco, por su parte, estaba firmemente convencido de que la izquierda estaba minando los cimientos de la España tradicional, con la que se sentía grandemente identificado.

(17) M. Hernández Martínez es recordado en El Salvador por su apoyo a la Iglesia. En España, uno de los muchos factores que atrajo adeptos a la causa de Franco lo fué su marcado clericalismo, su defensa de la Iglesia, lo cual en un país como España, fué ya un poderoso aliado.

(18) En realidad, por muy idealistas que fueran las declaraciones de los gobiernos demócratas norteamericanos respecto a los reconocimientos, más que todo, lo que a éstos les interesaba era que todos los gobiernos latinoamericanos cumplieran con los compromisos comerciales contraídos con los Estados Unidos, ya que, inconstitucionales o no, el reconocimiento a éstos gobiernos siempre llegaba eventualmente. Esta actitud ha sido una constante en la política exterior norteamericana: los principios ideológicos supeditados a los intereses político-económicos.

(19) En efecto, tratados bilaterales con España no obraban en vigor a ésta fecha, pues los que anteriormente habían sido suscritos ya no estaban vigentes.

(20) Fuente: Alas, Leonillo Armando. "Comercio exterior y la inflación en El Salvador". Tesis de grado, facultad de Ciencias Económicas, p. 44. Universidad de El Salvador.

(21) Italia y Alemania, incuestionables simpatizantes de Franco, reconocieron como beligerantes a los dos bandos de la Guerra Civil Española en julio de 1937. El ministro de RR EE de Uruguay, Dr. Espalter, en nota dirigida a todas las cancillerías latinoamericanas proponía (29-VIII-1937) que se concedieran derechos de beligerantes a los dos bandos que luchaban en la Guerra Civil Española. Nicaragua, sin embargo, reconoció al gobierno de Burgos en diciembre de 1936, posiblemente influenciado por la actitud de Guatemala y El Salvador.

(22) La historia suministra muchos casos en que unas rápidas victorias militares generalmente se estancan a un punto cero en el cual ninguno de los bandos contendientes aparentan poseer la ventaja. La Primera Guerra Mundial es un ejemplo, después de la distribución de fuerzas en Europa en 1914, los frentes se estancaron por un considerable número de meses. Posiblemente los observadores extramuros del fenómeno español contaban con que los avances de los rebeldes mantuvieran su ritmo, según el cual preveían que la guerra civil concluiría a mediados de 1937. No obstante, las derrotas hicieron que los republicanos se concentraran y organizaran mejor, por ello el conflicto finalizó hasta en 1939.

(23) Según el Derecho Internacional, las representaciones diplomáticas tienen entre otras la función de proteger los intereses de sus nacionales. En el presente caso, éstos

intereses quedaban invalidados ante una escueta declaración jurídica que, si acaso, muy poco apoyo moral pudo haber -- prestado a Franco, como lo fué la concesión del reconocimiento al gobierno de éste en Burgos, y que por el contrario, creó un lamentable precedente en la historia de la política exterior salvadoreña.

CAPITULO VI

DOS CASOS: BANGLADESH Y CHILE.

En los dos capítulos anteriores estudiamos dos casos de reconocimiento sucedidos en la década de los treinta, durante el período presidencial de Maximiliano Hernández Martínez. Las circunstancias en que se dieron los fenómenos estaban necesariamente delimitados por el trasfondo histórico de la época y el escenario político vigente. En este capítulo abordaremos dos casos de reconocimiento sucedidos en la presente década, cuando el gobierno salvadoreño, su política exterior y la situación internacional son bastante diferentes a las anteriores. En nuestra década, las Naciones Unidas sustituyen a la extinta Sociedad de Naciones de antaño, hay un organismo interamericano (1) y varios pactos regionales (2); las doctrinas sobre reconocimiento, si bien renovadas o modificadas, conservan la esencia de las doctrinas originales (3).

En los casos anteriores, estudiamos un reconocimiento de Estado y un reconocimiento de gobierno (el Manchukúo y España respectivamente). En este capítulo hemos seleccionado para su estudio un reconocimiento de Estado y un reconocimiento de gobierno igualmente, aunque las causas en que estas entidades reconocidas surgieron son completamente dis-

tintas geográfica y cronológicamente.

I. EL CASO DE BANGLADESH.

A. ANTECEDENTES.

En términos generales, puede decirse que el pasado de Bangladesh se identifica con el de la India hasta 1907, año en que el Congreso Nacional Indio (agrupación política nacionalista formada en 1885) se dividió en dos sectores. La Liga Musulmana, establecida en 1906, ganó más prosélitos al terminar la Primera Guerra Mundial. Desde 1930 se inició bajo la dirección del filósofo Mohamed Iqbal, la agitación en pro de un Estado musulmán aparte de la India; después el líder Mohamed Alí Jinnah siguió la lucha iniciada por Iqbal hasta que la Gran Bretaña por fin consintió, en 1947, en la formación de dos Estados, India y Pakistán, éste último dividido en dos regiones, la oriental (que ahora constituye el Estado de Bangladesh) y la parte occidental. Ambas partes quedaron separadas la una de la otra por más de 1600 kilómetros de territorio indio. El territorio de Bangladesh, que por motivos políticos, ideológicos y religiosos (4) gravitaba más hacia la India que hacia Pakistán, se declaró independiente en marzo de 1971, y Pakistán envió tropas para reprimir el movimiento secesionista. El fenómeno entero adoptó las características de una guerra -

civil.

Pakistán Oriental comenzó a expulsar a miles de bengalíes-pakistaníes que comenzaron a inundar las regiones orientales de la India como una marea de refugiados. Más de seis millones habían atravesado las fronteras desde abril y continuaban llegando a un ritmo de veinte o treinta mil diarios. La presencia de ésas multitudes en unos Estados indios superpoblados y de bajo nivel alimenticio creó problemas serios que el gobierno central en Nueva Delhi no podía resolver, ni aún elevando los impuestos, para poder sostener a los refugiados.

"La presencia en territorio indio de 10 millones de refu--giados procedentes de Pakistán Oriental constituía tan pesado fardo para la economía india que ése motivo, por sí sólo, inclinaba a Nueva Delhi hacia la guerra" (6)

La India acudió en auxilio de Bangladesh bajo la asesoría de la URSS (5). Era un punto álgido de sus reiteradas confrontaciones con el Pakistán, con el que esperaba saldar cuentas definitivas. Este país, por su parte, recibía el alimento y el apoyo moral de Pekín.

"El ejército indio desencadenaba una potente ofensiva sobre Bangladesh. Mientras que la aviación machacaba Dacca, Chitaccong, y Cox's Bazar, desde Bengala y Assam; seis columnas penetraban en el Pakistán Oriental atravesando sus fronteras desde el Este y el Oeste. El avance se veía favorizado por la ayuda de la población local, que venía combatiendo desde meses atrás a los soldados de Islamabad. El 6 de diciembre, en plena ofensiva, el gobierno indio recono-

cía la independencia de Bangladesh. En el frente occidental una guerra de tipo clásico se desarrollaba desde Cashemira-hasta el Sind" (9)

En el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas resultó - de gran utilidad el apoyo soviético a Nueva Delhi, ya que - ahí se registraba un áspero enfrentamiento entre Pekín, de- fensor del Pakistán, y Moscú, que respaldaba abiertamente- a la India.

Una propuesta norteamericana (aprobada por Pekín) invitando a la India y al Pakistán a cesar inmediatamente las hostili- dades y retirar sus tropas al punto de partida, fué vetada- por Moscú (4-12-1971). La URSS presentó una propuesta atri- buyendo al Pakistán toda la responsabilidad de la situación pero ésta propuesta fué derrotada. En seguida, la URSS vetó una propuesta de ocho miembros no permanentes del Consejo - de Seguridad (Argentina, Bélgica, Burundi, Italia, Japón, - Nicaragua, Sierra Leona y Somalia) respecto a obligar a la- India a retirar sus tropas del Pakistán Oriental.

Lo que la URSS había logrado mediante sus dos vetos era pa- ralizar la acción de la ONU permitiendo a Nueva Delhi ganar un tiempo valioso para avanzar sus tropas en territorio de- Pakistán. En la noche del 7 al 8 de diciembre la Asamblea- General de la ONU aprobaba un proyecto de resolución que pe- día a ambas partes el cese inmediato de los combates y la ..

retirada de sus tropas detrás de las fronteras. Autora del proyecto era la Argentina y otros trece países. Fué aprobado por 104 naciones, mientras que votaban en contra la India, la URSS y la mayoría de los países socialistas (menos Rumania y Yugoslavia, que votaron a favor).

Sin embargo, Nueva Delhi aseguró desde el primer momento -- que no haría ningún caso de la resolución aprobada por las Naciones Unidas, ya que la segunda semana de diciembre, Bután reconocía a Bangladesh como nuevo Estado. La guerra Indo-Pakistaní fué breve (3 a 17 de diciembre de 1971). Nueva Delhi logró aplastar a su adversario con la asistencia militar soviética.

"Si Nueva Delhi logró terminar victoriosamente la campaña e independizar el Bangladesh, amputándolo del territorio pakistaní reconocido internacionalmente, esto fué posible, en primer lugar, merced al apoyo diplomático y militar soviético" (8)

Después de la independencia, se designó al ex-jefe rebelde Jaque Mujibur Rahman como presidente. Mujibur regresó de Pakistán, donde había estado preso y más tarde asumió el cargo de Primer Ministro. Comienza aquí la etapa de organización política, económica y social del nuevo Estado de Bangladesh.

B. EL RECONOCIMIENTO SALVADOREÑO.

Tan pronto como se declaró Bangladesh un nuevo Estado, si bien contaba con el apoyo Indo-Soviético, se enfrentaba en el plano internacional con la necesidad de ser reconocido. Ello porque su territorio había sido secesionado de un Estado que contaba ya con un amplio reconocimiento de parte de la sociedad internacional, tal como lo era el Pakistán Oriental, y porque para hacer frente a las imperiosas necesidades de subnutrición y estragos causados por la guerra tenía que contar con un amplio reconocimiento a nivel mundial con el fin de solicitar a la FAO y a la OMS los efectivos necesarios para subsanar sus necesidades.

Este reconocimiento se buscó en notas enviadas a todos los ministerios de Relaciones Exteriores a nivel mundial, habiéndose recibido en nuestra Cancillería la siguiente nota diplomática enviada por Syed Nazrul Islam, presidente de la República Popular de Bangladesh:

"Al Presidente de la República
de El Salvador:

Mujibnagar
24 de abril de 1971

Excelencia:

Después de la proclamación de independencia de la soberana República Popular de Bangladesh, el 26 de marzo de 1971, se estableció un gobierno cuyo jefe es Sheikh Mujibur Rahman. Se incluye una copia de la proclamación de independencia, una orden de aplicación continuada de las leyes y una lista de los miembros del gabinete y se señalan con las letras "A", "B" y "C" respectivamente para facilitar su lectura. El gobierno de Bangladesh está ejerciendo completa soberanía y autoridad legal en todos los territorios conocidos co

mo Pakistán Oriental, antes del 26 de diciembre de 1971, ya ha tomado todas las medidas apropiadas para la conducción de los negocios del Estado de acuerdo con la costumbre, uso y principios reconocidos del Derecho Internacional.

En vista de las relaciones amistosas que existen tradicionalmente entre el pueblo hermano de Bangladesh y el de El Salvador, ruego al gobierno de vuestra Excelencia otorgar el reconocimiento inmediato a la República Popular de Bangladesh. El gobierno de Bangladesh se sentirá muy complacido de establecer relaciones diplomáticas normales e intercambio de representantes con miras a estrechar aún más los lazos de amistad entre nuestros dos países.

Ruégole aceptar, Excelencia, las seguridades de nuestra más alta consideración.

(f) Syed Nazrul Islam

Presidente

(f) Khandakar Moshtaque Ahmed

Ministro de RR EE (19)

Esta nota no fué contestada, ya que se temía que una respuesta fuera tomada como un reconocimiento del nuevo Estado (11), teniendo en cuenta las partes involucradas en el conflicto (India-URSS y Pakistán-China Popular), cualquier actitud vinculante tomada por El Salvador revestiría todos los visos de un reconocimiento concedido a un Estado socialista.

La importancia de éste aspecto del caso es medular, ya que tradicionalmente El Salvador se ha abstenido en sus relaciones exteriores de otorgar reconocimientos, entablar contactos o establecer relaciones con países de la órbita socialista (12), y no intentaba, ni mucho menos, crear un precedente en éste caso.

El silencio fué roto por otra nota diplomática procedente --
de Mujibnagar, dirigida a Cancillería el 17 de agosto de --
1971, que literalmente decía:

"Excelencia:

Tengo el honor de referirme a la nota del 24 de abril de --
1971 del Presidente interino de la República Popular de --
Bangladesh dirigida al Presidente de la República de El Sal
vador, solicitando el reconocimiento del gobierno de la Re-
pública Popular de Bangladesh.

Como no hemos recibido ninguna respuesta hasta el momento, --
tememos que la nota original no haya llegado a manos de su-
gobierno. Por consiguiente, incluyo a la presente una copia
de dicha nota.

Como será de su conocimiento, el gobierno de la República --
Popular de Bangladesh está ejerciendo poderes soberanos so-
bre el territorio anteriormente conocido como Pakistán Oc-
cidental. Nuestras fuerzas de liberación han expulsado a las
fuerzas enemigas del país. El enemigo se ha replegado en pe-
queños refugios en las ciudades y pueblos, donde también es
tá haciendo frente a una creciente y fuerte resistencia de-
nuestro pueblo y ejército.

La Junta Militar de Pakistán Occidental se ha aprovechado --
del hecho de que ellos continúan gozando de reconocimiento,
aún ante atrocidades tan brutales como las cometidas con el
pueblo de Bangladesh. Se considera como absurda anomalía --
que su misión diplomática en su capital pretenda represen-
tar a los 75 millones de habitantes de Bangladesh, que des-
de el 26 de marzo de 1971, constituyeron un gobierno separa-
do completamente demócrata sobre las bases de un mandato --
preponderante del pueblo. La misión de Pakistán en su país--
sólo representa a la Junta Militar de Pakistán Occidental.
Confío en que su gobierno prestará su amable consideración-
a nuestra solicitud, concediéndonos el reconocimiento que --
permitiría a mi gobierno el intercambio de funcionarios di-
plomáticos entre Bangladesh y su gran país en beneficio mu-
tuo de nuestras dos naciones.

Ruégole aceptar, Excelencia, las seguridades de mi más alta
consideración.

(f) Khandaker Moshtaque Ahmed.

A ésta nota siguió igualmente un discreto silencio por par-

te de El Salvador, lo cual hizo parecer evidente en Mujibnagar que el reconocimiento no sería fácilmente obtenido. No hay registro en los documentos de Cancillería de correspondencia posterior por parte Bangladesh (por lo menos inmediatamente a éste mensaje, ya que más adelante transcribimos el último intento a éste respecto). El caso fué "congelado" por ambos Estados.

El asunto pudo haber fácilmente concluido en ésto, pero sucedió que en el orden internacional, la causa de Bangladesh halló gran aceptación y simpatía por parte de los demás Estados, gran parte de los cuales eran miembros de las Naciones Unidas. Tan es así que para abril de 1972, 60 países habían ya reconocido a la nueva república; y en ése mismo mes Bangladesh se incorporó como miembro de la Comunidad Británica. Si en Cancillería se había decidido no variar la política adoptada desde abril de 1971, la situación había cambiado sustancialmente en el curso de un año, más que todo a nivel internacional, y ésto veíase a las claras en el seno de las Naciones Unidas, de modo que el representante salvadoreño ante ése organismo internacional decidió enviar una nota a Cancillería para barajar y presentar una nueva perspectiva del problema:

La nota aludida se transcribe a continuación:

Memorandum # 169

A: Lic. Walter Béneke
Ministro de RR EE

De: Reynando Galindo Pohl
Representante Permanente de El Salvador en las N.U.

Objeto: Bangladesh.

Durante la Asamblea General de 1971 informé a ésa Cancillería de la resolución que condenó la intervención de la India en los asuntos internos de Pakistán. En ése entonces dije que a mi juicio la suerte estaba echada y que sólo podría a retornar en el subcontinente asiático cuando la India hubiera cumplido sus objetivos respecto a Bengala Oriental. En éste momento cerca de setenta gobiernos, es decir un poco más de la mitad de los miembros de N. U. han reconocido a Bangladesh como Estado independiente, y entre ellos, se cuentan todas las potencias con derecho a veto en el Consejo de Seguridad, exceptuada China, que tiene alianza militar con Pakistán. Se espera que, a menos que se llegue a un acuerdo entre Pakistán e India durante los próximos meses - las conversaciones directas entre éstos dos países se iniciarán en el presente mes de mayo- éste asunto entrará a debate en el XXVII período de sesiones de la Asamblea General. Pero los hechos seguirán su marcha inexorable, y la independencia es irreversible y el reconocimiento de Bangladesh como Estado independiente inexorable en un próximo futuro. Por el momento no se trata de decidir el reconocimiento a Bangladesh -aunque éste pueda ser un punto que la Cancillería debería estudiar-, se trata de algo de tipo humanitario que consiste en dar a Bangladesh la oportunidad de obtener la asistencia de la OMS. A éste efecto Bangladesh debe ser un miembro de la OMS y ha presentado solicitud de ingreso. El embajador de la India, señor Samar Sens, vino a visitarme el lunes primero de mayo por la tarde y me presentó oralmente solicitud de apoyo para el ingreso de Bangladesh a la OMS. Me manifestó que la India hacía en éste caso ésa gestión debido a que Bangladesh no tiene todavía representación en Nueva York y a que las condiciones sanitarias de ese país son desesperadas. He sabido que una cantidad de países -desde luego todos aquellos que han reconocido a Bangladesh- han prometido su apoyo a ésta solicitud de ingreso a la OMS. Desde luego que éste caso tiene ribetes políticos y abre la puerta, en calidad de precedente, para que Bangladesh sea admitida en otras organizaciones especializadas; y lo que hoy se dice de

la salud se dirá después de la educación, y al cabo de unas cuantas vueltas se planteará el ingreso de Bangladesh a las Naciones Unidas.

Siendo inevitable el reconocimiento de Bangladesh como miembro de la comunidad internacional, no valdría que el argumento político obstaculizara el argumento humanitario; es más, el paso humanitario prepararía el desenlace político que sería la admisión de Bangladesh en las Naciones Unidas. La conferencia de la OMS se iniciará en Ginebra el 9 de mayo, y se espera que la solicitud de Bangladesh sea considerada del 18 al 20 de mayo.

Si el gobierno salvadoreño decide apoyar a Bangladesh, tendría que dar las correspondientes instrucciones al delegado salvadoreño a dicha conferencia. Además, le rogaría que me lo hiciese saber para comunicar ésta decisión al embajador de la India, señor Sen.

DELESALVA Galindo Pohl. (13)

Esta carta vino en cierta manera a acelerar el curso de los acontecimientos, ya que la decisión del reconocimiento estaba siendo manipulada a nivel oficial, por cuanto unos días antes había sido realizado un postrer sondeo por parte de Mujibnagar, mediante una nota de la cual sólo existe referencia:

Sr. Ministro
Walter Bénéke:

28 de abril de 1972

Con instrucciones del Sr. Presidente de la República, envío a Usted la adjunta nota del 20 del mes en curso, suscrita por el Excelentísimo embajador de la República de Bangladesh, señor Enayet Karim, ante el gobierno de los Estados Unidos de América, con el ruego atento de que al enterarse de su contenido tenga a bien dar su opinión sobre el asunto a que se alude.

Coronel Juan Antonio Martínez Varela
Secretario Privado de la Presidencia.

(El mensaje en cuestión, dirigido a Fidel Sánchez Hernández recuerda que 56 países, incluyendo los miembros permanentes del Consejo de Seguridad ya habían acordado reconocimiento-

formal a Bangladesh como un Estado soberano e independien--
te, que éste llevara una política de no-alineación en las re-
laciones internacionales y era opuesto al racismo, colonia-
lismo e imperialismo, su deseo de entablar relaciones bila-
terales con los demás países era asimismo manifiesto. El --
mensaje concluye con éstas palabras:)

"...es nuestra mayor esperanza que el gobierno de su Exce--
lencia acordará reconocimiento formal a Bangladesh lo más --
pronto posible, de modo que nuestros dos países puedan es--
tar en una mejor posición para establecer relaciones cerca-
nas y cooperar en todas formas para el beneficio mutuo de --
nuestros dos países.

Rahman
Primer Ministro!

La decisión de reconocer a Bangladesh se tomó en ésa misma--
primera semana de mayo. Por cuanto no hay registro de la no-
ta de reconocimiento enviada, reproducése a continuación la
respuesta al mensaje anterior:

Documento 7869

Al Sr. Secretario Privado
de la Presidencia:

8 de mayo de 1972

Tengo el agrado de avisar recibo de su apreciable nota fe--
chada 28 de abril próximo pasado, acompañado de la comunica-
ción que con fecha 20 del mismo mes, remitió al Coronel Ju-
lio Adalberto Rivera, embajador en Washington, el Sr. Ena--
yet Karim, embajador de la República de Bangladesh en los --
Estados Unidos de América.

Al respecto, con instrucciones precisas del Sr. Ministro, --
tengo a bien informar a usted que ésta Cancillería está de-
acuerdo en otorgar el reconocimiento a la nueva República --
de Bangladesh!

(Director de Asuntos de Ultramar)

El trámite legal, sin embargo, duró algunos días, pero tan-
pronto como el suceso trascendió en los medios interesados,
recibióse respuesta sobre el asunto:

"...estamos altamente agradecidos con el gobierno de El Salvador por su decisión en acordar su reconocimiento a Bangladesh como Estado soberano e independiente. Esperamos que las relaciones futuras se desarrollen en una cooperación amigable y de entendimiento con el gobierno y pueblo de El Salvador para mutuo beneficio!" (14)

C. ANALISIS DEL CASO.

En la cuestión de Bangladesh nos encontramos ante un caso de reconocimiento de un nuevo Estado.

Un nuevo Estado nacido en medio de los puntos de conflicto entre dos países socialistas: La Unión Soviética y China. Este Estado acudió presurosamente a la sociedad internacional en solicitud del reconocimiento por razones meramente prácticas: necesitaba ingresar a la OMS y ello sólo sería posible con el voto de aquellos de sus miembros que lo hubiesen reconocido. De ahí que acudiese a todos los gobiernos del orbe solicitando, casi suplicando el ansiado reconocimiento.

Cuando ésta solicitud llegó a nuestra Cancillería cabe preguntarnos: a qué se debió la reticencia de El Salvador? tres puntos relevantes nos pueden explicar ésta actitud:

Una contestación o acuse de recibo de la nota de Bangladesh constituiría -ni más ni menos- un reconocimiento, aunque éste tuviera un carácter tácito (15). El asunto revestía mayor importancia para El Salvador por cuanto podría bien tra

tarse de de un Estado socialista, dada su ubicación geográfica y las potencias que de una manera u otra habían tenido que ver con su secesión e independencia. La razón por la cual El Salvador se ha abstenido tradicionalmente de reconocer países socialistas escapa a los alcances de éste estudio, pero lo cierto es que esta actitud ha sido uno de los puntos neurálgicos de su política exterior, y después del quasi-precedente de Cuba, no deseaba incurrir de nuevo en el mismo riesgo, de ahí que en ésta ocasión, frente a las continuas solicitudes procedentes de Mujibnagar por un reconocimiento, su actitud fuese de absoluta reserva, un silencio que dejaba traslucir su renuencia a comprometerse por medio de una declaración de reconocimiento, ya fuese éste expreso, o deducido de sus respuestas a Bangladesh (16).

Otro ángulo del caso lo constituye la probabilidad de otorgar un reconocimiento precipitado. El Estado de Bangladesh, recién creado, aún no había salido de la efervescencia de la guerra civil; la situación política estaba aún confusa. Ya cuando Bangladesh había proclamado su independencia (26-III-1971), la secesión del Pakistán Oriental aún no se había consumado, ni siquiera la India (que intervino hasta en el mes de diciembre) había tomado cartas del asunto (17). ¿Cómo iba El Salvador a reconocer a éste Estado cuando ni siquiera la India, su principal patrocinadora y defensora -

lo había aún reconocido? El acto de reconocimiento habría sido demasiado prematuro y podría traer posteriormente consecuencias desagradables para la diplomacia salvadoreña.

Por otra parte, vale considerar la perspectiva que ofrecía para El Salvador el conceder un reconocimiento que ninguna ventaja de cualquier tipo podía reportar al país en su política o comercio exterior.

Bangladesh, un país remoto, recién independizado, localizado en un área inestable y subdesarrollado, no ofrecía ventajas de ninguna índole para que la concesión del reconocimiento fuera meritoria. Pero no sólo se trataba de un reconocimiento; a fuer de los mensajes recibidos, Mujibnagar mencionaba representaciones diplomáticas recíprocas. Había de interesarle a El Salvador una embajada o, al menos, un consulado en Bangladesh? Por pragmático que pueda parecer el enfoque, es de relevante importancia en la política internacional el hecho de que los Estados obran movidos por intereses, no por principios (aún cuando éstos escuden a aquellos). Y ésto fué lo que hizo El Salvador en pocas palabras: sopesar los beneficios y desventajas que le reportaría el reconocimiento. Cuando la balanza se inclinó por las segundas, el caso fué decidido por no reconocer a Bangladesh.

Al cabo de un año, sin embargo, la situación era distinta

La acogida hallada por Bangladesh en el ámbito internacional fué notable, los reconocimientos comenzaron a llegar a Mujibnagar uno tras otro. Habíase hecho obvio que el interés inmediato de Bangladesh era ingresar a la OMS primero, y a la FAO después, de modo que el reconocimiento a Bangladesh habíase convertido en un "deber humanitario". Este fué el nuevo enfoque del caso que presentó Galindo Pohl a Cancillería, lo cual vino a sumarse a un nuevo sondeo hecho por parte de Mujibnagar solicitando el anhelado reconocimiento. En base a ello, el reconocimiento a Bangladesh fué finalmente acordado en Cancillería.

En la concesión del reconocimiento influyen varios factores: En primer lugar, razones de tipo humanitario, ya que no habían intereses políticos (18). Cancillería supo que reconociendo a Bangladesh, de alguna forma facilitaría su ingreso en la OMS. Además, fueron enviadas instrucciones al delegado salvadoreño ante la conferencia de la OMS, para que El Salvador apoyara éste ingreso (19).

Pero también pesaba sobre toda la problemática de manera latente un concepto teórico: la Doctrina de Montevideo sobre reconocimiento de Estados (ver capítulo II, acápite III), contenida en los artículos 12 y 13 de la Carta de la O.E.A. según la cual el reconocimiento implica que el Estado que

lo otorga acepta la personalidad del nuevo Estado con todos los derechos y deberes que determina el Derecho Internacional; y siendo la existencia política de un Estado "independiente de su reconocimiento por los demás Estados", El Salvador simplemente constataba con su reconocimiento un simple hecho, no se pronunciaba por ninguno de los bloques involucrados en la cuestión del Bangladesh ni por cualquiera de las políticas que éste Estado pensare seguir en el futuro. Es decir, el reconocimiento tenía un carácter menos vinculante y comprometedor de lo que cualquier recuerdo del Manchukúo pudiese presentar. La mencionada doctrina, ahora contenida en la letra y el espíritu de la Carta de la Organización de Estados Americanos, constituía un punto de asidero al que El Salvador podía recurrir para justificar la actitud tomada en su política exterior.

II. EL CASO DE CHILE.

A. ANTECEDENTES.

El 4 de septiembre de 1970, se efectuaron elecciones presidenciales en todo el territorio chileno. Los candidatos eran tres: Jorge Alessandri, expresidente de la república y candidato independiente derechista; Rodomiro Tomic, ex-embajador en Washington, postulado por el P.D.C. (que a la sazón se encontraba en el poder); y Salvador Allende, candida

to marxista postulado por la Unión Popular.

Los resultados del sufragio, dados a conocer por el ministro del Interior, y luego por la prensa mundial, eran:

Salvador Allende.....1,075.615 votos (36% de electores inscritos).

Jorge Alessandri.....1,062.288 votos (35.9%)

Rodomiro Tomic.....824.840 votos (27.8%)

Votaron 2,962.743 electores de los 3,500.000 que estaban -- inscritos. La abstención fué del 16.3%, considerada alta para una elección presidencial.

Como ninguno de los candidatos logró la mayoría absoluta -- (20), el parlamento debía reunirse el 24 de octubre, según lo dispuesto en la constitución chilena para elegir entre Allende y Alessandri al futuro jefe de Estado.

El día señalado, el Congreso (21) se reunió, y Salvador Allende (22) fué elegido por el parlamento presidente de Chile para un período de seis años, comenzando el 3 de noviembre de 1970.

Desde antes de arribar al poder, es decir, en plena campaña presidencial, Allende se había declarado abiertamente marxista y manifestado su intención de nacionalizar la industria del cobre, los bancos, las compañías de seguros, empresas de comunicaciones, la industria petrolera y todos los -

monopolios que fueran "de interés vital para Chile".

Por lo tanto, no sorprendió a nadie que una vez en el poder comenzara a tomar medidas francamente socialistas. Las nacionalizaciones que siguieron enfriaron las relaciones con los Estados Unidos hasta un punto tenso, empeorado por las acciones realizadas por parte de los EE UU en el terreno externo e interno (23).

Durante los tres años siguientes, Allende se enfrentó a diversos problemas estructurales socio-político-económicos --tratando de implantar el marxismo en la economía chilena -- hasta que las contradicciones internas y las presiones externas (24) crearon las condiciones propicias para que un grupo de militares decidiera deponer al presidente de la república.

La ocasión la presentó una serie de paros y huelgas iniciadas en julio de 1973. El 11 de septiembre, una junta de militares (25) emitió una proclama instando a Allende a delegar el poder en las fuerzas armadas y de carabineros. Como Allende se negara, presentáronse varios tanques del ejército alrededor del palacio presidencial de La Moneda en Santiago. Se produjo un intenso tiroteo, después de lo cual -- las fuerzas armadas penetraron en el palacio hallando a Salvador Allende sin vida. El experimento socialista de Allen-

de había fracasado.

El gobierno militar presidido por el general Pinochet, acabó con la resistencia posteriormente, hasta que la nueva situación política se sedimentó.

B. EL RECONOCIMIENTO SALVADOREÑO.

Al tomar Allende posesión del cargo presidencial el 3 de noviembre de 1970, invitóse a El Salvador a hacerse representar en la ceremonia. La embajada salvadoreña en Santiago lo comunicó a Cancillería, pero ésta respondió que no enviaría misión especial a Chile, y que el embajador acreditado (26) se encargaría de representar a El Salvador.

Las relaciones chileno-salvadoreñas databan de una larga tradición, y puesto que la llegada de Allende al poder habiase realizado por la vía electoral, El Salvador no necesitó reconocer el nuevo gobierno, simplemente mantuvo su embajada en Santiago.

Durante todo el período presidencial de Allende hasta su derrocamiento, la embajada salvadoreña siguió funcionando en Santiago, tanto como la respectiva representación diplomática chilena oficiaba en San Salvador, es decir, diplomáticamente no hubo ningún cambio.

Después de la caída de Allende, surgió la interrogante de si El Salvador reconocería al nuevo gobierno de facto presidido

por Augusto Pinochet. La iniciativa fué tomada por la contra parte chilena al recibirse en Cancillería éste mensaje emitido por el encargado de negocios ad interim de la embajada de Chile en El Salvador el 20 de septiembre de 1973:

Nota verbal 392/52
Mauricio Borgonovo Pohl
Señor Ministro:

Tengo el honor de dirigirme a vuestra Excelencia con el objeto de informar al ilustrado gobierno de El Salvador, por su digno intermedio, que la Junta Militar que asumió el mando de la nación el día 11 de septiembre en curso, al derrocar al régimen marxista del entonces presidente Salvador Allende, está integrada por las siguientes personas:

General del Ejército: señor Augusto Pinochet, Presidente.

General de la Fuerza Aérea: señor Gustavo Leigh.

Almirante de la Armada: señor José Toribio Merino.

General Director de Carabineros: señor César Mendoza.

Ministro de Relaciones Exteriores: Contraalmirante señor Ismael Huerta Díaz.

Al expresar lo que antecede, aprovecho la oportunidad para reiterar a vuestra Excelencia las seguridades de mi más alta y distinguida consideración!

La respuesta a ésta nota se transcribe a continuación:

Nota 16313

"Tengo el honor de acusar recibo de la atenta nota de vuestra señoría # 392/52 de fecha 20 de septiembre actual, por medio de la cual se sirvió informar de la integración de la Junta Militar que asumió el mando de esa nación el día 11 del mismo mes de septiembre, al derrocar el régimen del presidente Allende.

Agradezco a vuestra señoría su amable información de la que se ha tomado nota, manifestándole que los conceptos de su apreciable nota han sido hechos del conocimiento del señor Presidente de la República.

Aprovecho la oportunidad para renovar a vuestra señoría las seguridades de mi distinguida consideración!"

El intercambio de notas sobre el reconocimiento del nuevo --

gobierno chileno se reduce únicamente a éstas dos. Por ello, el reconocimiento de parte de El Salvador fué tácito, toda vez que no se hizo alusión ulterior al asunto. Ambos países, Chile y El Salvador, continuaron manteniendo sus respectivas embajadas en San Salvador y Santiago. Tanto el régimen marxista de Allende, llegado al poder por la vía constitucional; como el régimen militar de Pinochet, originado en un golpe de Estado, fueron reconocidos tácitamente por El Salvador al conservar su embajada en ambas ocasiones en la capital chilena.

C. ANALISIS.

El caso chileno constituye el ejemplo más claro de la aplicación de la Doctrina Estrada. Y es precisamente la ventaja contenida en la Doctrina Estrada tocante a las relaciones diplomáticas y reconocimientos la que se transluce en éste caso, dándole la simplicidad que lo caracteriza (Este caso es el más sencillo de los analizados a lo largo de éste estudio).

La conservación de las relaciones diplomáticas, propuesta por Genaro Estrada (1930) en su famosa doctrina, y luego enfatizada por la Doctrina Díaz Ordaz, lleva el único propósito de evadir el problema del reconocimiento, puesto que éste es una forma de intervención extranjera en los asuntos inter-

nos de los Estados. Y por otra parte, los cambios de gobierno son asuntos internos que no competen a la comunidad de naciones siempre y cuando el Estado en cuestión respete sus obligaciones internacionales. Este enfoque se basa en el principio de la continuidad internacional del Estado.

En el caso chileno, las relaciones diplomáticas con El Salvador habían sido normalmente cordiales antes de Allende. Al asumir éste la presidencia, ningún instrumento de Derecho Internacional o motivos políticos de cualquier naturaleza justificaban a El Salvador romper sus relaciones diplomáticas -- con éste Estado sudamericano (27). Los mismos Estados Unidos, aún con los tensos puntos de choque que enfrentaron en Chile, mantuvieron su representación diplomática en Santiago -- hasta el día mismo de la caída de Allende (28).

Por ello fué que, independientemente de la discordancia político-ideológica que Cancillería pudiese haber experimentado frente al régimen marxista de Salvador Allende, su embajada no fué nunca retirada de la capital chilena.

Hay otra perspectiva en éste caso, y es que ningún Estado latinoamericano, y, claro, del resto del mundo, rompió relaciones diplomáticas con Chile al llegar Allende a la presidencia. En una década en la cual el socialismo ya no presenta igualmente el estigma que lo caracterizó en épocas anteriores

a criterio de algunos Estados ¿qué país hubiese sido el primero en dar el paso que pudo luego haber sido bechornoso por su calidad de precedente y de excepción? El Salvador tenía suficientes recuerdos del pasado para aventurarse en un nuevo experimento diplomático que ninguna ventaja política podía haberle acarreado, y sí, por el contrario, algunas desventajas en el ámbito latinoamericano o mundial. En el caso de Chile, El Salvador no emitió la más mínima declaración respecto a los dos famosos cambios de gobierno, simplemente mantuvo en la capital chilena su representación diplomática, lo cual constituye un clásico tipo de aplicación de la Doctrina Estrada.

NOTAS DE PIE DE PAGINA

(1) La O.E.A., si bien El Salvador denunció el pacto en 1973, ambos casos a estudiar se remontan a 1970, de modo que para la mayor parte de la problemática, ésta organización ejercía su legislación sobre El Salvador.

(2) El MCCA, la ODECA, la SIECA, etc.

(3) La Doctrina Díaz Ordaz es una forma evolucionada de la Doctrina Estrada, la Regla Kennedy es asimismo un resurgimiento de la Doctrina Wilson.

(4) Bangladesh, provincia del Pakistán Oriental quedó en territorio musulmán al llevarse a cabo la secesión de la India. Fueron diversos problemas político-económicos los que causaron su fragmentación del Estado pakistaní, entre ellos, un alto grado de pauperización que agravaba las condiciones sociales. Fué después de un ciclón y una marejada que causaron más de 500.000 muertos en el delta del Ganges en noviembre de 1970 que Bangladesh empezó a luchar por su independencia.

(5) Una de las bases de la política exterior de Indira Gandhi fué su estrecho entendimiento con la URSS. El 9 de agosto de 1971 se firmó entre la India y la URSS un "Convenio de Paz, Amistad y Cooperación". El tratado favorecía a ambas naciones: la India quedaba en condiciones de ventilar en los campos de batalla sus querellas con el Pakistán sin temor a verse acometida por China, y la URSS instalaba en el subcontinente indio una nueva plataforma destinada a contrarrestar la influencia maoista en Asia.

(6) Revista de Política Internacional. Alberich, Julio Cola. "Un quinquenio decisivo en la India": 1970-1975", p. 102.

(7) La declaración de Nueva Delhi era causada por sus triunfos militares en todos los frentes. Las tropas indias se encontraban a 35 kilómetros de Dacca y habían ocupado Jessore y Sylhet, situados respectivamente al sudeste y nordeste de Bangladesh. En tanto que la ciudad de Comilla, en el este, se encontraba sitiada.

(8) Revista de Política Internacional. Alberich, Julio Cola. Op. cit. p. 108.

(9) Ibid. p. 105.

(10) Ministerio de Relaciones Exteriores. Archivo "Asuntos... de Gobierno" año 1971.

(11) Una nota adjunta al documento mencionado dice: "se trata de una República creada bajo la influencia comunista, no se debe contestar absolutamente nada, pues cualquier respuesta sería tomada como un reconocimiento de un régimen comunista".

(12) Efectivamente, ésta política ha sido una constante en las relaciones exteriores de El Salvador. El caso de Cuba no es una excepción: El Salvador reconoció el gobierno de Fidel Castro el mismo mes en que llegó al poder, posiblemente influenciado por la política norteamericana que lo reconoció a los 8 días. Sin embargo, al declarar Castro su revolución como marxista-leninista, la OEA emitió una resolución instando a todos sus miembros a romper relaciones con ése Estado del Caribe, lo que en otras palabras significa que el reconocimiento anteriormente concedido por los países latinoamericanos fué retirado, ya que éste había sido concedido ignorando el carácter de la revolución de Castro, el cual fué declarado con posterioridad a su llegada al poder.

(13) Esta carta no tiene fecha de remisión, es de suponerse que fué enviada durante la primera semana de mayo de 1972.

(14) Ministerio de Relaciones Exteriores. Archivos del año 1972. Documento RE-247 A-0. Es un extracto de una nota enviada por el embajador de El Salvador en Washington al ministerio de RR EE salvadoreño el 22 de agosto de 1972.

(15) El punto es muy importante, Todos los Estados recién creados o los nuevos gobiernos inconstitucionales anhelan de tal manera el reconocimiento, que atribuyen la calidad de éste a simples formalismos diplomáticos que no conllevan la intención de concederlo, tal como un simple acuse de recibo o una respuesta, por evasiva que ésta sea. El objetivo primordial para éstos nuevos Estados o gobiernos es la obtención de un reconocimiento de cualquier índole, con el fin de legalizar (o al menos pretender hacerlo) su existencia en el ámbito internacional.

(16) Es muy probable que en ésta cuestión haya influido el -

recuerdo del caso del Manchukúo. El sonado reconocimiento a éste Estado manchú fué en realidad interpretado como tal de las notas enviadas a Araujo, que simplemente patentizaban el deseo de establecer relaciones, no habiendo nunca existido -- un reconocimiento formal y expreso (evento éste que le valió a El Salvador la no expulsión de la SDN). El caso de Bangladesh presentaba quizás "demasiadas" similitudes con el caso del Manchukúo: ambos Estados eran asiáticos, detrás de cada uno de los países había una potencia, y tanto el Manchukúo -- como Bangladesh iban en contra de los intereses de China. La diferencia estriba en que el primer Estado fué condenado por la SDN, en tanto que Bangladesh encontró una gran acogida entre los miembros de las Naciones Unidas.

(17) También aquí el problema presenta ciertos puntos similares al caso español: Tratábase de una guerra civil que luego desembocó en la secesión de un territorio al que se llamó -- "Bangladesh", el cual contaba con un gobierno propio. Apenas con dos meses de vida (marzo-mayo), éste gobierno solicitó -- un reconocimiento a un Estado que ni siquiera tenía garantizadas las posibilidades de supervivencia y viabilidad, si el gobierno salvadoreño cometió un grave error en España en -- 1936 al reconocer como gobierno a un bando beligerante de 5- meses de vida, con mayor razón iba a guardarse de otorgar un reconocimiento a un nuevo Estado que no tenía ninguna probabilidad de beneficios o ventajas.

(18) En un punto de la cuestión en donde las desventajas ya no eran un riesgo, los beneficios, si bien también mínimos, -- equilibraban la balanza.

(19) Carta de Mauricio Alfredo Borgonovo Pohl (ministro de -- Relaciones Exteriores) a Reynando Galindo Pohl el 4 de julio de 1972.

(20) La mayoría absoluta es la mitad de los sufragios emitidos -- mas uno.

(21) En el parlamento, la mayoría es también la mitad mas -- uno. El congreso chileno estaba dividido de ésta manera: 41 -- derechistas, 75 democristianos y 84 marxistas y promarxistas.

(22) Era ésta la cuarta vez que Allende aspiraba a la presidencia de Chile. Lo apoyaban: su propio partido socialista, -- el partido comunista (entonces el más fuerte y mejor organizado de Sudamérica), y otros grupos izquierdistas menores in -- cluyendo los ex-afiliados demócratas cristianos.

(23) Las acciones norteamericanas contra Chile pueden resumirse así: obstaculización en el proceso de reorganización de la deuda pública externa de Chile, rechazo de las solicitudes chilenas en los organismos internacionales de crédito, boicot en las negociaciones políticas directas, acciones ofensivas de las empresas norteamericanas contra el gobierno chileno (ITT, Kennecott Copper Co, Anaconda Copper Co.), actividades de la C.I.A. y suspensión de la asistencia técnica y obstáculos a las operaciones comerciales. (Foro Internacional. Luis Maira. "Algunos antecedentes de la victoria de la Unidad Popular y de su posterior conflicto con los EE UU". pp. 275-278. # 58, vol. XV.

(24) Toda vez que éste trabajo enfoca el problema del reconocimiento, no amerita exponer aquí las causas del derrocamiento de Allende, ya que éste tema es extenso y complicado, y se ha escrito mucho sobre el mismo sin que los autores lleguen a una conclusión común.

(25) El hecho constituía una irregularidad en Chile, porque los militares en éste país habían mantenido tradicionalmente una posición de neutralidad política.

(26) Dr. Armando Peña Quezada, embajador salvadoreño en Chile.

(27) Como no fuera la resolución de la Conferencia de Punta del Este (enero 1962), en donde la O.E.A. logró un voto unánime de sus miembros al estipular que "el marxismo-leninismo es incompatible con el sistema panamericano". Pero cabe recordar que dicha resolución iba dirigida contra Cuba, y que en el caso chileno, la O.E.A. no emitió declaración alguna.

(28) Estados Unidos actuó de la misma manera que El Salvador, su embajada en Santiago de Chile ha funcionado ininterrumpidamente desde antes de Allende hasta hoy día.

C O N C L U S I O N E S

El reconocimiento es un acto cuyos móviles son más políticos que jurídicos. Si bien los medios mediante los cuales es ejecutado pertenecen al ámbito del derecho diplomático, la motivación del acto es meramente política, obra en base a los intereses y/o conveniencias del Estado interesado.

De ahí que observemos una discrepancia básica entre la concepción política y la concepción jurídica del reconocimiento según las conceptúa Rousseau. La realidad política se impone sobre los principios jurídicos, y son las características de aquella concepción las que se observan más claramente que éstas.

En El Salvador influyó decisivamente la Doctrina Tobar en su política exterior durante el período 1907-1931, período que comprende la vigencia de los Pactos de Washington. Esta doctrina era favorable a los Estados Unidos por cuanto permitía les mantener cierto grado de injerencia en el área latinoamericana; especialmente en la región cercana al Canal de Panamá, construido durante el período de vigencia de ésta doctrina.

De 1932 en adelante, en El Salvador (así como en casi toda Latinoamérica) predominó el espíritu de la Doctrina Estrada con respecto a la ejecución de la política exterior referen-

te a los reconocimientos. Esta doctrina nació como una reacción ante la Doctrina Tobar, de la cual constituye su antítesis.

Por otra parte, la Doctrina Bethancourt, aplicada unilateralmente a El Salvador por Venezuela en 1960, y la Doctrina Wilson por los Estados Unidos en 1932, constituyen puntos interesantes respecto al reconocimiento de gobiernos de parte de terceros Estados.

El caso del Manchukuo nos demuestra que puede resultar contraproducente obrar de acuerdo con el principio de soberanía, según el cual el reconocimiento es de la única incumbencia del Estado otorgante. Nos demuestra también que la correspondencia diplomática con un nuevo Estado solicitante del reconocimiento debe guardar la mayor cautela y tacto posibles. Asimismo, nos hace evidente el hecho de que cuando se es miembro de una organización internacional conviene, si no se siguen fielmente sus instrucciones, mantener al menos un grado prudente de neutralidad.

El reconocimiento concedido a Franco en 1936 fué un acto irreflexivo y prematuro, ya que se reconoció como jefe de gobierno al jefe de un bando insurgente. La acción asume mayor gravedad si recordamos que la representación diplomática salvadoreña se encontraba en Madrid, esto es, en territorio do-

minado por el bando contrario. Las amenazas proferidas por los republicanos a nuestra legación no fué más que una actitud lógica para un fenómeno político de ésta naturaleza. Con todo, éste caso constituye un deplorable precedente en la política exterior salvadoreña.

Puede aseverarse que los reconocimientos concedidos al Manchukúo y a España, son en cierta manera consecuencia de la aplicación de la Doctrina Wilson por los Estados Unidos al gobierno de Martínez. Actitud ésta que hizo que El Salvador, con ímpetus revanchistas, obrara de acuerdo al espíritu de la Doctrina Estrada reconociendo, primero un Estado censurado por la Sociedad de Naciones, y segundo, un bando insurgente.

El reconocimiento concedido a Bangladesh fué, por el contrario, un acto ponderado y meritorio, sin fricción alguna con el derecho internacional vigente. De ninguna manera podría haberse calificado éste acto de inadecuado, ya que se ejecutó en un plazo prudencial, cuando el Estado en cuestión había sido reconocido por más de la mitad de los miembros de la O.N.U., y el acto en sí se realizó con el fin de permitir la admisión de Bangladesh en la Organización Mundial de la Salud, y eventualmente, en otros organismos, admisión que a éste Estado le urgía debido a sus precarias condiciones so-

cio-económicas.

Entre todos los casos en los que intervino la Doctrina Estrada, el de Chile es el más clásico; por cuanto cumplió exactamente los requisitos que dieron origen a dicha doctrina.

Notamos, por otra parte, que la calidad de la política exterior salvadoreña ha mejorado notablemente desde la década de los treinta hasta la década actual, si para éste juicio nos basamos en los casos estudiados.

Las doctrinas sobre reconocimiento de gobiernos se aplican también al reconocimiento de Estados de una manera que puede ser directa o indirecta. Ello ocurre por cuanto las doctrinas en cuestión pueden obrar como armas de doble filo: pueden enunciar en valores jurídicos los motivos políticos de la entidad que las creó, o pueden constituir un asidero con el cual otros Estados justifiquen su política exterior, ya sea basándose en la letra de la doctrina, en su espíritu o simplemente en su ejemplo. Esta actitud tomóse en Cancillería en los casos analizados: se hizo basar la política exterior en la aplicación o alusión de las doctrinas más apropiadas al fenómeno político del momento, a veces sin una adecuada intuición de las consecuencias, pero de todas maneras influida por los principios contenidos en las doctrinas.

Después de haber analizado los casos expuestos en ésta tesis, y tras un recuento de los errores cometidos por El Salvador en su política exterior, considero que es especialmente recomendable que en la cartera de Relaciones Exteriores de El Salvador trabaje solamente personal técnico especializado en las Relaciones Internacionales, en la Jurisprudencia o en las Ciencias Políticas; con el objeto de que éste personal pueda manejar, asesorar y supervisar la política exterior de El Salvador de la manera más ventajosa posible; ello con el fin de que no se repitan en el futuro los aciertos cometidos en el pasado, y para que la política exterior de El Salvador se desarrolle de una manera dinámica y eficaz en todos los campos que permitan la superación de nuestro país. Estos objetivos solamente podrán llevarse a feliz término con un personal idóneo, ya que, por definición, en un ministerio de ésta naturaleza deben ser personas especializadas las que manejen las relaciones internacionales de El Salvador.

TRINAS

DEFENSIÓN	PAÍS O ÁREA QUE LA APLICA	VIGENCIA	CRITERIO
<u>CENTROAMÉRICA DEBILITACIONAL DE PANAMÁ.</u>	<u>CENTROAMÉRICA</u>	1907—1917 1923—1932	<u>LEGALIDAD</u>
<u>ADEMÁS DE PERSEGUIR GOBIERNOS DE LATINOAMÉRICA.</u>	<u>EE UU</u>	1913—1931	<u>LEGALIDAD</u>
<u>INTERVENCIÓN O INJERENCIA COMO ARMA PARA PERSEGUIR MAYOR AUTONOMÍA EN SUS ÁREAS DE INTERVENCIÓN.</u>	<u>LATINOAMÉRICA Y ESPAÑA</u>	1930—	<u>EFFECTIVIDAD</u>
<u>EN SUS ÁREAS DE INTERVENCIÓN.</u>	<u>EE UU</u>	1932—1945	<u>LEGALIDAD</u>
<u>ARGENTINA.</u>		1944—1945	<u>LEGALIDAD</u>
<u>DE GOBIERNO.</u>	<u>VENEZUELA</u>	1959—1969	<u>LEGALIDAD</u>
<u>EN LOS GOBIERNOS DE LATINOAMÉRICA.</u>	<u>EE UU</u>	1961—1963	<u>LEGALIDAD</u>
<u>EN LA ESTRADA DE LOS GOBIERNOS LATINOAMERICANOS.</u>	<u>MÉXICO Y ALGUNOS ESTADOS LATINOAMERICANOS.</u>	1970—	<u>EFFECTIVIDAD</u>

B I B L I O G R A F I A

- 1) Accioly, Hildebrando. Tratado de derecho internacional público. Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1963.
- 2) Alvarez del Vayo, Julio. La guerra empezó en España (lucha por la libertad). México, Editorial Séneca, 1940.
- 3) Antokoletz, Daniel. Tratado de derecho internacional público. 5a edición revisada, aumentada y actualizada. Buenos Aires, Librería y Editorial "La facultad", 1951.
- 4) Bemis, Samuel Flagg. La política internacional de los Estados Unidos.
- 5) Cierva, Ricardo de la. Historia ilustrada de la Guerra Civil Española. 3a edición, España, Danae, 1971. 2 volúmenes - ilustrados.
- 6) Díaz Cisneros, César. Derecho internacional público. Buenos Aires, Tipografía editora argentina, 1955.
- 7) Díez de Velasco Vallejo, Manuel. Curso de derecho internacional público. Madrid, Editorial Tecnos, 1963.
- 8) Díez de Velasco Vallejo, Manuel. Instituciones de derecho internacional público. Madrid, Editorial Tecnos, 1973.
- 9) Deutsch, Karl W. El análisis de las relaciones internacionales. Buenos Aires, Editorial Paidós, 1970.
- 10) Morarte, Alberto. El federalismo en Centroamérica. Editorial "José de Pineda Ibarra", Guatemala, 1972.

- 11) Jackson, Gabriel. La república española y la Guerra Civil; 1031-1939. México, Editorial Grijalbo, 1967.
- 12) Kaplan-Katzenbach. Fundamentos políticos del derecho internacional público.
- 13) Kelsen, Hans. Principios de derecho internacional público. Buenos Aires, El Ateneo, 1965.
- 14) Korovin, Y.A. Derecho internacional público. Bajo la dirección de Y.A. Korovin, versión española de Juan Villalba. México, Editorial Grijalbo, 1963.
- 15) Liszt, Franz von. Derecho internacional público. Obra revisada por Max Fleischmann. Versión de la 12a edición alemana por Domingo Miral, Barcelona. Gustavo Gili, 1929.
- 16) López Jiménez, Ramón. Tratado de derecho internacional público. El Salvador, Ministerio de Educación, Dirección General de Cultura, Dirección de Publicaciones, 1970.
- 17) Moreno Quintana, Lucio M. Tratado de derecho internacional público. Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1963.
- 18) Plano-Olton. Diccionario de las relaciones internacionales, por Jack C. Plano y Roy Olton. México, Editorial Limusa-Willey, 1971.
- 19) Podestá Costa. L.A. Derecho internacional público. 3a edición. Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1955.
- 20) Renouvin, Pierre. Historia de las relaciones internacionales. Editorial Universitaria, San Salvador, 1971, 2 tomos

- 21) Rousseau, Charles. Derecho internacional público. 3a edición aumentada y corregida por Fernando Giménez Artigues. -- Barcelona, Ediciones Ariel, 1966.
- 22) Salmon, Pierre. La reconnaissance d'état. Editorial grimalbo, México, 1970.
- 23) Sepúlveda, César. Curso de derecho internacional público. 3a edición. México, Editorial Porrúa, 1968.
- 24) Schwarzenberger, Georg. La política del poder; estudio de la sociedad internacional. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1960.
- 25) Sierra, Manuel J. Tratado de derecho internacional público. México, Editorial Porrúa, 1959.
- 26) Sonderman/Olson/McLellan. The theory and practice of international relations. Third edition. Prentice-hall, Inc., - Englewood Cliffs, New Jersey.
- 27) Ulloa, Alberto. Derecho Internacional público. 4a edición, prólogo de José Luis de Azcárraga. Madrid, Ediciones Iberoamericanas, 1957.
- 28) Verdross, Alfred. Derecho internacional público. 5a edición. Madrid, Aguilar, 1967.

R E V I S T A S

- 1) Comparative juridical review. Volumen 4, Rainforth Foundation, Coral Gables, Florida, 1967.
- 2) Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales. Facultad de Derecho. Universidad de El Salvador, vol. 7, 1948.
- 3) Revista Comisión Internacional de Juristas, Ginebra, Suiza. No. 8, 1974.
- 4) Revista de Estudios Políticos. vol. 7, Universidad de Colombia, 1968.
- 5) Foro Internacional, volúmenes 4, 6 y 7 de 1972, volumen 5 de 1974. El Colegio de México, UNAM.
- 6) Revista de Política Internacional. Volúmenes 48 y 49 de 1976. Instituto de Estudios Políticos. Universidad de Madrid.
- 7) Revista Mensual del Banco Central de Reserva de El Salvador. Año III, números 28 y 29 de mayo y junio de 1937, respectivamente.
- 8) López Jiménez. Folleto: "porqué reconoció la República de El Salvador al Estado de Manchukúo" Ministerio de Relaciones Exteriores, El Salvador, 1938.
- 9) Revista Universidad. Universidad de El Salvador, números 1 y 6 de 1972.

D O C U M E N T O S

- 1) Alas, Leonillo Armando. "Comercio exterior y la inflación en El Salvador". Tesis de grado, Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de El Salvador.
- 2) Archivos sobre asuntos de índole general y especializada del Ministerio de Relaciones Exteriores, volúmenes de la década de los treinta y archiveros de la presente década. Permiso gentilmente concedido por la administración de Cancillería.
- 3) Documentos y anuarios de labores de las Naciones Unidas - (recueil U.N.). Ministerio de Relaciones Exteriores.
- 4) "Tratados Convenios y Convenciones suscritos por El Salvador" (7 tomos) Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador.

E N T R E V I S T A S

Quedo profundamente agradecido por las entrevistas concedidas sobre el presente tema por parte del Licenciado Salvador Rovira Pleitéz, funcionario de Cancillería y catedrático de la Facultad de Derecho, las cuales me fueron de enorme valor en la planificación y ejecución de ésta obra.